

- ◆ ZACCARIA MÁRTON LEÓ: Fókuszban a munkafeltételek transzparenciája – Jogharmonizációs kérdések a munka törvénykönyve 2023-as módosítása nyomán
- ◆ BARTKÓ RÓBERT – SÁNTHA FERENC: Crimes against the border barrier in Hungary – Effective tools in the fight against irregular migration?
- ◆ PESCI MARCO: Az Európai Ügyészség együttműködési keretrendszere a megerősített együttműködéstől távol maradó tagállamokkal és harmadik országokkal
- ◆ ÓSZE ÁRON: The Dimensions of the Responsibility of the President of the Republic in the Hungarian Constitutional System
- ◆ TAKÓ DALMA: Választási jogot biztosító klauzulák a nemzetközi szerződésekben
- ◆ SZABÓ KINGA: BIM-paved roads around Visegrád – The implementation of building information modelling in V4 countries
- ◆ NÉMETH GABRIELLA: '56-os politikai elítéltek „nyugalmat adó menedéke” – Bibó István szakfordító és társai az állami fordítóirodában
- ◆ HEKA LÁSZLÓ: Az elfelejtett hédervári államférfi
- ◆ ZALAHEGYI ZOLTÁN: Győr mint a magyarországi keresztényszocializmus bölcsője
- ◆ VÁGI KATA FRANCISKA: A pártfogó felügyelet intézményi változásai az 1900-as évektől napjainkig
- ◆ SALLAI BALÁZS: A fegyelmi ügyek forrásértéke egyes hivatástörténeti kutatásokban, különös tekintettel a bürokráciatörténetre
- ◆ DEWAN AFRINA SULTANA: Law to Combat Harassment in Bangladesh RMG Industry
- ◆ TIEN DUNG NGUYEN: Vietnamese Labour Law in Comparison with ILO Core Labour Standards in Light of the EVFTA: Present Limits, Future Reforms
- ◆ LUKÁCS MARIANNA: Haraszi Margit Katalin: A kínzás és a rossz bánásmód fogalmának értelmezése a nemzetközi jogban – A tilalom egyes alkotmányos garanciái
- ◆ Őrsi Zsuzsanna kárpitművészre emlékezünk

GYŐR



JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT



Szerényi Gábor grafikája

## TARTALOM

### TANULMÁNYOK

- 3 ZACCARIA MÁRTON LEÓ: Fókuszban a munkafeltételek transzparenciája – Jogharmonizációs kérdések a munka törvénykönyve 2023-as módosítása nyomán
- 23 BARTKÓ RÓBERT – SÁNTHA FERENC: Crimes against the border barrier in Hungary – Effective tools in the fight against irregular migration?
- 43 PESCI MARCO: Az Európai Ügyészség együttműködési keretrendszere a megerősített együttműködéstől távol maradó tagállamokkal és harmadik országokkal
- 61 ŐSZE ÁRON: The Dimensions of the Responsibility of the President of the Republic in the Hungarian Constitutional System
- 75 TAKÓ DALMA: Választási jogot biztosító klauzulák a nemzetközi szerződésekben
- 91 SZABÓ KINGA: BIM-paved roads around Visegrád – The implementation of building information modelling in V4 countries

### MŰHELY

- 115 NÉMETH GABRIELLA: '56-os politikai elítéltek „nyugalmat adó menedéke” – Bibó István szakfordító és társai az állami fordítóirodában
- 145 HEKA LÁSZLÓ: Az elfelejtett hédervári államférfi
- 165 ZALAHEGYI ZOLTÁN: Győr mint a magyarországi keresztényszocializmus bölcsője
- 175 VÁGI KATA FRANCISKA: A pártfogó felügyelet intézményi változásai az 1900-as évektől napjainkig

### FÓRUM

- 189 SALLAI BALÁZS: A fegyelmi ügyek forrásértéke egyes hivatástörténeti kutatásokban, különös tekintettel a bürokráciatörténetre
- 213 DEWAN AFRINA SULTANA: Law to Combat Harassment in Bangladesh RMG Industry
- 229 TIEN DUNG NGUYEN: Vietnamese Labour Law in Comparison with ILO Core Labour Standards in Light of the EVFTA: Present Limits, Future Reforms



## RECENZÍÓ

- 247 LUKÁCS MARIANNA: Haraszi Margit Katalin: A kínzás és a rossz bánásmód fogalmának értelmezése a nemzetközi jogban – A tilalom egyes alkotmányos garanciái
- 251 Örsi Zsuzsanna kárpitművészre emlékezünk

E számunkat Szerényi Gábor rajzai díszítik.

- *A Széchenyi István Egyetem  
Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karának  
tudományos kiadványa | Győr*
- Szerkesztőbizottság elnöke és főszerkesztő | BIHARI MIHÁLY
- Szerkesztőbizottság elnökhelyettese | RÉVÉSZ T. MIHÁLY
- Szerkesztőbizottság | CS. KISS LAJOS | DARÁK PÉTER  
GYURITA RITA | FAZEKAS JUDIT | JOSEF KOTÁSEK | KISS LÁSZLÓ  
LAMM VANDA | LENKOVICS BARNABÁS | LÉVAY MIKLÓS  
KOVÁCS GÁBOR | KUKORELLI ISTVÁN | MARIA PATAKYOVÁ  
PATYI ANDRÁS | SMUK PÉTER | SÜLYOK GÁBOR | SZALAY GYULA  
SZIGETI PÉTER | TAKÁCS PÉTER | TORMA ANDRÁS  
VARGA ZS. ANDRÁS | VEREBÉLYI IMRE
- Szerkesztők | DELI GERGELY | SZOBOSZLAI-KISS KATALIN
- Idegen nyelvű szövegek ellenőrzése | HONTVÁRI TAMÁS
- Olvasószerkesztő | NÉMETH RICHÁRD
- Az alapító képviselője | SMUK PÉTER

Megjelenik | 3 havonta

Felelős kiadó | Universitas-Győr Nonprofit Kft. ügyvezetője

Terjesztő | Universitas-Győr Nonprofit Kft.

Levél cím | 9026 Győr, Egyetem tér 1.

Online szerkesztő | Széchenyi István Egyetem

Műszaki és grafikai tördelés | Takács Anita

Nyomdai munkálatok | Palatia Nyomda

ISSN | 2060-4580

DOI: 10.58528/JAP.2023.15-4.

<https://jap.sze.hu>

ZACCARIA MÁRTON LEÓ

## Fókuszban a munkafeltételek transzparenciája – Jogharmonizációs kérdések a munka törvénykönyve 2023-as módosítása nyomán

### ABSTRACT

The present paper focuses on some up-to-date questions of the social policy – in this regard: labour law – of the European Union. To be more precise, the current research is based on the key aspects of the harmonization of laws in this field based on Directive (EU) 2019/1152 on transparent and predictable working conditions. Directive (EU) 2019/1158 on ensuring work-life balance is also mentioned in the paper. The paper analyses the directive from the perspective of harmonization of laws, especially the safeguarding of the workers' fundamental rights. The examination is focused on some of the most recent developments in Hungarian labour law that resulted in significant amendments to the Hungarian Labour Code. The paper takes into consideration the general legislative context of the new directives, the most fundamental prescriptions guaranteeing the workers' rights and lawful interests and especially the new regulations regarding the burden of proof in related labour law disputes. The Hungarian examples are focused on these areas of harmonization emphasizing the new regulations of the prohibition of the wrongful exercise of rights. The findings of the research are summarised at the end of the study paying attention to the possible outcomes and concerns of the new labour law regulations.

**Keywords:** burden of proof ■ employment relationship ■ labour law ■ workers' rights  
■ working conditions ■ wrongful exercise of rights

### I. BEVEZETŐ GONDOLATOK

Az utóbbi néhány évben számos olyan újdonság vagy módosítás volt megfigyelhető az Európai Unió (a továbbiakban: EU) szociálpolitikájában,<sup>[1]</sup> amelyek szükségképpen jelentős hatással lehetnek a közeli jö-

[1] Barnard, 2020, 357-358.

vőben a tagállami munkajogi rendszerekre.<sup>[2]</sup> Pontosabban, eme nóvumok egy része már most olyan hatással bír, ami az implementáció kapcsán akár jelentős jogszabálymódosításokat is szükségessé tehet tagállami szinten. Ennek megfelelően, az EU szociálpolitikájában 2016-2017-ben megindult reformfolyamat<sup>[3]</sup> a 2020-as évekre sok tekintetben valódi, érdemi eredményeket tud felmutatni a jogalkotás terén.<sup>[4]</sup> E jogalkotási folyamat fókuszában a megváltozott munkaerőpiaci viszonyokhoz való alkalmazkodás, a szociális inklúzió erősítése és általában a munkavállalók érdek- és jogvédelmi szintjének emelése áll.<sup>[5]</sup>

E folyamat során több irányelv vagy rendelet is született már – az Európai Munkaügyi Hatóság létrehozásáról szóló rendelet,<sup>[6]</sup> (EU) 2019/1152,<sup>[7]</sup> (EU) 2019/1158 irányelv,<sup>[8]</sup> a minimálbérek megfelelőségéről szóló irányelv<sup>[9]</sup>, a platform-munka irányelv<sup>[10]</sup> –, jelen vizsgálat pedig ezek közül arra a jogforrásra fókuszál, amely implementációs határideje 2022. augusztus 1.<sup>[11]</sup> volt,<sup>[12]</sup> így ennek folyományaként a tagállami átültetés eredményei már vizsgálhatók. Fontos ez a distinkció, ugyanis az említett többi jogalkotási termék egyelőre nem ért el ebbe a fázisba, ergo ezek összefüggései, alapelvei és jelentőségük vizsgálható ugyan ezen irányelvvel együtt, de tényleges jogszabályi rendelkezések nem állnak még rendelkezésre jelenleg.<sup>[13]</sup>

A kutatás alapjául szolgáló (EU) 2019/1152 irányelv előírásai tehát mostanra be kellett, hogy épüljenek a tagállami jogrendekbe. Ez az irányelv 2019 júniusában,<sup>[14]</sup> a Szociális Jogok Európai Pillérének (a továbbiakban: Pillér) szociál-

[2] O'Connor, 2020, 2-4.

[3] Hendrickx, 2017, 191-192.

[4] Hungler, 2019, 255-257., 280-281.

[5] Hungler – Gellérné Lukács – Petrovics – Dudás, 2020, 35-37.

[6] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1149 rendelete (2019. június 20.) az Európai Munkaügyi Hatóság létrehozásáról, a 883/2004/EK, a 492/2011/EU és az (EU) 2016/589 rendelet módosításáról, valamint az (EU) 2016/344 határozat hatályon kívül helyezéséről.

[7] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1152 irányelve (2019. június 20.) az Európai Unióban alkalmazandó átlátható és kiszámítható munkafeltételekről.

[8] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1158 irányelve (2019. június 20.) a szülők és a gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti egyensúlyról és a 2010/18/EU tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről.

[9] P9\_TA(2022)0316 – Megfelelő minimálbérek az Európai Unióban, Az Európai Parlament 2022. szeptember 14-i jogalkotási állásfoglalása az Európai Unióban biztosítandó megfelelő minimálbérékről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló bizottsági javaslatról (COM(2020)0682 – C9-0337/2020 – 2020/0310(COD)).

[10] Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a platformalapú munkavégzés munkakörülményeinek javításáról, Brüsszel, 2021.12.9. COM(2021) 762 final.

[11] 2019/1152 irányelv, 21. cikk (1) bekezdés.

[12] Illetve eme irányelvvel párhuzamosan lásd: 2019/1158 irányelv 20. cikk (1) bekezdés (átültetési határidő: 2022. augusztus 2.).

[13] Kivéve a már említett 2019/1158 irányelvet.

[14] Lásd az eredeti javaslatot: Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az Európai Unióban alkalmazandó átlátható és kiszámítható munkafeltételekről, Brüsszel, 2017.12.21. COM(2017) 797 final (a továbbiakban: javaslat).

politikai reformelgondolásai és az ennek nyomán megélnéül munkajogi jogalkotási folyamat eredményeként született meg.<sup>[15]</sup> Fontos ezt rögzíteni, hiszen a továbbiakban – a részletekbe menő analízis során – nem kizárólag az egyes irányelvi cikkeket fogom elemezni, hanem azokat kontextusukban, az egyes új jogalkotási termékek és általában a Pillér és az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) munkavállalói alapjogokat érintő síkján is.<sup>[16]</sup> Fontos ugyanis véleményem szerint, hogy az átültetés során figyelemmel legyünk az egyes normák jogpolitikai hátterére, céljára, kontextusára és általában véve azok potenciális, várt pozitív hatására is. Kiemelendő az a körülmény is, hogy az említett újabb szabályozások kivétel nélkül a munkavállalói jogok védelmében, az őket megillető garanciák megerősítése céljából,<sup>[17]</sup> illetve a megváltozott munkaerőpiaci körülményekhez való eredményes adaptáció elősegítése céljából<sup>[18]</sup> születtek meg.<sup>[19]</sup> E célkitűzések mellett figyelemre méltó e szabályozások azon rendeltetése is, amely a munkavállalók munkáltatókkal szembeni – generálisan értett – kiszolgáltatottságának mérséklését helyezi előtérbe,<sup>[20]</sup> kiegészítve az esetleges hátrányok, jogsértések megelőzésének, megfelelő kezelésének kívánalmával.

Mindezek alapján jelen kutatás az említett irányelv implementációjára koncentrálna, a magyar példán keresztül. A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) 2023. január 1-jén ugyanis érdemi módosításon esett át,<sup>[21]</sup> és eme módosítás jelentős része éppen a két 2019-es irányelv generálta implementációs kötelezettségből indult ki.<sup>[22]</sup> Szignifikáns változások következtek be az irányadó munkafeltételek munkáltatói kommunikációja, illetőleg a munka és magánélet összehangolását célzó szabályozások terén, és ezek egyébként sok tekintetben közvetlenül össze is függenek egymással. A következő néhány oldalon tehát megkísérlem összevetni az (EU) 2019/1152 irányelv magyar munkajogba implementálandó normáit azon normákkal, amelyek 2023-ban módosultak, vagy újak az Mt.-ben, illetve elvégzem – szükség esetén – ezek kritikai értékelését is. A vizsgálat az Mt.-t érinti, más, foglalkoztatási tárgyú jogszabályokat nem.<sup>[23]</sup> Az elemzés a munkáltatói tájékoztatási kötelezettségre és a munkavállalói jogvédelem néhány kulcskérdésére fókuszál, azaz nem képezi a

[15] 2019/1152 irányelv (2), (3) és (39) preambulumbekzdés.

[16] Hendrickx, 2018, 4-5.

[17] Kilpatrick – Muir – Garben, 2017.

[18] Horváth – Petrovics, 2022, 34-45.

[19] Javaslat, 1-3.

[20] Javaslat, 2-4.

[21] Lásd az egyes foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2022. évi LXXIV. törvény 107-151. §-ait.

[22] Tehát a 2019/1152 és a 2019/1158 irányelvekből.

[23] Jelen implementációval az irányelvek alapján a jogalkotó módosította – többek között – az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvényt, a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvényt, a közszolgálati tisztviselőről szóló 2011. évi CXCV. törvényt és a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvényt.

tanulmány tárgyát valamennyi, 2023. január 1-jén módosult Mt.-szabály.<sup>[24]</sup> Ennek elsősorban terjedelmi okai vannak, de megítélésem szerint az irányelvben található legfontosabb, egyben legtöbb szabályozási novumot magában foglaló szabályozási területeket érdemes kiemelni.

## II. AZ IRÁNYELV GENERÁLTA IMPLEMENTÁCIÓS KÖTELEZETTSÉGRŐL ÁLTALÁBAN

### 1. Az uniós szociálpolitikai (munkajogi) kontextus vázlatos áttekintése

„...szükségessé vált a munkaviszony alapvető szempontjaira és a munkafeltételekre vonatkozó tájékoztatást minden munkavállaló számára biztosító minimumkövetelmények uniós szinten történő meghatározása, annak érdekében, hogy minden uniós munkavállaló számára garantálva legyen a munkafeltételekkel kapcsolatos átláthatóság és kiszámíthatóság megfelelő szintje, amellett, hogy megőrizze a nem hagyományos foglalkoztatás észszerű rugalmasságát, megtartva az azzal járó előnyöket a munkavállalók és a munkáltatók számára.”<sup>[25]</sup>

Jelen idézet – amely mintegy mottószerűen összegzi jelen tanulmány mondanivalójának esszenciáját – az (EU) 2019/1152 irányelvből származik, amely az átlátható és kiszámítható munkafeltételek munkavállaló számára történő biztosításáról szól. Eme irányelvet akár kontextusában szemléljük – időszerű szociálpolitikai és munkajogi reformfolyamatok az uniós jogban<sup>[26]</sup> –, akár önmagában, ugyanarra a következtetésre juthatunk: napjaink folyamatosan változó és egyre inkább kiszámíthatatlan munkaerőpiaci (és gazdasági) körülményei között kiemelt jelentősége van azon garanciális szabálytömegnek, amely a munkavállalók érdek- és jogvédelmet szolgálja.<sup>[27]</sup> Ezen belül is kiemelendő a munkafeltételek köre, gondolva magára a szerződéses megállapodás korlátaira,<sup>[28]</sup> vagy akár az itt tárgyalandó, meghatározó fontosságú munkáltatói tájékoztatásra.<sup>[29]</sup> Megítélésem szerint ugyanis az alapvető munkavállalói jogok védelme nagymértékben összefügg az egyes, munkajogviszonyt érintő kulcskérdések transzparenciájá-

[24] Nem vizsgálom érdemben tehát az Mt. 38. (1) bekezdését, az 51. §-t, az 54. § (3) bekezdést, vagy éppen a 135. és 147. §-t sem. Eme – egyébként nagy jelentőségű – törvényhelyek implementációs szempontú analízise meghaladná jelen tanulmány koncepcionális és terjedelmi kereteit.

[25] 2019/1152 irányelv (6) preambulumbekkezdés.

[26] Hungler, 2018, 37-38., 41-42.

[27] Digennaro, 2022, 249-252.

[28] Értve ez alatt a munkaszerződést, illetőleg a munkajogviszonyt általánosságban jellemző, viszonylag kisszámú – de annál fontosabb – eltérést nem engedő szabályok halmazát. Lásd: Kun, 2016, 388., 392.

[29] Berke, 2003, 319-321.



val; másként fogalmazva már önmagában az a körülmény, hogy a munkavállaló kellő időben, módon és terjedelemben meg tudja ismerni ezeket, szignifikáns hatással van a felek teljesítésének minőségére, az pedig adott esetben a jogviszony alapvető szociális elemeit (többek között bérezés, megszüntetés) érintheti direkt módon. Következésképpen – a fenti idézetet is szem előtt tartva – jelentős fejleménye az uniós munkajognak az egyébként „alapvető” uniós munkajogi jogforrást felváltó új irányelv,<sup>[30]</sup> különösen arra figyelemmel, hogy az irányelv már a Pillér hatálya alatt született meg, implementációs határideje pedig nemrég lejárt.

## 2. Az irányelv által alkalmazott szabályozási megközelítés

Az irányelv 21. cikk (1) bekezdése tehát 2022-es dátumot említ az implementációs kötelezettség kapcsán, így megállapítható, hogy mindez néhány hónapos késéssel ment végbe Magyarországon. Megítélésem szerint ugyanakkor e késedelem nem befolyásolja az implementáció érdemét. Összességében megállapítható, hogy egyfelől az implementálandó irányelv több olyan szabályt is tartalmaz, amelyek érdemi újdonságot hordoznak a magyar munkajogi szabályozás viszonylatában – pl. munkavállaló hátrányos bánásmóddal szembeni védelemhez való joga,<sup>[31]</sup> elbocsátással szembeni védelem<sup>[32]</sup> –, másfelől már régóta alkalmazott jogintézmények érdemi módosításának szükségességére mutatnak (pl. munkáltatói írásbeli tájékoztatás határidejének lerövidítése).<sup>[33]</sup> Következésképpen, a magyar jogalkotónak több szempontra is figyelemmel kellett lennie az átültetés során, és adott esetben olyan új normákat beépíteni az Mt.-be, amelyek érdemben támogatják a munkavállalók irányelvekben foglalt jogvédelmét (lásd még a Pillérben és a Chartában foglalt, a tisztességes munkafeltételekre vonatkozó alapjogokat.).

Megjegyzendő, hogy a korábban már említett, párhuzamos implementációt megkívánó (EU) 2019/1158 irányelvvel szoros összefüggésben állnak eme irányelvi normák. Fontos megemlíteni azt is, hogy az irányelvek olyan, egymáshoz érdemben hasonló előírásokat is tartalmaznak, amelyeket a jogalkotó értelemszerűen egy adott rendelkezéssel vagy módosítással tud átültetni (pl. Mt. 7. §).<sup>[34]</sup> Az irányelvek belső logikája és szabályozási módszertana nagyfokú hasonlóságot mutat, így nem ritka az „átfedés” eme új szabályok körében; de az implementációt célzó jogalkotásnak kétségkívül az irányelvekben foglalt egyedi, döntően újszerű szabályokra kellett fókuszálni. Szintén meg kell jegyezni, hogy bár jogértelmezési vagy jogtudományi szempontból fontos újdonságot jelent a

[30] Gyulavári, 2016, 145.

[31] 2019/1152 irányelv 17. cikk.

[32] 2019/1152 irányelv 18. cikk.

[33] 2019/1152 irányelv 5. cikk (1) bekezdés.

[34] 2019/1152 irányelv 17. és 2019/1158 irányelv 14. cikk.

munkavállaló fogalmának az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) irányadó gyakorlatával konform meghatározása – pontosabban az erre történő explicit utalás<sup>[35]</sup> –, hiszen ezáltal uniós és tagállami szinten egyaránt kiterjeszhető a jogvédelem magasabb szintre minden, más számára díjazás ellenében, önállóan munkát végző személyre.<sup>[36]</sup> Ez kifejezett célja is az irányelveknek<sup>[37]</sup> – a Pillér alapján<sup>[38]</sup> –, de mivel e kérdéskörben természetesen a tagállami jogok primátusa érvényesül, ezért e rendelkezéseket a magyar munkajog szerint értett „munkavállalókra” kell alkalmazni.<sup>[39]</sup>

Bár csak említés szintjén, de szólni kell arról, hogy a T/1845. számú törvényjavaslat miniszteri indokolása<sup>[40]</sup> külön ki is tér arra, hogy a munkát végző személyek széles körét illetik meg eme új vagy módosított jogosultságok (közszolgáltatás, jogállási törvények stb.).<sup>[41]</sup>

### 3. Az átlátható és kiszámítható munkafeltételek megváltozott szabályozása az Mt.-ben – A módosítások szükségességének háttere

Ahogy erre a miniszteri indokolás utal,<sup>[42]</sup> az új irányelvi szabályozás csak részben új, hiszen a korábban hatályos 91/533/EGK irányelv<sup>[43]</sup> az uniós munkajog egyik meghatározó komponense, alapkőve volt évtizedeken keresztül.<sup>[44]</sup> Habár maga a szabályozás valóban érdemben kibővült, sőt el is távolodott az eredeti, szimplán a munkáltatói tájékoztatásra épülő szabálytömegetől,<sup>[45]</sup> az az elv, miszerint a hierarchikusan fölérendelt fél, aki a munkajogviszonyban rendelkezik valamennyi meghatározó információval, adattal részletesen tájékoztassa a munkavállalót,<sup>[46]</sup> központi szerepet kap. Ugyanakkor a kibővült szabályozás jóval többről rendelkezik, mint egy egyszerű munkáltatói írásbeli tájékoztatási köteletség. Fontos, hogy eme irányelvben a munkavállalói jogok tartalmát meghatározzák azon megváltozott munkaerőpiaci, gazdasági kondíciók, amelyek –

[35] 2019/1152 irányelv 2. cikk (2) bekezdés.

[36] Gyulavári, 2014, 16-17. és 21-22.

[37] Javaslat, 1-2., 13.

[38] Hungler, 2018, 41-42.

[39] Javaslat, 21-22.

[40] Egyes foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló T/1845. számú törvényjavaslat miniszteri indokolása (a továbbiakban: T/1845. sz. miniszteri indokolás), 103., 138-139.

[41] E kiterjesztett személyi kör alatt elsősorban a kiterjesztett értelemben vett közszolgáltatásban és a közoktatásban dolgozó személyeket értem.

[42] T/1845. sz. miniszteri indokolás, 103., 135., 158.

[43] A Tanács 91/533/EGK irányelve (1991. október 14.) a munkaadónak a munkavállalóval szembeni, a szerződés, illetve a munkaviszony feltételeire vonatkozó tájékoztatási kötelezettségéről.

[44] Lásd részletesen: Tóth – Prugberger, 2020, 30-33.

[45] Barnard, 2012, 564-569.

[46] Kozma – Lőrincz – Pál, 2020, 171-172.

többek között – életre hívták az új szabályokat,<sup>[47]</sup> illetve az, hogy az EUB releváns joggyakorlatának<sup>[48]</sup> több eleme is beépült az új szabályozásba.<sup>[49]</sup>

Szintén fontos az irányelvi normák háttere kapcsán megemlíteni az alapjogi összefüggéseket, különös figyelemmel a Pillér 5. cikkével (biztonságos és rugalmas foglalkoztatás) megerősített Charta 31. cikkre (tisztességes és igazságos munkafeltételek). Bár az igazságos és tisztességes munkafeltételekhez való jog<sup>[50]</sup> valóban alapjaiban határozza meg az új szabályozást – és általában véve is kiemelkedő jelentősége van az új irányelvi normákkal kapcsolatosan –, az implementáció során ennek nincs valódi jelentősége. Természetesen – összhangban a Chartával – a magyar munkajogi szabályozás jelen implementációtól függetlenül is garantálja a legalapvetőbb, a Charta 31. cikke hatálya alá tartozó jogokat,<sup>[51]</sup> így a kérdés inkább az, hogy a Charta 31. cikke alapján megerősítendő munkavállalói jogvédelem egyes irányai megjelennek-e az új, módosított szabályozásban. Előzetes értékelésem szerint döntően igen.

Ha ugyanis átfogóan szemléljük e kérdést, úgy azt látjuk, hogy az irányelv kifejezetten sokszínűen és sok szempontból a munkajogi garanciákat jelentősen megerősítő módon rendelkezik a munkavállalók néhány alapvető jogáról. Ez alatt azt értem, hogy maga az új szabályozás egyfelől a már említett, írásbeli munkáltatói tájékoztatási kötelezettség lényeges elemeinek átalakításával, modernizálásával, illetőleg kibővítésével próbálja elérni e célt,<sup>[52]</sup> másfelől pedig olyan, az uniós munkajogban (szociálpolitikai jogalkotásban) ezidáig ismeretlen normákat is tárgyal, mint pl. a próbaidő maximális időtartama, az elbocsátással vagy a hátrányos bánásmóddal szembeni védelem.<sup>[53]</sup> Mindez egyfajta holisztikus szemléletet feltételez a jogalkotó részéről, hiszen önmagában a tájékoztatási kötelezettség expanziója nem biztos, hogy megfelelő jogvédelmi garanciákat teremt munkavállalói oldalon a megváltozott munkaerőpiaci klímában. Ugyanakkor – mintegy következményként – e holisztikus szemlélet szükségeltetik a tagállami jogalkotók, illetve a későbbiekben jogalkalmazók részéről is, hiszen az implementáció során kellő körültekintéssel kell jelentős munkavállalói kockázatokat kezelni akkor, amikor eme újabb vagy érdemben módosított garanciák törvényerőre emelkednek a nemzeti jogokban. Az egyes rendelkezések – és más irányelvek rendelkezései is<sup>[54]</sup> – összefüggnek egymással, illetőleg összességében mindezen reformok a jogvédelmi szint emelését célozzák,<sup>[55]</sup> így érdemes ilyen szemlélettel, elsődlegesen a munkavállalók jogos érdekeinek védelmét szem előtt tartva vizsgálni a magyar implementáció eredményeit.

[47] Javaslat, 1-4.

[48] Lásd pl. a C-306/07. Ruben Andersen kontra Kommunernes Landsforening-ítéletet.

[49] A munkavállalói jogállás kiterjesztő értelmezését nézve lásd: Javaslat, 13.

[50] Blanke, 2006, 359-366.

[51] Delfino, 2015, 89.

[52] Waddington – Bell, 2021, 511-512.

[53] Javaslat, 17.

[54] Lásd tipikusan a 2019/1158 irányelv 11-14. cikkét vagy a platform-munka irányelv 13-19. cikkeit.

[55] Aloisi, 2022, 13-14.

A következőkben az egyes megítélésem szerint kulcsfontosságú irányelvi rendelkezések 2023. január 1-jén történt átültetési logikája mentén végzem el eme vizsgálatot.

### III. A MUNKAVISZONY LÉTESÍTÉSE ÉS A KÖTELEZŐ MUNKÁLTATÓI TÁJÉKOZTATÁS KÖRÉBEN IRÁNYADÓ ÚJ SZABÁLYOZÁS

#### 1. A kötelező munkáltatói tájékoztatás kiemelt fontossága az új szabályozásban

Az összességében talán legfontosabb szabályozási terület, amely a tagállami implementáció homlokterébe kerül, a munkaszerződés megkötésével, illetőleg az azt követő kötelező, írásbeli munkáltatói tájékoztatás módjával, idejével, tartalmával függ össze.<sup>[56]</sup> E jelenség nem véletlen; egyfelől ugyanis jelen irányelv elődje lényegében kizárólag e témakörrel foglalkozott az új szabályozás tárgyához viszonyítva,<sup>[57]</sup> másfelől pedig az irányelv preambuluma felhívja a figyelmet arra, hogy mivel a munkáltató rendelkezik a legalapvetőbb irányadó információkkal a munkaviszony kapcsán, illetve mivel általában véve is ő van fölérendelt pozícióban, fontos, hogy a teljesítés feltételeit pontosan, naprakészen, átláthatóan és kellő részletességgel biztosítsa a munkavállaló számára.<sup>[58]</sup>

További szempont lehet az is az implementáció és a későbbi jogértelmezés során, hogy bár az irányelv valóban tartalmaz olyan, nem kizárólag a munkajogviszony létesítése és a munkáltatói tájékoztatás körében releváns normákat, amelyek implementációs kötelezettséget generálnak (pl. hátrányos bánásmóddal és elbocsátással szembeni védelem),<sup>[59]</sup> a megfelelő tájékoztatás kulcsfontosságú a munkaviszony lefolyása, konkrétan a munkavállaló szerződésszerű teljesítése szempontjából. Sőt, ha folytatjuk e logikai láncolatot, úgy egy potenciális kárfelelősségi tényállás, kötelezettségszegés, munkaviszony-megszüntetés, díjazási kérdések megítélése vagy elbírálása is jelentős mértékben függhet magától a tájékoztatástól (időben történt-e, mit tartalmaz, stb.), illetve azon konkrét munkafeltételektől is, amelyekről e kötelező tájékoztatás szól. Minderre figyelemmel az Mt. több vonatkozásban is módosult (Mt. 45-47. §), és a módosítások érdemi hatást fejthetnek ki a továbbiakban a felek kapcsolatrendszerére és magára a munkajogviszony tartalmára is.

[56] Javaslat, 12-14.

[57] Riesenhuber, 2021, 449-451.

[58] Kiss, 2020, 174-175.

[59] 2019/1152 irányelv, 17-18. cikk.

## 2. A kibővített tájékoztatási kötelezettség átültetése az Mt.-be

Az irányelv 4. cikke a munkaviszony teljesítése körében meghatározó, kiemelten fontos szempontként kezeli a munkavégzés helyét és a munkaviszony időtartamát. Ennek az a magyarázata, hogy ezek valóban olyan fontos információk, amelyek nélkül nem képzelhető el a munkavállaló szerződéses kötelességeinek teljesítése, illetőleg alapvető, kógens természetű – uniós jogi háttérű – előírásokat is érintenek. Utóbbi kapcsán a határozott időtartamú munkaviszony maximális hosszára kell gondolni,<sup>[60]</sup> ami egyébként is részét képezi eme kötelező munkáltatói tájékoztatónak.

Ezek az irányelvi előírások a 4-6. cikkben szerepelnek, és gyakorlatilag minden olyan komponensben újdonságot hoznak, amelyeket korábban a magyar jog is szabályozott a 91/533/EGK irányelv alapján.<sup>[61]</sup>

„Az irányelv ugyanakkor kötelezi a munkáltatót, hogy abban az esetben is adjon legkésőbb a munkaviszony kezdetétől számított egy héten belül írásbeli tájékoztatást a munkavállaló részére a munkahelyről és a munkaviszony tartamáról, ha a felek a munkaszerződés írásba foglalását elmulasztották. A munkaviszony tartamára vonatkozó, és munkavégzés helyéhez kapcsolódó tájékoztatási kötelezettség a 46. § (1) bekezdés b) és c) pontjában, és a (2) bekezdésében kerül elhelyezésre. Amennyiben a felek a munkaszerződésben írásban megállapodtak, abban az esetben a munkáltatót további tájékoztatási kötelezettség nem terheli.” (Mt. 45. § (2) és (3) bekezdése.)<sup>[62]</sup>

A miniszteri indokolásból kitűnik, hogy a jogalkotói szándék egyfajta szabályozási egyszerűsítésre is irányult e téren, amennyiben e két, munkaszerződésbeli tartalmi elem meghatározását még egyértelműbbé teszi a korábbiakhoz képest. Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy az Mt. 46. § (2) bekezdése szerint a felek ilyen tárgyú megállapodása esetén nem terheli a munkáltatót külön tájékoztatási kötelezettség is. Ennek az a magyarázata, hogy bár egyik tartalmi elem szerződéses rögzítése sem kötelező, amennyiben mégis megállapodnak azokban a felek, úgy közös akaratukat egyértelműen kifejezték; márpedig a munkavállaló sem tudja akaratát oly módon kifejezni, hogy az adott információnak ne lenne birtokában.<sup>[63]</sup> Összességében fontos tehát, hogy első ránézésre kisebb horderejűek ugyan az implementációs törvénymódosítások, de azok egyfelől egyértelműek, másfelől pedig az irányelv által is kiemelten fontosnak tartott kérdésekben kerültek kodifikálásra.

[60] Lásd a Tanács 1999/70/EK irányelvét (1999. június 28.) az ESZSZ, az UNICE és a CEEP által a határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött keretmegállapodásról.

[61] Lásd tipikusan a már hatálytalan előzmény-irányelv (91/533/EGK irányelv) 2-3. cikkeit: személyi adatok, munkavégzés helye, munkavállaló által végzendő munka megnevezése, munkavégzés várható időtartama, legfeljebb két hónapon belüli tájékoztatás, stb.

[62] T/1845. sz. miniszteri indokolás, 135.

[63] Az érvénytelenség veszélye persze ekkor is felmerülhet, pl. a másik fél megtévesztése vagy tévedés esetén (Mt. 27. (1)-(4) bekezdés).

Maga az Mt. 46. § tehát az a törvényhely, amely az irányelvi rendelkezések nagyobb részét magában foglalta eddig is,<sup>[64]</sup> és strukturális módosításokkal, érdemi bővítéssel ugyan, de továbbra is ez a kulcsfontosságú szabálya a megfelelő munkáltatói tájékoztatásnak. Az irányelvnek megfelelően jelentősen lerövidítette a jogalkotó a tájékoztatásra nyitva álló időtartamot,<sup>[65]</sup> illetőleg a következőkkel kellett kiegészíteni a tájékoztatót tartalmi szempontból:

„A munkahely, a munkaviszony kezdete és tartama, a munkaviszony megszüntetésével összefüggő szabályok, a munkaidő-beosztás lehetséges időszaka (a hét napjai, a napi munkaidő lehetséges kezdő és befejező időpontja), a munkáltató képzési politikája, a munkavállaló által igénybe vehető képzésre fordítható idő tartama, a munkaviszonnyal kapcsolatos közterhet megillető hatóság.”

Látható tehát, hogy az eddigiekhez képest bővebb, jóval részletesebb tartalmi elvárásokat fogalmaz meg az Mt. a munkáltatóval szemben. Ebben a felsorolásban találhatók teljesen új elemek (pl. munkáltató képzési politikája), illetve módosított előírások is (pl. munkaidő-beosztás lehetséges időszaka).

#### IV. A HÁTRÁNYOS VAGY KEDVEZŐTLEN BÁNÁSMÓDDAL SZEMBENI VÉDELEM

##### 1. A munkavállalói jogérvényesítés megkönnyítésének dilemmája

Előjáróban szükséges felhívni arra a figyelmet, hogy az irányelv ezen, kifejezetten a munkavállalókat esetlegesen érő hátrányok kiküszöbölésére, illetőleg e hátrányok mérséklésére épülő része kulcsfontosságú az új szabályozásban. Megítélésem szerint ugyanis egyfelől, amennyiben a munkavállalói jogérvényesítést akadályozó munkáltatói magatartások megelőzhetők, úgy az irányelv céljai valóban elérhetővé válnak. Másfelől pedig az irányelvi normák közül talán ezek azok, amelyek a legtöbb érdemi újdonságot tartalmazták a korábbi szabályozáshoz képest. Ezen tényezőkre is figyelemmel vizsgálom a következőkben e jogvédelmi eszközöket, a tanulmány tartalmi egységei közül a legnagyobb terjedelemben.

Az irányelv 17. cikke általánosságban rendeli alkalmazni azon alapvető munkajogi garanciát, amely szerint a munkavállalók igényérvényesítési lehetőségeit meg kell könnyíteni, olyan módon, hogy amennyiben a munkavállaló valamilyen olyan hátrány elszenvedésére hivatkozik pl. bíróság előtt, amely álláspontja a munkáltató magatartásából származik az egyes, irányelvben foglalt jogok érvényesítése során, úgy számára valóban kedvezőbb bizonyítási terhet kell előír-

[64] Bankó – Berke – Kiss, 2017, 214-218.

[65] A munkaviszony kezdetétől számított hét napra a korábban irányadó tizenöt nap helyett (Mt. 46. § (1) bekezdés).

ni.<sup>[66]</sup> Azaz az irányelv – hasonlóan az egyenlő bánásmód elvéhez – megosztja, illetőleg megfordítja a bizonyítási terhet azzal, hogy a munkavállalónak csak állítási kötelezettsége, míg a munkáltatónak bizonyítási kötelezettsége keletkezik (18. cikk).<sup>[67]</sup> Meg kell azonban jegyezni, hogy amennyiben csupán az irányelv 17. cikkét vesszük alapul, úgy utóbbi szabály implementálása nem feltétlenül szükséges, hiszen az speciálisan a munkaviszony munkáltató általi megszüntetése esetére szerepel az irányelvben. Ugyanakkor egyrészt ezen rendelkezések szorosan összefüggnek egymással, másrészt pedig a törvényjavaslat miniszteri indokolása nem hivatkozik cikkszerűen az említett normákra, csupán általánoságban hívja fel az irányelvet az Mt. 7. § (3) bekezdése megalkotásának szabályozásméleti hátteréről.<sup>[68]</sup> Fontos továbbá, hogy a miniszteri indoklás expliciten úgy fogalmaz, hogy új szabály megalkotása nélkül implementálja a magyar munkajog felhívott szabályokat a következők szerint:

„Ezeknek való megfelelés érdekében ugyanakkor új jogintézmény nem kerül bevezetésre a magyar jogban, hanem a hatályos munkajogi szabályozás keretei között a javaslat egyértelműsíti a joggal való visszaélés tilalmához kapcsolódó igények érvényesítésének szabályait. Az Mt.-ben e tilalom célozza biztosítani a rendeltetésellenes joggyakorlással szembeni védelmet, amely magában foglalhatja az irányelvek szerinti kedvezőtlen bánásmód vagy hátrányos következmények elleni védelmet is. Erre tekintettel a javaslat rendelkezik a bizonyítási terhel megosztásáról.”<sup>[69]</sup>

Érdekes összefüggésre mutathatunk rá, ha az indoklás szövegéből indulunk ki. Látszik ugyanis ez alapján, hogy kifejezetten a bizonyítási terhel megosztása kapcsán kívánt szabályt módosítani a jogalkotó, de új szabály megalkotása nélkül. Illetőleg, figyelemre méltó az is, hogy az irányelvi rendelkezéssel voltképpen egyenértékűnek tekinti az eddig is hatályos Mt. 7. § szerinti joggal való visszaélés tilalmának általános magatartási követelményét.<sup>[70]</sup> Márpedig, ha a jogalkotás célja az volt, hogy az új – vagy éppen az értelemben csupán kibővített – szabály lefedje a jelzett irányelvi előírást, úgy a 18. cikket sem ignorálhatjuk, sőt a 16. cikk kapcsolódó normatételei is relevánsnak tűnnek.<sup>[71]</sup>

[66] Javaslat, 17.

[67] Javaslat, 17.

[68] T/1845. sz. miniszteri indoklás 135-136.

[69] T/1845. sz. miniszteri indoklás 135-136.

[70] T/1845. sz. miniszteri indoklás 135-136.

[71] 2019/1152 irányelv 16. cikk: „A tagállamok gondoskodnak arról, hogy az ezen irányelvből fakadó jogok megsértése esetén a munkavállalók részére – beleértve azokat is, akiknek a munkaviszonya már megszűnt – biztosított legyen a tényleges és pártatlan vitarendezés lehetősége, valamint a jogorvoslat-hoz való jog.” 2019/1152 irányelv 18. cikk (3) bekezdés: „A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy amennyiben a (2) bekezdésben említett munkavállalók bíróság vagy egyéb illetékes hatóság vagy szerv előtt olyan tényeket állítanak, amelyek alapján vélemezni lehet, hogy ilyen elbocsátásra vagy egyenértékű intézkedésre került sor, a munkáltató legyen köteles bizonyítani, hogy az elbocsátásra nem az (1) bekezdésben említett okokból került sor.”

E szabályozásmetodikai megoldás azonban önmagában nem aggályos, természetesen nem lehet az implementáció célja a cikkről cikkre, szóról szóra történő transzpozíció akkor sem, ha megítélésem szerint a bizonyítási teher megosztásának szabálya viszonylag merev elvrendszert tükröz. E gondolatmenetből ugyanakkor két további konzekvencia is leszűrhető az irányelvi és Mt.-béli preskripciók esetleges kollíziója kapcsán, a következők szerint.

## 2. A bizonyítási teher megfordítása – Tényleg könnyebb így?

Amennyiben a jogalkotó valóban implementálni rendeli a bizonyítási teher speciális – bár általános felhatalmazáson alapuló, de végeredményben az irányelvben garantált jogokra szorító – kiosztásának szabályát, úgy az implementáció egyrészt pontatlan, másrészt jóval szélesebb körben alkalmazandó szabályt eredményez annál, mint amit az irányelv elvár a tagállamoktól. A pontatlanság a munkavállaló (felperes) bizonyítási kötelezettsége körében keresendő, hiszen a következetes magyar bírói gyakorlat szerint is érdemi, valódi bizonyítási terhe van a munkavállalónak az állított munkáltatói magatartás és az irányadó körülmények, tények tekintetében,<sup>[72]</sup> mindezt pedig az ex lege konjunktivitás erősíti meg. Az irányelv nem szól ugyanis felperesi bizonyításról, épp ellenkezőleg; annak érdekében, hogy a munkavállalók valóban hatékonyan és az irányelv szellemének is megfelelően tudják érvényesíteni alapvető jogaikat, részükre csupán állítási (valószínűsítési) köteletséget ír elő, szemben az alperesi bizonyítással.<sup>[73]</sup> Mindez analóg módon értelmezhető az antidiszkriminációs normaanyagból ismert fordított bizonyítási terhet érintő szabályokkal,<sup>[74]</sup> amelyek funkciója hasonlatos, így eme irányelvi szabályozás logikája is érthető. E tekintetben tehát – amennyiben ténylegesen az idézett irányelvi normák átültetését vesszük alapul – a munkavállalótól az Mt. sem várhatna el tényleges bizonyítást.

Az alatt pedig, hogy jóval szélesebb körben került megfogalmazásra e szabály, azt értem, hogy az irányelv e vonatkozásban releváns 16-18. cikkei kifejezetten az átlátható és kiszámítható munkafeltételekhez való munkavállalói jogosultság védelme körében igyekszik megerősíteni a munkavállaló munkáltatóval szembeni pozícióját, úgy az Mt. 7. § (3) bekezdése generálklauzulaként jelenik meg. Pontosabban, maga az Mt. 7. § egy olyan általános magatartási követelmény, amely voltaképpen egy fontos, gyakorlatban is jelentős szereppel bíró generálklauzulája az Mt.-nek, és mivel az új (3) bekezdés kétségkívül e logika mentén bővíti az eredeti törvényszöveget, megállapítható annak generális jel-

[72] A Kúria 5/2017.(XI.28.) KMK véleménye a joggal való visszaélés tilalmának megsértésével kapcsolatos munkaügyi perekben felmerült egyes kérdésekről (a továbbiakban: 5/2017. KMK vélemény), 3. pont.

[73] Javaslat, 17.

[74] Farkas, 2012, 24-26.



lege. Ez egyelőre persze csak feltételezés lehet részéről, de a munkafeltételek komplex rendszere felől közelítve e kérdéshez, egy ilyen tartalmú jogszabályváltozás hosszabb távon – és e téren jogfejlesztő jogértelmezés esetén – akár a munkajogviszony teljes tartalmi térképét is érdemben átrajzolhatja a jövőben.

Azaz, nem kizárólag a munkaviszony transzparenciáját érintő munkavállalói jogok kapcsán értelmezendő így a bizonyítási teher az Mt. hatálya alatt, hanem voltaképpen bármely jogvita<sup>[75]</sup> kapcsán e szabályokat kell alkalmazni, amennyiben a felperes munkavállaló hivatkozik a joggal való visszaélés tilalmának munkáltató általi megsértésére (is).<sup>[76]</sup> Azaz, a magyar szabályozás még abban az esetben is, ha a miniszteri indokolás alapján nem vezetett be új szabályt eme implementációs kötelezettség teljesítésére, egy olyan, általános érvényű jogvédelmi klauzulával bővítette az általános magatartási követelmények szabályozását, amely valóban hatékony jogvédelmet nyújthat a munkavállalóknak.

### 3. A jogérvényesítési klauzula kiterjesztése

Egy másik szempont alapján értékelve az Mt. 7. § (3) bekezdést, szintén érdekes következtetésekre juthatunk. A – vélhetően – átültetni szándékozott szabályegyüttes ugyanis *expressis verbis* a munkavállalói jogvédelemről, jogérvényesítéséről szól, míg az Mt. érthető módon mindkét fél számára lehetővé teszi a joggal való visszaélés tilalmának megsértésére való hivatkozást, ekvivalens bizonyítási teher mellett. Eme, megítélésem szerint ellentmondásos helyzet magyar munkajogi magyarázata – egyebek között – éppen a fentebb is említett azon jelenség, amely egyfajta generálklauzulaként,<sup>[77]</sup> tehát az Mt. hatálya alatti valamennyi munkáltatói és munkavállalói magatartás kapcsán megnyitja e jogérvényesítési lehetőséget. Ez alapesetben nem jelentene hátrányt munkavállalói oldalon – azaz nem lenne ellentétes sem az irányelv konkrét szabályaival, sem pedig annak szellemiségével –, hiszen az a tény, hogy a munkavállaló és a munkáltató azonos módon tudja jogát érvényesíteni, nem csökkenti automatikusan a munkavállalói jogérvényesítés szintjét. Viszont egyfelől maga az irányelv is figyelemmel van a munkaviszony alanyainak egyenlőtlen, hierarchikus pozíciójára, és emiatt is rendelkezik lényegében minden szabályával úgy, hogy a munkavállalói jogvédelmet és alapvető garanciákat meg kell erősíteni.<sup>[78]</sup> Másfelől pedig – még ha általános szabályként érthető is e logika – úgy vélem, hogy az

[75] Értve ezalatt valamennyi olyan munkaügyi jogvitát, amelyben az Mt. 7. §-át hívja fel valamely peres fél.

[76] Értve ezalatt azt, hogy nem kizárt a munkáltató visszaélésszerű joggyakorlására és az egyenlő bánásmód követelmények megsértésére történő egyidejű munkavállalói hivatkozás. Lásd 5/2017. KMK vélemény 3-4. pont.

[77] Kun, 2016, 398-399.

[78] Boot, 2022, 84-85.

irányelv hasonló, vélhetően implementálni tervezett szabálya ehhez képest speciális, és nem teljes mértékben arról szól, amiről az Mt. 7. § (3) bekezdése, illetve kontextusban szemlélve, a teljes Mt. 7. §.

A munkavállalók hátrányos bánásmóddal szembeni védelme ugyanis kétségkívül szűkebb hatókörű – lásd: irányelvben biztosított jogok –, de összességében magasabb szintű védelmet tud garantálni a munkavállalóknak azáltal, hogy nem bizonyítási, hanem állítási (valószínűsítési) kötelezettséget keletkeztet részükre. Így összességében elmondható, hogy az implementáció e téren nem kellően konkrét, még akkor sem, ha bizonyos tekintetben egy szélesebb körben alkalmazható, de valójában munkavállalói szempontból kedvezőtlenebb szabályt alkotott, illetve módosított a magyar jogalkotó.

#### 4. További, a munkavállalók tényleges jogvédelmét szolgáló rendelkezések az irányelvben

Bár az Mt. 7. §-ának módosítása kapcsán már esett szó e rendelkezésekről, de szükséges önállóan is megemlíteni azt, hogy az irányelv kardinális fontosságú, 15-19. cikkei nem keletkeztettek implementációs kötelezettséget a magyar jogalkotó álláspontja szerint. Az irányelv e horizontális rendelkezései a munkavállalók tényleges és hatékony jogorvoslathoz való jogát, illetőleg azon kedvezőbb szabályokat taglalják, amelyek által lehetővé kell tenni számukra azt, hogy az irányelvben foglalt jogaikat ténylegesen gyakorolhassák. Mindez magában foglalja az általános jogorvoslathoz való jogot, a már említett hátrányos bánásmóddal szembeni védelmet, az elbocsátással szembeni védelmet, a kedvezőbb bizonyítási szabályokat és a munkáltatói jogsértések esetére kilátásba helyezendő szankciókat is.<sup>[79]</sup> Természetesen a bírósághoz fordulás és a munkaügyi hatóság munkáltatóval szembeni szankcionálási jogköre megfeleltethető eme elvárásoknak, ugyanakkor a többi kapcsán érdemes röviden áttekinteni azok célját és magyar munkajogbéli megjelenését.

A hátrányos bánásmóddal szembeni védelemről és ahhoz kötődően a munkavállaló számára kedvezőbb bizonyítási teherről fentebb már volt szó, így e helyütt csak utalni szükséges arra, hogy az implementáció ezeknek az elvárásoknak véleményem szerint csak részben felel meg. Kapcsolódó előírásai az irányelvnek a korai vitarendezési mechanizmusokra vonatkozó előírások és az ehhez kötődő jogi vélelmek, amelyek szintén a munkavállalói érdekeket védik.<sup>[80]</sup> Ilyen tartalmú szabálya nincs az Mt.-nek, néhány általános szabály alapján lehet ezekre következtetni (pl. alternatív vitarendezési megoldások). Implementációs szempontból talán a 18. cikk a legérdekesebb, ebben ugyanis a munkavállaló irányelven alapuló joggyakorlására épülő munkáltatói elbocsátással (felmondással) szembeni védelemről szól az irányelv, és ilyen területen

[79] 2019/1152 irányelv 15-19. cikk.

[80] 2019/1152 15. cikk, lásd Javaslat, 17.

nem történt módosítás az Mt.-ben. Ez érthető abból a szempontból, hogy a felmondás, illetőleg a jogellenes munkaviszony-megszüntetés szabályai ebben az esetben is irányadók,<sup>[81]</sup> de megítélésem szerint az irányelv jóval konkrétabb, egy adott típusú tényállásra vonatkozó munkáltatói felmondási tilalomról szól e helyütt valójában.<sup>[82]</sup> A már többször felhívott Mt. 7. § alapvetően megfelelő jogvédelmi eszköz lehet ebben az esetben is, hiszen elképzelhető, hogy a munkáltató nem anyagi jogellenesség formájában, hanem rendeltetésellenes joggyakorlásával sérti meg az irányelvi szabályokat (pl. személyes bosszú miatt nem biztosítja a foglalkozási formák közötti váltás lehetőségét a munkavállaló számára). Márpedig az anyagi jogellenesség és a visszaélészerű joggyakorlás fogalmilag kizárják egymást.<sup>[83]</sup>

Még ezen jogértelmezés és jogharmonizációs felfogás szerint is szükséges két megjegyzést tenni. Egyrészt maga az Mt. 7. § (3) bekezdés is részben aggályos implementációs szempontból, azaz ebben az esetben – pl. egy ilyen tárgyú munkajogviszony jogellenes megszüntetése iránt indított jogvitában – nem lenne irányelv-konform a felperes munkavállalótól elvárni a bizonyítást a valószínűsítés helyett. Másrészt pedig, e rendelkezés nem kellően specifikus megítélésem szerint ahhoz, hogy munkáltatói oldalról kiinduló egyoldalú munkajogviszony-megszüntetéssel szemben nyújtson tényleges védelmet, hiszen eleve csak a visszaélészerű joggyakorlás lehetne ebben az esetben a munkavállaló által hivatkozott jogalap (lásd analógiával az egyenlő bánásmód megsértésére történő hivatkozást). Bár nem tűnik reálisnak jogalkotási szempontból, ezen irányelvi rendelkezés ad absurdum egy, az Mt. által szabályozott felmondási tilalmakkal egyenértékű vagy azokhoz hasonló szabály megalkotását tenné szükségessé véleményem szerint, hiszen enélkül az uniós jog által elvárt tényleges, érdemi és konkrét jogvédelem voltaképpen nem elérhető a munkavállaló számára, már amennyiben az irányelvben biztosított jogok igénybevételeivel összefüggésben érnék eme hátrányok a munkavállalót a munkáltató részéről.<sup>[84]</sup>

[81] Petrovics, 2020, 304-306.

[82] Javaslat, 17.

[83] 5/2017. KMK vélemény 1. pont.

[84] Megjegyzendő, hogy e téren – a már említett jogharmonizációs módosítások mellett – fontos szerepet játszhat a jövőben a joggyakorlatban a módosított Mt. 64. § (3) bekezdés és 83. § (1) bekezdés ab) pontja is. Előbbi bizonyos, az implementálandó irányelvekben foglalt esetkörökben arra az esetre is kötelezővé teszi a munkáltató írásbeli indokolási kötelezettségét felmondás esetén, amennyiben az egyébként nem lenne kötelező az Mt. szerint (pl. biztonságosabb foglalkoztatási formára történő áttérésre vonatkozó munkavállalói kérelem miatti munkaviszony-megszüntetés esetén). Utóbbi szabályozás pedig a jogellenes munkaviszony-megszüntetés kapcsán bővíti a szabályozást azáltal, hogy a munkaviszony bíróság általi helyreállítása lehetséges a joggal való visszaélés tilalmába ütköző munkáltatói munkaviszony-megszüntetés esetén is. Mindezen új munkajogi garanciák kétségkívül az irányelvnek való megfelelést szolgálják.

## V. KÖVETKEZTETÉSEK

A vizsgálat végén megállapítható, hogy bár az implementációs határidő lejártát követően, de a magyar jogalkotás összességében megfelelően ültette át az (EU) 2019/1152 irányelvet. Az implementációs törvénymódosítás kapcsán általánosságban nem tapasztalhatunk olyan jelenséget, miszerint az új irányelv néhány rendelkezése esetlegesen teljes mértékben hiányozna az Mt.-ből, vagy az teljesen eltérő jelentéstartalommal került volna be az Mt.-be. Ennek megítélésem szerint az a jelentősége, hogy egy olyan, kulcsfontosságú uniós szociálpolitikai jogforrásról van szó, amely egyfelől számos újdonságot tartalmaz, másfelől meghatározó szerepe van az uniós munkajogi reformok sikeres végrehajtásában, harmadfelől pedig a munkavállalók alapvető jogait és magát a munkajogviszonyt is alapjaiban érinti. Úgy vélem, hogy viszonylag ritkán találkozhatunk ilyen mértékben átfogó, holisztikus megközelítést alkalmazó uniós munkajogi jogforrással, pontosabban olyannal, amely annak általános jellege mellett számos, valóban új és érdemi jogalkotást igénylő részletszabályt is tartalmaz.

Az összkép tehát pozitív, és valóban úgy tűnik, hogy a magyar munkajogi kódex is egyre nyitottabbá válik a munkaerőpiaci transzformációra, pontosabban, jobban meg tudja állni helyét abban a folyamatban, amelyben a bizonytalan foglalkoztatás, platform-munka még elterjedtebb,<sup>[85]</sup> és egyre inkább „tipikus”, de legalábbis kodifikáltan „atipikus” foglalkozási formává fog válni. És persze, eme pozitívumok a hagyományos munkajogviszonyok egyes garanciális elemei kapcsán is fontosak, illetőleg általában véve egyfajta általános modernizáció termékeinek tűnnek az egyébként szükségszerű és jelentős kihívásokat tartogató munkaerőpiaci adaptáció terén. Mindezen folyamatokban kiemelkedő szerepe kell, hogy legyen azon jogosultságoknak és biztosítékoknak, amelyek szociális indíttatásúak, és kifejezetten a munkavállalók érdekeinek védelmét szolgálják. Az uniós jogalkotás legalábbis ebbe az irányba mutat.

Ebből a szempontból le kell vonnunk néhány következtést az implementáció megkérdőjelezhető, esetleg továbbgondolható elemére nézve is. Ahogyan erre többször utaltam fentebb, az Mt. 7. § (3) bekezdése több szempontból is aggályosnak tűnik amellest, hogy a joggal való visszaélés általános természete miatt végeredményben megfelelően szolgálhatja a munkavállalók védelmét, de a bizonyítás tartalmának – és annak egyes fogalmi elemeinek (pl. sérelem, hátrány) – körülményei tisztázást igényelnek. Hasonló elvek mentén kell megemlíteni az irányelv – összefoglalóan – további jogvédelmi szabályait (15-19. cikk), amelyek csupán sporadikusan jelennek meg az Mt.-ben, sőt ezek egy része nehezen illeszthető be a magyar munkajog szisztémájába (pl. elbocsátással szembeni védelem). A munkavállalók hatékony jogvédelmét és tényleges jogérvényesítését támogató irányelvi szabályok némelyike hasznosnak mutatkozna

[85] Jakab, 2022, 44-46.

az Mt.-ben is, de azt is látni kell, hogy rendszerszintű szemlélettel ezen szabályok nagy része rendelkezésre áll módosítás nélkül is (pl. bírósághoz fordulás joga).

Zárszóként álljon itt az, hogy mivel az irányelv maga – illetve az azt körül ölelő uniós szociálpolitikai (munkajogi) kontextus – alapvető elvként és elérendő célként rögzíti a munkavállalói jogos érdekek és jogok védelmét, elsősorban a munkajogviszonyok strukturális változása, másodsorban pedig a munkáltatói erőfölény okán. Ezzel a szemlélettel elképzelhető, hogy további módosítások is szükségessé válnak a magyar munkajogban a következő években, illetőleg a joggyakorlatban sem kizárt, hogy a jogértelmezési megközelítés változni fog. Mindehhez persze szükség lesz olyan EUB-ítéletekre is, amelyek az új irányelvet vizsgálják, de összességében elmondható, hogy a munkavállalók jogi pozíciójának megerősítése és alapvető jogainak védelme jelen irányelvben foglaltaknál még inkább fókuszba fog kerülni az uniós jogalkotásban.<sup>[86]</sup> Minderre pedig fel kell készülnie a magyar jogalkotónak is, hiszen jelentős lépésnek tekinthető jelen – és az (EU) 2019/1158 szintén 2023-as – irányelv átültetése is, azonban várhatóan további lépések is hamarosan szükségessé fognak válni.

## IRODALOM

- Aloisi, Antonio (2022): Platform work in Europe: Lessons learned, legal developments and challenges ahead. In: *European Labour Law Journal*. 13. évf., 1. sz. DOI: <https://doi.org/10.1177/20319525211062557>.
- Bankó Zoltán (2020): 10. §. A munkajogviszony létesítése és kezdete. In: Kiss György (szerk.): *Munkajog*. Dialóg Campus, Budapest.
- Bankó Zoltán – Berke Gyula – Kiss György (2017): *Kommentár a munka törvénykönyvéhez: kommentár a munka törvénykönyvről szóló 2012. évi I. törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest.
- Barnard, Catherine (2020): Are social 'Rights' rights? In: *European Labour Law Journal*. 11. évf., 4. sz.
- Barnard, Catherine (2012): *EU Employment Law (Fourth Edition)*. Oxford University Press, Oxford.
- Berke Gyula (2003): I. A munkáltató tájékoztatási kötelezettsége a foglalkoztatás feltételeiről. In: Kiss György (szerk.): *Az Európai Unió munkajoga*. Osiris, Budapest.
- Blanke, Thomas (2006): 13. Fair and just working conditions (Article 31). In: Bercusson, Brian (ed.): *European Labour Law and the EU Charter of Fundamental Rights*. Nomos, Baden-Baden. DOI: <https://doi.org/10.5040/9781849468350.ch-034>.
- Boot, Gerrard (2021): Platform work in Europe: The need for a multilevel solution to protect the so-called self-employed. In: *European Labour Law Journal*. 13. évf., 1. sz. DOI: <https://doi.org/10.1177/20319525211063113>.
- Delfino, Massimiliano (2015): The Court and the Charter – A "Consistent" Interpretation of Fundamental Social Rights and Principle. In: *European Labour Law Journal*. 6. évf., 1. sz. DOI: <https://doi.org/10.1177/201395251500600106>.

[86] Utalással a korábban említett, megfelelő minimálbékekről és a platform-munkavégzésről szóló irányelvre.

- Digennaro, Pierluigi (2022): The effects of neoliberalism in European labour law: The meaning of labour and the need for a different constitutional compromise. In: *European Labour Law Journal*. 13. évf., 2. sz.  
DOI: <https://doi.org/10.1177/20319525221093716>.
- Farkas Lilla (2012): Getting it right the wrong way? The consequences of a summary judgment: the Meister case. In: *European Anti-Discrimination Law Review*. 15. sz.
- Gyulavári Tamás (2016): IV. fejezet – Munkaviszony létesítése. In: Gyulavári Tamás (szerk.): *Munkajog (Harmadik, átdolgozott kiadás)*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- Gyulavári Tamás (2014): *A szürke állomány. Gazdaságilag függő munkavégzés a munkaviszony és az önfoglalkoztatás határán*. Pázmány Press, Budapest.
- Hendrickx, Frank (2018): The European Pillar of Social Rights: A first evaluation. In: *European Labour Law Journal*. 9. évf., 1. sz.  
DOI: <https://doi.org/10.1177/2031952518759987>.
- Hendrickx, Frank (2017): Editorial: The European pillar of social rights – Interesting times ahead. In: *European Labour Law Journal*. 8. évf., 3. sz.
- Horváth István – Petrovics Zoltán (2022): A jogvédelem irányában – Irányelvtervezet a platformmunka körülményeinek javításáról (1. rész). In: *Munkajog*. 6. évf., 1. sz.
- Hungler Sára – Gellérné Lukács Éva – Petrovics Zoltán – Dudás Katalin (2020): *Az Európai Unió szociális és munkajoga*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.  
DOI: <https://doi.org/10.47630/kulg/.2020.64.7-8.84>.
- Hungler Sára: Chapter X – Local interests and social integration in Europe: integrating the Member States under the European Pillar of Social Rights? In: Varju Márton (szerk.): *Between Compliance and Particularism: Member State Interests and European Union Law*. Springer, Cham.  
DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-05782-4\\_12](https://doi.org/10.1007/978-3-030-05782-4_12).
- Hungler Sára (2018): Nemzeti érdekek és szociális integráció az Európai Unióban: az Európai Jogok Szociális Pillérének kísérlete az integrációra. In: *Állam- és Jogtudomány*. 59. évf., 2. sz.
- Jakab Nóra (2022): Minden a feje tetejére áll? – Avagy a munkavégzés és védelem régi-új megközelítése. In: *Miskolci Jogi Szemle*. 17. évf., 4. sz.  
DOI: <https://doi.org/10.32980/mjsz.2022.4.2111>.
- Kilpatrick, Claire – Muir, Elise – Garben, Sacha (2021): From Austerity Back to Legitimacy? The European Pillar of Social Rights: A Policy Brief. In: *EU Law Analysis – Expert insight into EU law developments*. 2017. március 20. (Elérhető: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2017/03/from-austerity-back-to-legitimacy.html>. Letöltés ideje: 2023. augusztus 16.).
- Kozma Anna – Lőrincz György – Pál Lajos (2020): *A Munka Törvénykönyvének magyarázata*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest.
- Kun Attila (2016): Az új munka törvénykönyve. In: Jakab András – Gajdoschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, Budapest.
- O'Connor, Niall (2020): 'Unchartered' waters: fundamental rights, Brexit and the (re)constitution of the employment law hierarchy of norms. In: *European Labour Law Journal*. 12. évf., 1. sz.  
DOI: <https://doi.org/10.1177/2031952520911063>.
- Petrovics Zoltán (2021): 15. § A munkajogviszony megszűnése és megszüntetése. In: Kiss György (szerk.): *Munkajog*. Dialóg Campus, Budapest.
- Prugberger Tamás – Tóth Hilda (2020): A munkáltatók munkavállalók irányában fennálló tájékoztatási kötelezettségének várható alakulása az átlátható és kiszámítható munkafeltételekről szóló új irányelv alapján. In: *Magyar Jog*. 67. évf., 1. sz.

- Riesenhuber, Karl (2021): *European Employment Law (2nd edition)*. Intersentia, Cambridge.
- Waddington, Lisa – Bell, Mark (2021): The right to request flexible working arrangements under the Work-life Balance Directive – A comparative perspective. In: *European Labour Law Journal*. 12. évf., 4. sz.  
DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3947821>.

## JOGFORRÁSOK

- A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény.
- A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény.
- A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény.
- A Kúria 5/2017.(XI.28.) KMK véleménye a joggal való visszaélés tilalmának megsértésével kapcsolatos munkaügyi perekben felmerült egyes kérdésekről (a továbbiakban: 5/2017. KMK vélemény).
- A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény.
- A Tanács 1999/70/EK irányelve (1999. június 28.) az ESZSZ, az UNICE és a CEEP által a határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött keretmegállapodásról.
- A Tanács 91/533/EGK irányelve (1991. október 14.) a munkaadónak a munkavállalóval szembeni, a szerződés, illetve a munkaviszony feltételeire vonatkozó tájékoztatási kötelezettségéről.
- Az egyes foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2022. évi LXXIV. törvény.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1149 rendelete (2019. június 20.) az Európai Munkaügyi Hatóság létrehozásáról, a 883/2004/EK, a 492/2011/EU és az (EU) 2016/589 rendelet módosításáról, valamint az (EU) 2016/344 határozat hatályon kívül helyezéséről.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1152 irányelve (2019. június 20.) az Európai Unióban alkalmazandó átlátható és kiszámítható munkafeltételekről.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1158 irányelve (2019. június 20.) a szülők és a gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti egyensúlyról és a 2010/18/EU tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről.
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája.
- Az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény.
- C-306/07. Ruben Andersen kontra Kommunernes Landsforening.
- Egyes foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló T/1845. számú törvényjavaslat miniszteri indokolása.
- Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a platformalapú munkavégzés munkakörülményeinek javításáról, Brüsszel, 2021.12.9. COM(2021) 762 final. (Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0762>. Letöltés ideje: 2023. augusztus 2.).
- Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az Európai Unióban alkalmazandó átlátható és kiszámítható munkafeltételekről, Brüsszel, 2017.12.21. COM(2017) 797 final. (Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0797&from=HU>. Letöltés ideje: 2023. augusztus 1.).
- P9\_TA(2022)0316 – Megfelelő minimálbérek az Európai Unióban, Az Európai Parlament 2022. szeptember 14-i jogalkotási állásfoglalása az Európai Unióban biztosítandó megfelelő minimálbérekről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló bizottsági javaslatról (COM(2020)0682 – C9-0337/2020 – 2020/0310(COD)) (Az elfogadott szöveg elérhető: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0316\\_HU.html#](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0316_HU.html#)

title2. Letöltés ideje: 2022. október 28.).

- Szociális Jogok Európai Pillére.



• Szerényi Gábor grafikája



BARTKÓ RÓBERT - SÁNTHA FERENC

## Crimes against the border barrier in Hungary – Effective tools in the fight against irregular migration?

### ABSTRACT

Migration, or irregular migration is not a recent phenomenon. It has been present in our world for a long time and has historically posed challenges for countries affected by immigration. Keeping immigration under control has also been an important issue for the European Union since its beginnings. However, the situation has changed significantly in 2014 and 2015. The wave of migration that hit Hungary in 2015 marked the beginning of a new era in the history of migration in Europe and in Hungary, both in terms of quality and scale. In response, the Hungarian government formulated a package of measures consisting of several points. The first step was the construction of the temporary security border (also known in the literature as the “physical border barrier”), and the second was the adoption of Act CXL of 2015 by the Hungarian Parliament, which created the legal background for the management of mass immigration (the “legal border closure”). As the Hungarian solution was a unique one in the European Union in our paper we have to examine first the legality of constructing the border barrier. Once the test of legality has been met – as the second step – we turn to the presentation of the Hungarian substantive criminal law and its analysis. Finally, we evaluate the Hungarian legislation in the light of the principle of legality and from the perspective of symbolic criminal legislation. To support our arguments we also use criminal statistics provided by the Hungarian Prosecutor General’s Office for our research.

**Keywords:** irregular migration ■ crimes against the border barrier  
■ Hungarian migratory situation ■ principle of legality  
■ Hungarian substantive criminal law

### I. INTRODUCTION

The migratory wave that hit Hungary in 2015 and showed the European Union the weaknesses of the Schengen system,<sup>[1]</sup> marked a begin-

[1] See further information: Colombeau, 2020.

ning of a new era in the history of migration not only in the European Union but also in Hungary. Facing the mass migration the Hungarian government adopted a package of legal and administrative measures in 2015 to stop the irregular migratory flow and to be able to handle it. The first step was the construction of the physical border barrier and the creation of legal rules to facilitate its construction. As a second step, the Act CXL of 2015 was adopted by the Hungarian Parliament which set the legal background for the management of mass immigration by amending several internal legal rules. Of course, the legislator's aim was also to provide legal protection of the physical border barrier which has already been built or that may be built in the future. As the legislator pointed out: „the protection of state's borders can only be ensured by the installation of increasingly serious facilities and equipment. The function of the mentioned items is to complete the self-defence of the State and to indicate that the state wishes to exercise its right to self-defence, a right which must be respected”.<sup>[2]</sup>

The abovementioned legal response by the Hungarian legislator was not without precedent, as in 2015 the number of asylum seekers per 100.000 inhabitants was the highest in Hungary in the European Union with 1797 persons. In comparison with it, Sweden had „only” 1667 registered asylum seekers, while Austria had 1028.<sup>[3]</sup> These figures are, however, overshadowed by the fact that asylum seekers – taking advantage of the fact that they could move around Hungary without any controls – mostly left for the Western European countries. The mentioned act can be regarded as an amendment affecting several segments of the Hungarian legal system which amended – without claiming to be exhaustive – not only criminal law and criminal procedure law but also the law on asylum, the law on state border, and the rules on the entry and residence of third-country nationals.

As the crimes against the border barrier are in our focus, before to the presentation of the concrete crimes and their elements of crime, we deal with the international and European legal context in which the construction of a physical border barrier can be assessed. Our aim is also to answer the question of whether the construction of physical barriers at the so-called external borders conflicts with any of Hungary's obligations under international or EU law. This question is treated as a preliminary question, since without it, the assessment of the facts established for the protection of the physical border barrier cannot be credible.

## II. THE PHYSICAL BORDER BARRIER IN THE LIGHT OF INTERNATIONAL AND EU COMMITMENTS

A state's right to self-defence is based on its sovereignty. It means that states can decide – based on their right to self-defence – how to protect their sovereign

[2] Part of the legal justification of the Act CXL of 2015.

[3] Juhász – Molnár, 2016, 265.

territory from persons seeking to enter illegally, unless their international obligations limit this right. The form of protection is determined by geographical circumstances, but the establishment of physical protection can have a clear preventive function against uncontrolled influxes of people.<sup>[4]</sup> Some authors even stress the importance of border control in the context of the terrorist attacks against the US in 2011.<sup>[5]</sup>

According to the thought mentioned above it can be considered as a fact that the protection of state border is one of the rights of states based on their sovereignty, but also an obligation towards their citizens. Articles 3-4 of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (hereinafter: „Treaty”) also clear that the mentioned question analyzed above cannot be considered as a policy of exclusive competence of the EU or as an area where the EU has shared competence with the Member States. However, it is also important to underline that the EU – on the level of the Treaty - also declares the importance of the prevention of irregular migration and stepping up of the fight against it. As the Article 79 Par. (1) of the Treaty regulates: „the Union shall develop a common immigration policy aimed at ensuring, at all stages, the efficient management of migration flows, fair treatment of third-country nationals residing legally in Member States, and the prevention of, and enhanced measures to combat, illegal immigration and trafficking in human beings”.

However, the Convention on the Schengen Borders Code<sup>[6]</sup> (hereinafter: „the Schengen Code”) recodified based on Article 77. Par. (1) point c) and Par. (2) points b) and e) of the Treaty is also an important legal document to answer our scientific question mentioned above. It shall be underlined that the Schengen Code already under Par. (6) of its Preamble states that border controls carried out by Member States at the external borders must contribute to the fight against irregular migration and trafficking of human beings and to the public security of each Member State. Based on the mentioned aim declared by the Preamble Article 5 Par. (3) treats the management of external borders as a task deployed to the level of Member States. According to this obligation, Member States shall introduce into the internal law sanctions that are sufficiently effective, proportionate and dissuasive against persons who seek to cross the external borders illegally at places other than the border crossing points which have been opened. However, Member States shall take into account the exceptions declared by Article 5. Par. (2) of the Schengen Code. Examining the exceptions, it can be noted that members of irregular migration flows intending to enter the territory of a Member State in a way that constitutes a violation of the established border barrier cannot be included in these exceptions, and therefore the requirement that unauthorised entries should be subject to sanctions is applicable.

[4] Filipec – Mackova, 2019, 64.

[5] Vallet – David, 2012, 111-119.

[6] Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council OJ L 77, 23.3.2016, 1-52.

It is important to note that the cited provisions of the Schengen Code and the subsequent provisions on checks at external borders do not prohibit the use of deployed technical equipment for border management. This is confirmed by the Schengen Code's definition of border surveillance and its more detailed definition in Article 13 Par. (1). The Code defines border surveillance as the protection of borders, including external borders, to prevent the circumvention of border traffic controls. Furthermore, the Article 13. Par. (1) declares that the main purpose of the border surveillance is to prevent unauthorised border crossings and to counter cross-border criminality and to take measures against migrants who want to cross the border illegally.

To achieve effective border surveillance, it would not be possible to regulate the list of tools to be used at the level of a regulation, so Article 15 of the Schengen Code only sets out the expectation that the tools used must be effective, uniform, and provide a high level of protection. In summary, concerning the protection of the external borders, the provisions of the Schengen Code require Member States to: (a) protect the external borders efficiently and effectively; (b) organise border surveillance in such a way that it is capable of detecting unauthorised border crossings; (c) use means of organising border surveillance which allow the Code's requirements to be met at a high level; (d) take account of the exceptions provided for in the Schengen Code. Based on these cumulative requirements, according to our opinion, the physical border barrier at the Hungarian external borders is not objectionable under the above-mentioned rules of EU law. It should be noted at this point that even Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council on FRONTEX declares in its Article 5. Par. (1) that Member States remain primarily responsible for the management of protection of their external borders.

At the same time, from a humanitarian legal perspective, there have been numerous criticisms of both the physical border barrier and the Hungarian criminal legal provisions providing its legal protection, typically based on the assertion that members of the irregular migration wave were essentially treated as refugees. The starting point for examining this question is the provisions of the International Convention relating to the Status of Refugees, adopted on 28 July 1951, and the Additional Protocol relating to the Status of Refugees, adopted on 31 January 1967 (hereinafter: „Geneva Convention”), and, in the EU context, the provisions of the Treaty on the Functioning of the European Union and the Charter of Fundamental Rights of the European Union.<sup>[7]</sup>

Under Article 31 Par. (1) of the Geneva Convention, Hungary has an obligation not to penalise refugees who have entered its territory unlawfully from a territory where their life or freedom was threatened, provided that they report to the authorities without delay and provide sufficient justification for their unlawful entry. Technically, the EU legislation referred to also takes this framework set

[7] 2016/C 202/2 OJ C 202, 7.6.2016, 389-405.

by the Geneva Convention as a point of reference. Article 78 Par. (1) of the Treaty provides that a common asylum policy in the Union shall be established in accordance with the provisions of the Geneva Convention. Article 18 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, which regulates the right to asylum, also calls for compliance with the international treaty referred to. In the light of the above, the question to be answered is whether the construction of the physical barrier violates the provisions of the Geneva Convention.

If we start from Article 31 of the Convention, which has already been referred to, it can be concluded that the international legal provision binding Hungary does not in itself exclude the possibility of applying criminal sanctions for unlawful entry into the territory of Hungary. That provision attaches fundamental importance to the principle of non-directness in that regard. Under the Geneva Convention, Hungary has undertaken „only” to refrain from penalising unlawful border crossings directly from the territory of a state where the life or freedom of the person or persons who subsequently obtained refugee status was threatened to the extent declared by the Geneva Convention. Since the geographical characteristics of Hungary – and the nationality composition of the immigrants who have entered our country through the physical border barrier – do not generally give rise to any breach of the principle of non-directness, it is for the reason that the setting up of a security border and the fact that the legislature intended to ensure that immigrants enter our territory in a legal and verifiable form at the so-called external border are not objectionable. In other words, a physical border barrier does not constitute an obstacle to direct entry within the meaning of the Geneva Convention, nor can it be interpreted as such.

It is another question that the intention of an irregular immigrant who wishes to enter the territory of a country at a physical border barrier cannot be to cooperate with the authorities, so that the condition of impunity guaranteed by the Geneva Convention, which concerns the obligation to report immediately to the authorities, cannot be met. The unlawful crossing of a temporary security border barrier in itself constitutes a failure to satisfy the conditions laid down by the Geneva Convention. The EU-compatibility of the solution is also confirmed by the above-mentioned Schengen Code, which in its Article 5 Par. (3) explicitly provides for the possibility for national legislation to develop internal sanctions for illegal border crossing.

In summary, it can be stated that the fact that Hungary, as a Member State of the European Union, has set up a physical border barrier at its external borders, thus protecting the public security of the country and expressing its claim to sovereignty, is not objectionable from the point of view of EU or international law. The fence does not ‚hermetically’ seal off the country from persons wishing to enter, but facilitates entry in a controlled way. Since the design of the security border fence itself is not objectionable, there is no reason to doubt that the Hungarian legislature intended to give it criminal legal protection. However, the fact that the physical border barrier is unobjectionable does not mean that the legislative solution associated with would also be unobjectionable. Therefore, the relevant statutory definitions and their evaluation will be discussed in the next chapter.

### III. CRIMES AGAINST THE BORDER BARRIER AND THEIR EVALUATION

In 2015, the Hungarian legislator created not only a physical border barrier but also a legal border barrier by introducing into Hungarian criminal law the so-called crimes against the border barrier in Act CXL of 2015 amending the Criminal Code (hereinafter: „the Amending Act”), which are the following: unlawful crossing the border barrier (Article 352/A), damaging the border barrier (Article 352/B) and the obstruction on construction work of the border barrier (Article 352/C). The Amending Act criminalized new forms of human trafficking and increased the applicable penalties for the crime. In addition, the system of criminal sanctions was changed, as the Act modified the provisions on expulsion and suspended prison sentence.

#### 1. Definition of the crimes against the border barrier – A brief overview

According to the statutory definition of unlawful crossing the border barrier, “any person who enters unlawfully the territory of Hungary across the facility installed for the protection of state border”. The crime is punishable by imprisonment up to three years in the simple case, but increasing to one to five years if the crime is committed with weapons or other deadly instruments or as a participant in a riot, and in the most serious case – causing death – to two to eight years.

The external borders of Hungary can be entered at border crossing places or border crossing points. The crime is committed if the perpetrator unlawfully enters the territory of Hungary on the border section where the facility for the protection of the border, the so-called border barrier or, mentioned in the public discourse, ‘fence’, has been constructed. Unfortunately, the concept of the facility installed for the protection of the border is not defined by the Criminal Code. According to the legal literature, this can only be an artificial fixed or mobile facility built or installed specifically for the purpose of border protection. Examples are fences, cordons, mobile containers, installed wire barriers, and fixed or mobile checkpoints.<sup>[8]</sup> The crime can be considered as a so-called *delictum commune* since its perpetrator can be anyone. However, if we look at the reason for creating this statutory definition, it is quite clear that the Hungarian legislator drafted it specifically to curb irregular migration. This fact is also confirmed by the Unified Hungarian Criminal Statistic of the Investigation Authorities and Prosecution. Namely, according to relevant data, most of the perpetrators of the crime had the following nationality: Afghan, Iraqi, Syrian, Pakistani, Iranian, and Kosovo.<sup>[9]</sup>

In practice, the crime is committed by entering the country after damaging the border barrier, cutting or breaking down the fence, or climbing over or

[8] Király, 2016, 275.

[9] Bartkó, 2021, 287.

crawling under the fence.<sup>[10]</sup> Unlawful entry by circumventing the border barrier or flying over the barrier in an aircraft<sup>[11]</sup> is not a criminal offence, only an infraction, since "any person, who crosses or attempting to cross the state border of Hungary without authorization or in an unauthorized manner commits an infraction titled unlawful crossing the border and is punishable with a fine".<sup>[12]</sup> The question arises whether, if the unlawful crossing of the Hungarian state border was already sanctioned by the infraction law, was it necessary to codify the new criminal offence of unlawful crossing the border barrier.

Damaging the border barrier is a criminal offence if the perpetrator 'destroys or damages a facility or device installed for the protection of state border unless the act constitutes a more serious crime'. The crime is punishable by imprisonment from one to five years in the simple case, the aggravated cases are the same as the previous offence but are punished more severely so that the most serious case, if the crime causes death, is punishable by imprisonment between 10 and 20 years.

This criminal offence is no more than the crime of criminal damaging committed on a specific object. The perpetrator either damages the facility installed for the protection of the border, such as cutting the border fence with wire cutters, or damages or destroys the device installed for the protection of the border, such as electric sensors or signposts. The extent of the damage caused by the crime is irrelevant, and this criminal offence is a so-called subsidiary statutory definition, which means that it can only be established if the act does not constitute a more serious crime.

Damaging the border barrier and unlawful crossing of the border barrier cannot be established cumulatively, namely, the perpetrator will not be prosecuted for both offences. If the offender damages the border barrier and then enters the country through it, he or she is only liable for the more serious offence of damaging the border barrier. The question arises whether it was necessary to introduce damaging the border barrier as a new criminal offence, given that the crime of criminal damage existed and still exists in the Hungarian Criminal Code.

Obstruction on construction work of the border barrier is committed by "any person who obstructs work on the construction or maintenance of a facility installed for the protection of the state border unless the act constitutes another crime". The crime is punishable by imprisonment for up to one year. Obstruction can take the form of any kind of conduct, such as placing objects in the working area, for example in front of vehicles on their way to the working area, or taking possession of equipment that cannot be used to carry out the construction work.<sup>[13]</sup> However, if the perpetrator steals the equipment or physically assaults

[10] Madai, 2016, 251.

[11] Tóth J., 2016, 226.

[12] See Article 204 of Act II of 2012 on Infractions, Infraction Proceedings and the Infraction Registration System.

[13] Madai, 2016, 253.

the persons doing the work by obstructing the work, theft or assault will be established. This is explained by the fact that the crime is also a subsidiary statutory definition, which can only be established if the act does not constitute another crime. We would like to point out that from 31 July 2015, before the codification of the crime, a Government Decree<sup>[14]</sup> sanctioned with an administrative fine any person who obstructed construction work in the area of the temporary security border barrier, or impeded the entry or exit of persons or vehicles carrying out works in the area of the barrier. This raises the question of why, if the legislator initially found the threat of administrative fine sufficient to protect public safety, it later decided that it was necessary to include the obstruction on construction work of the border barrier in the Criminal Code. To answer this and the above-mentioned questions, it is necessary to examine the reasons for the criminalization of crimes against the border barrier.

## 2. Reasons for criminalization of the crimes against the border barrier

According to the Explanatory Report of the Amending Act, there were several reasons for the criminalization, and the creation of the new criminal offences is justified by the following circumstances:

- (i) the serious economic burden on the country caused by illegal migration;<sup>[15]</sup>
- (ii) the drastic increase in the number of illegal border crossings;<sup>[16]</sup>
- (iii) the exercise of the State's right to self-defence and respect for that right;<sup>[17]</sup>

[14] See Government Decree 213/2015 (VII. 31.), repealed on 15 September 2015.

[15] „As migration, especially illegal forms of migration, represents a serious economic burden for the country, it is necessary to examine the problem from different perspectives, which implies amendments of the relevant legislation.”

[16] „The number of illegal border crossings has also increased drastically in our country compared to last year.”

[17] „The effective protection of the state's borders can only be ensured by the deployment of increasingly massive facilities and equipment. The function of these facilities is to provide the self-defence of the State, and also to indicate that the State wishes to exercise its right of self-defence, and that this right must be respected.”



- (iv) the criminality linked to illegal migration and the particular danger of these crimes to public order and public security.<sup>[18]</sup>
- (i) We agree with the view that the economic burden on the country may be an indicator for changes in certain legislation, but cannot be a justification for creating new criminal offences;<sup>[19]</sup>
- (ii) The fact is that the number of illegal border crossings has increased dramatically in 2015,<sup>[20]</sup> and the proliferation of an illegal act may be a factor justifying criminalization, but criminal intervention based on a single argument is not appropriate;<sup>[21]</sup>
- (iii) The right of the state to self-defence, and consequently the protection of the sovereignty and territorial integrity of the state, may be a legitimate justification for criminalization. In our view, the right of the state to self-defence is the basis for the legitimacy of the construction of the border barrier, as it was indispensable to counter mass and uncontrolled migration. However, crimes against the border barrier do not in themselves violate or threaten the sovereignty of the state and therefore the exercise of the state's right to self-defence does not justify the necessity of the new crimes;
- (iv) Public order and public safety can be considered constitutional values whose protection allows the limitation of fundamental rights by the criminal law<sup>[22]</sup> and can be an acceptable justification for criminalization. Therefore, it is necessary to examine whether criminality linked to illegal migration poses a particular danger to public order and public safety.

As regards criminality linked to illegal migration, in our view, the concept includes the already existing 'traditional' criminal offences committed by migrants (theft, robbery, rape, and so on), crimes exploiting migration (in particular human trafficking), and the three new crimes against the border barrier created by the Amending Act. Research shows that the relationship between international migration and becoming a perpetrator of a crime can be considered atypical in Hungary,<sup>[23]</sup> mainly because irregular migrants treat Hungary as a transit country and do not intend to settle here.<sup>[24]</sup> Increasing criminality related to the growing irregular migration cannot be objectively justified with statistical data in our country.<sup>[25]</sup>

[18] „Criminality linked to illegal migration and the increased threat to public order and public security of these acts justify the need to tackle the serious forms of these crimes, even by the most severe means of public authority, including criminal sanctions.”

[19] Madai, 2016, 246-247.

[20] Amberg, 2016, 204.

[21] Amberg, 2016, 211.

[22] Amberg, 2020, 186.

[23] Urbán, 2016, 74.

[24] Hegyaljai, 2016, 13.

[25] Hautzinger, 2016a, 306-310.

It is therefore doubtful that traditional criminality linked to the illegal migration, namely common criminal offences committed by migrants, would pose a particular danger to public safety. In contrast, typical crime exploiting migration, namely human trafficking, constitutes a serious risk to public safety, it was therefore justified and acceptable to strengthen the provisions of this crime by the Amending Act. Consequently, the question arises whether the new crimes against the border barrier really pose a particular danger to public order and public safety. In other words, whether the danger of these crimes to society be considered serious enough to justify the intervention of criminal law. To answer the questions it is necessary to examine the legal object of the new offences, namely the basic values and rights protected by the criminal law because the degree to which an act is dangerous to society is determined primarily by the protected legal object, and it can be considered as the basis of the punishability of a human act.<sup>[26]</sup>

The titles of Chapters of the Criminal Code always refer to the protected legal object. Crimes against the border barrier are defined by the legislator in Chapter XXXIV titled Crimes against the order of the public administration. The order of the public administration as a legal object means the social interest for the proper functioning of public administration in a broader sense.<sup>[27]</sup> The common legal object of the crimes, in a narrower sense, is the interest for the protection of the state border and the social interest for the lawful crossing of the state border,<sup>[28]</sup> as part of public order and public security. Regarding obstruction on construction work of the border barrier, the Explanatory Report identifies the interest for the undisturbed operation of the facility as the legal interest to be protected.

To sum up: the interest in defending the state border, as part of public order and public security, is a fundamental legal value to be protected, which may justify criminalization and the creation of new criminal offences. However, criminalization and threatening with a criminal sanction should be based on constitutional reasons: it should be necessary, proportionate, and have the characteristics of an *ultima ratio*.<sup>[29]</sup>

### 3. The *ultima ratio* and subsidiarity of criminal law

To maintain social order, several legal instruments are available for the state. Criminal law constitutes the most serious interference from the perspective of citizens. Consequently, the state needs to be chosen the legal instrument, among the instruments available to protect society, that is proportionate to the danger posed to society. Criminal law instruments need to choose only if other instruments are

[26] Molnár, 2019, 58.

[27] Molnár, 2019, 59.

[28] Gál, 2022, 845.

[29] Sántha – Csemáné – Jánosi, 2014, 52.

insufficient. It comes from the logical argument that criminal law has a subsidiary function in the legal system and has a so-called *ultima ratio* nature.<sup>[30]</sup> "Criminal law is the *ultima ratio* in the system of legal responsibility. Its social function is to serve as the sanctioning cornerstone of the overall legal system. The role and function of criminal sanctions, namely punishment, is the preservation of legal and moral norms when no other legal sanction can be of assistance."<sup>[31]</sup>

The principle of *ultima ratio* is to be interpreted in two ways. On the one hand, within the criminal law, which means that the appropriateness of a criminal law instrument needs to be assessed by other criminal law instruments, and if the comparison shows that the less severe instrument is appropriate, it should be preferred. On the other hand, it is also to be interpreted in a non-criminal context, when comparing the instruments of criminal law with instruments outside criminal law, namely civil law, infraction law, and administrative law.<sup>[32]</sup>

The necessity to criminalize certain human conduct must be judged by strict standards:

Criminal law instruments, which inevitably restrict human rights and freedoms to protect different living conditions, moral and legal norms, are justified only where strictly necessary and proportionate if the protection of the constitutional or constitutionally based state, social and economic objectives, and values are not possible in any other way.<sup>[33]</sup> The question needs to be asked whether the criminalization of crimes against the border barrier complies with the *ultima ratio* principle, whether the codification of these offences was inevitable, or whether there are existing instruments in other branches of law that are suitable for protecting the legal object.

#### 4. Crimes against the border barrier in the context of principle on *ultima ratio*

The new crime of unlawful crossing the border barrier is basically a special case of illegal crossing of the state border. This illegal act, namely crossing the state border without permission or by unauthorized ways was a criminal offence in Hungary during the socialist era. After the system change, however, only the crossing of the border by armed persons was punishable, and from 2002 illegal crossing of the state border is an infraction and punishable by a fine. Decriminalization of illegal border crossing has therefore already been seen in the history of Hungarian criminal law.

In our view, imposing criminal sanctions for the unlawful crossing of a state border is justified in cases where it is committed on a massive scale, uncon-

[30] Sántha – Csemáné – Jánosi, 2014, 48.

[31] Decision 30/1992 of 26 May 1992 of the Hungarian Constitutional Court.

[32] Nagy F., 2008, 59.

[33] Decision 30/1992 of 26 May 1992 of the Hungarian Constitutional Court.

trolled, or by violence against a person. The Hungarian government has set up the physical border barrier to prevent such acts, which performs this function adequately and effectively. In comparison, the criminalization of unlawful crossing of the border barrier, either committed individually or in small groups, raises the violation of the ultima ratio principle, particularly concerning the fact that the simple case of the crime is punishable by imprisonment of up to three years, and the aggravated cases even more severely, which suggests that the penalty is disproportionate to the gravity of the offence.

This criminal offence is not indispensable in combating irregular migration, since the act is already qualified as an infraction and is punishable by a fine. We note that there are infractions punishable by detention in Hungarian law and previously expulsion was also available as a sanction for infractions. It is therefore worth considering the decriminalization of the crime and, at the same time, the amendment of the Act on Infractions to provide the use of detention as an infraction punishment and expulsion as a separate infraction measure in cases of illegal border crossing.<sup>[34]</sup> This solution would be consistent with the ultima ratio nature of criminal law, and the threat of deprivation of liberty and expulsion from the territory of the country could also provide the necessary deterrent effect.

Damaging a border barrier is basically a special case of criminal damaging. The penalty for this act is more severe than for the previous crime, with the most serious aggravated case punishable by 10 to 20 years imprisonment, as in the aggravated cases of intentional homicide. This is clearly an exaggerated sanction, which is neither proportionate to the gravity of the conduct nor to the punishment of other similar offences in the Criminal Code.<sup>[35]</sup> It has long been recognized that the severity of penalties does not guarantee a higher general preventive effect and in most cases, the actual and potential perpetrators of these crimes, namely foreign nationals, are unaware of the level of the sanction they are committing.<sup>[36]</sup> Damaging a border barrier, however, is not only inconsistent with the ultima ratio principle but, in the words of Husak, can be seen as a form of overcriminalization, namely a manifestation of overlapping statutes.<sup>[37]</sup> This criminal offence is therefore not necessary in our legal system, and effective criminal law protection could be ensured by amending the statutory definition of criminal damaging by introducing a new aggravated case of the crime, namely criminal damaging committed against a facility or device installed for the protection of state border.<sup>[38]</sup>

The legitimacy of obstruction on construction work of the border barrier is also questionable for several reasons. Firstly, the construction of the security

[34] Amberg, 2016, 73.

[35] Molnár, 2019, 64-65.

[36] Molnár, 2019, 65.

[37] Németh I., 2019, 94.

[38] Bartkó, 2019, 42-43.

border barrier has been completed, so unless the government intends to build a new barrier, the crime cannot be committed at all. Secondly, the substantive gravity of the crime is not proportionate to the potential imprisonment and, as we mentioned, before the codification of the new crime, the legislator also considered the administrative fine to be sufficient. Finally, statistics show that this crime is not committed in practice at all. Therefore, we consider that there is no justification for maintaining this crime in Hungarian criminal law. This act could be placed either in the system of infraction law or of infringements subject to administrative fines. Note, however, that we are rather skeptical about the proposed decriminalization, since the so-called symbolic criminal offences, which once entered the criminal law system, are difficult to eradicate because the symbolic nature of these norms is reflected in the fact that they become punishable by expressing social disapproval of certain behaviour.<sup>[39]</sup>

Finally, as regards the changes of the sanction system, it is worth mentioning that the Amending Act made the expulsion mandatory for crimes against the border barrier. It is obvious from this provision that the real aim is not the imposition of an (executable) imprisonment, but the criminal expulsion and deportation of foreign perpetrators from the territory of Hungary.<sup>[40]</sup> The new legislation no longer recognizes the right to respect for family life as a limit to expulsion, and compulsory expulsion is another undesirable example of the deprivation of judicial discretion. The right of discretion is also not provided concerning the provision which obliges the judge to set the term of the expulsion at twice the term of the imprisonment.<sup>[41]</sup> Another change in the sanction system was the amendment of the rules on the suspended prison sentence. As a main rule, the execution of a term of imprisonment of two years or less may be suspended conditionally, if there is reason to believe, particularly given the personal circumstances of the perpetrator, that the aim of the punishment can also be achieved in this way. The period of probation shall be between one and five years. In comparison, in the case of crimes against border barrier, it is possible to suspend the execution of an imprisonment of less than five years, there is no need to examine the circumstances of the perpetrator, and the probation period is longer, from two to eight years. Obviously, the legislator's aim is not to further increase the prison population, but to implement mandatory deportation as soon as possible, and therefore judges also favour the suspended prison sentence.<sup>[42]</sup> The question has to be asked, however, what is the point of envisaging the mentioned severe penalties in connection with the crimes against the border barrier, when in practice a suspended prison sentence is typically imposed?

[39] Molnár, 2019, 63.

[40] Hautzinger, 2016b, 192.

[41] Amberg, 2016, 208.

[42] Tóth M., 2015.

#### IV. THE CRIMINAL STATISTICS AND SYMBOLIC NATURE OF CRIMINAL LEGAL RULES AND THE PRINCIPLE OF LEGALITY

As it has been seen from the brief analysis of the crimes against the border barrier, the legislation can be criticised on the one hand from the point of view of principle on *ultima ratio*. However, the criticism mentioned in the previous section also raises another criminal legal problem, and to be able to analyze it we need to look at the relevant statistical data. Two sources were used to collect the data. The first one was the official website of the Hungarian Police Force, where data on irregular migration are displayed. The second one was the statistical data report of the Hungarian Prosecutor General's Office which was published at our request in June 2023.<sup>[43]</sup> According to our opinion, the data will clearly show the symbolic nature of the legislation in the field analyzed in our paper and the continuing violation of the principle of legality, which – in addition to the criticism of the violation of *ultima ratio* – also call into question the justification for criminalisation. Before presenting the data, however, we explain what the symbolic legislation and the principle of legality mean.

The symbolic legislation is an additional act of the state whose sole purpose is to convey the message to citizens that the state does everything to protect them.<sup>[44]</sup> The problem of the products of the symbolic legislation – which are called redundant statutory definitions in the Hungarian literature<sup>[45]</sup> – is on the one hand that these legal regulations are not enforced in practice and on the other hand that the rules and statutory definitions are also characterised by disharmony<sup>[46]</sup> which the previous section tried to illustrate. In other words, there is a serious risk that the criminal law will be unable to fulfill its purpose fully and therefore, it will be reduced to a symbolic function, its latent function will be strengthened and it will serve more to reassure the citizens.<sup>[47]</sup> This can lead to a situation where the law is largely without practical application.<sup>[48]</sup> „Therefore, symbolic legislation is a form of legislation that can be interpreted as a pretence, which is especially important to deal with if it prevails in the area of criminal law. Regarding the fact mentioned above, the symbolic legislation results in at least two legal problems: the violation of the criminal procedural principle of legality and the normative disharmony.”<sup>[49]</sup>

As for the principle of legality, according to this rule criminal procedure shall be initiated and conducted, and the defendant shall be punished, if the act committed can be qualified as a crime and if the defendant is punishable. In other words,

[43] LFIIGA//360-3/2023.

[44] Nagy F, 1995, 131.

[45] Molnár, 2019, 64-68.

[46] Molnár, 2019, 64-65.

[47] Salinger, 2022, 287.

[48] Peters, 2020, 417.

[49] Bartkó, 2023, 189.

if there is a reasonable cause to believe that the act committed by the perpetrator can be qualified as a crime based on the Hungarian Criminal Code, the authorities must conduct the procedure and must examine all elements of the crime committed. Namely, the investigating authorities must investigate the circumstances of the crime, the prosecutor must arraign against the perpetrator – if there is no other opportunity to carry out the criminal procedure or the judicial trial – and the judge must sentence the defendant if the statutory definition is proved in court and the defendant is punishable. The crimes against the border barrier can be considered as products of symbolic legislation not only because of the normative and dogmatic problems which were presented in the previous section, but also because they do not respect the procedural principle mentioned above.

To substantiate our statement it is necessary to compare two basic figures: the number of irregular migrants detected and the number of criminal procedures for the crimes against the border barrier based on the Hungarian Prosecutor General's Office report. As the data concerning the crimes against the border barrier and the irregular migration were processed only up to 2022 after entering into force of the Amending Act, and since the armed conflict between Russia and Ukraine started at the beginning of 2022 which colors the data, we can only deal with the period between 2015 and 2021.

Between 2017 and 2022 the Hungarian Police Force published weekly data concerning the number of irregular crossings hindered by the authorities, migrants held up and redirected to the border gates, and the captured and arrested migrants. The number of these migrants was in total 19.524 in 2017, 6507 in 2018, 16.924 in 2019, 46.335 in 2020, 121.790 in 2021, and 268.795 in 2022.<sup>[50]</sup> Although the published statistics also include the migratory data relating to the Russian-Ukrainian armed conflict, and concern not only the border barrier – mainly in 2022 – but they clearly show how high levels of migratory pressure have affected the Hungarian border. To ensure the rapidity of the redirecting processes,<sup>[51]</sup> the Act on State Border was amended by the Hungarian legislator in 2016. According to this modification, if an irregular migrant is detained by a police officer within 8 kilometres of the Hungarian-Serbian or the Hungarian-Croatian border (the Schengen external borders), the authority shall redirect this migrant to the border barrier to ensure that the migrant returns to the country he or she unlawfully entered from. If we look at the statistical data, we can see how the migratory routes have changed<sup>[52]</sup> because of the creation of the border barrier and how the number of criminal procedures has changed for the past years in the context of the legal amendment mentioned above.

[50] The document which contains the data is available online at [police.hu](https://police.hu) (See [police.hu](https://police.hu): Illegális migráció alakulása, 2019).

[51] Bartkó, 2021, 103.

[52] In connection with this topic see the data on detection of illegal border crossings in the EU between 2014 and 2019 published by FRONTEX. See: Annual Risk Analysis for 2015-2020 (<https://frontex.europa.eu>).

Translating the fact mentioned above into figures, while in 2015 and 2016 a total of 1395 cases were started for the crime of unlawful crossing the border barrier and only 5 cases for the damaging of the border barrier, in 2017 already only 10 cases were conducted for both crimes. The number of criminal procedures has not increased after that with a total of 14 cases for the two crimes mentioned between 2018 and 2021, based on the report of the Prosecutor General's Office.<sup>[53]</sup> It shall be emphasized that no criminal procedure has been started and conducted for the obstruction on construction work of the border barrier since its entering into force.

If we look at the real meaning of the data mentioned above, an irregular migrant who is detained, arrested or hindered during or after the irregular crossing of the border barrier or who is caught in the act, commits at least the crime on unlawfull crossing of the border barrier. Otherwise, how could the irregular migrant get to the Hungarian territory within 8 kilometres of the border, if not by committing the mentioned crime. Therefore, it shall be underlined that the amendment of the Act on State Borders caused changings in the authority's method and it moved from the strict application of the principle on legality towards the law and border enforcement ones. Based on the data it can be stated that due to its rapidness, efficiency and cost-effectiveness the Hungarian Police Force preferred mainly the non criminal procedural methods and tools to stop the irregular migratory flow. If we add to this statement that no perpetration had been detected due to the crime on obstruction on construction work of the border barrier, even the whole system of the crimes against the border barrier and the Amending Act can be questioned and be considered as a symbolic one.

“Considering the statistical data, one of the biggest weaknesses of symbolic legislation, the marginalisation of the principle of legality, can be clearly established. If we examine the number of irregular border crossing attempts published by the Hungarian Police Force, as well as the number of registered crimes related to border barrier, the weightlessness of the principle of procedural legality is striking, and clearly shows not only the changing migratory routes but also the changes in the attitude of the authorities. In addition to the data presented in our paper, the question rightly arises of whether it is justified to retain such elements of crimes in a system of the substantive criminal law in a case in which the authorities consider it more effective to use the law enforcement or immigration enforcement tools instead of the criminal legal ones, enforcing literally the principle of *ultima ratio* with it.”<sup>[54]</sup>

[53] Based on report number LFIIGA//360-3/2023 of the Prosecutor General's Office.

[54] Bartkó, 2023, 196.



## V. FINAL REMARKS

According to the data analyzed in our paper and to the changings of the migratory routes after 2017 it can be stated that the authorities applied criminal legal measures in a relatively large number of cases before the amendment of the Act on State Borders, between September 2015 and 2017. However, law enforcement and immigration control tools along the border have become more prevalent since the modification above-mentioned. Criminal proceedings are initiated in a much smaller, even insignificant number, although, based on the numbers related to migratory pressure, much more should or could have been initiated. The authorities moved from the use of criminal legal tools towards the use of quick law enforcement tools, in line with efficiency and cost-saving aspects, thus abandoning the principle of legality, which is one of the most important principles in criminal procedure law. Due to the omitted legal matters, the statutory definitions are burdened with several dogmatic problems, therefore, it is a normal reaction of the authorities to try to avoid the application of these statutory definitions in practice. The inapplicable elements of crimes challenge the main substantive legal principle of legality and the command of procedural legality. "If the criminal policy of the state constantly emphasises the importance and effectiveness of stricter and expanding criminal legal actions, it actually – paradoxically – sacrifices criminal legal legality on the altar of symbolic criminal legislation".<sup>[55]</sup> According to our opinion, therefore, there is no use in for keeping these statutory definitions in the Hungarian Criminal Code. The criminal legal policy of the legislature should change in the future, and after repealing these crimes it should give more space to law enforcement and immigration enforcement tools.

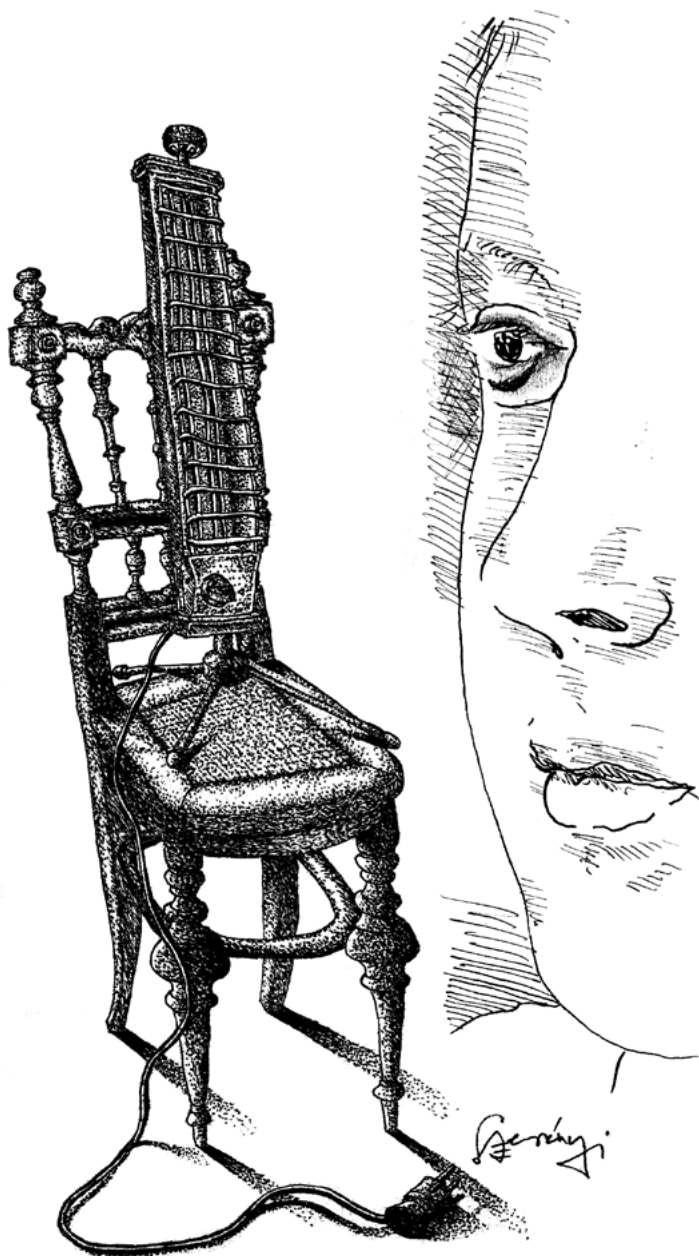
## BIBLIOGRAPHY

- Amberg Erzsébet (2016): Migráció, büntetőjog, ultima ratio. In: Hautzinger Zoltán (ed.): *A migráció bűnügyi hatásai*. Magyar Rendészettudományi Társaság, Budapest.
- Amberg Erzsébet (2020): *A büntetőjogi felelősség helye és ultima ratio szerepe a felelősségi alakzatok rendszerében*. PhD értekezés. Pécsi Tudományegyetem, Pécs.
- Bartkó Róbert (2019): *Az irreguláris migráció elleni küzdelem eszközei a hazai büntetőjogban*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Bartkó Róbert (2021): Criminal Legal Tools in the Fight Against the Irregular Migration in Hungary. In: *Jog-Állam-Politika*. 2021/2. sz.
- Bartkó Róbert (2021): The enforcement of principle of legality in the Hungarian fights against the irregular migration. In: *NORDSCI Conference proceedings* (Book 2, Conference Proceedings, 2021). DOI: <https://doi.org/10.32008/nordsci2021/b2/v4/25>.
- Bartkó Róbert (2023): Symbolic Criminal Legal Tools in the Hungarian Fight against Irregular Migration. In: *Lex et Scientia*. Vol 1/2023.

[55] Bartkó, 2023, 197.

- Colombeau, Sara Casella (2020): Crisis of Schengen? The effect of two „migrant crises” (2011 and 2015) on the free movement of people at an internal Schengen border. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*. Vol. 46/2020. DOI: 10.1080/1369183X.2019.1596787.
- Filipec, Ondrej – Mackova, Lucie (2019): Fortifying against the Treat: can Walls stop irregular migration? In: *Slovak Journal of Political Sciences*. Vol. 19/2019, No. 1. DOI: <https://doi.org/10.34135/sjps.190104>.
- Gál Andor (2022): A közigazgatás rendje elleni bűncselekmények. In: Karsai Krisztina (ed.): *Nagykommentár a Büntető Törvénykönyvhöz*. Wolters Kluwer, Budapest.
- Hautzinger Zoltán (2016a): Félelem az idegentől. In: Finszter Géza – Kőhalmi László – Végh Zsuzsanna (eds.): *Egy jobb világot hátrahagyni... Tanulmányok Korinek László professzor tiszteletére*. PTE ÁJK, Pécs.
- Hautzinger Zoltán (2016b): Büntetőjogi tényállások a külföldiség és a migráció vonzásában. In: Hautzinger Zoltán (ed.): *A migráció bűnügyi hatásai*. Magyar Rendészettudományi Társaság, Budapest.
- Hegyaljai Mátyás (2016): Migráció – bűnügy – nemzetközi kitekintés. In: Hautzinger Zoltán (ed.): *A migráció bűnügyi hatásai*. Magyar Rendészettudományi Társaság, Budapest.
- Juhász Attila – Molnár Csaba (2016): Magyarország sajátos helyzete az európai menekültválságban. In: Kolosi Tamás – Tóth István György (eds.): *Társadalmi riport 2016*. TÁRKI, Budapest. DOI: <https://doi.org/10.61501/trip.2016.13>.
- Király Balázs László (2016): Gondolatok a határárral kapcsolatos bűncselekményekről. In: Hautzinger Zoltán (ed.): *A migráció bűnügyi hatásai*. Magyar Rendészettudományi Társaság, Budapest.
- Madai Sándor (2016): A „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet” kezelésének büntetőjogi eszközei hazánkban. In: Hautzinger Zoltán (ed.): *A migráció bűnügyi hatásai*. Magyar Rendészettudományi Társaság, Budapest.
- Molnár Erzsébet (2019): Dogmatikai határárral. Dogmatikai és kriminálpolitikai elemzés a határárral kapcsolatos bűncselekményekről. In: *Állam- és Jogtudomány*. 2019/4. sz.
- Nagy Ferenc (1995): Súlypontok a kriminálpolitikában. In: *Kriminológiai Közlemények*. 1995/52. sz.
- Nagy Ferenc (2008): *A magyar büntetőjog általános része*, HVG-ORAC, 2008.
- Németh Imre (2019): A túlkriminalizáció jelensége és az alkotmányos büntetőjog válsága. In: *Jog-Állam-Politika*. 2019/3. sz.
- Peters, Kristina (2020): Symbolisches Strafrecht? In: *Juristische Rundschau*. Vol. 8/2020. DOI: <https://doi.org/10.1515/juru-2020-0027>.
- Police.hu: Illegális migráció alakulása, 2019. (Accessed at: [https://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/hatarinfo/illegalis-migracio-lakulasa?weekly\\_migration\\_created%5Bmin%5D=2018-01-01+00%3A00%3A00&weekly\\_migration\\_created%5Bmax%5D=2019-01-01+00%3A00%3A00](https://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/hatarinfo/illegalis-migracio-lakulasa?weekly_migration_created%5Bmin%5D=2018-01-01+00%3A00%3A00&weekly_migration_created%5Bmax%5D=2019-01-01+00%3A00%3A00). Downloaded on: 20.03.2023.).
- Salinger, Frank (2020): Positives und symbolisches Strafrecht. Von guter und schlechter Kriminalpolitik. In: *Zeitschrift für Internationale Strafrechtswissenschaft*. Vol. 3/2022.
- Sántha, Ferenc – Csemáné Váradi, Erika – Jánosi, Andrea (2014): Foundations of European Criminal Law – National perspectives – Hungary. In: Negau, Norel – Váradi-Csema, Erika – Tracogna, Clara (eds.): *Foundations of European Criminal Law*, Editura C.H. Beck, 2014.
- Szoboszlai-Kiss Katalin (2023): Idegenek az athéni demokráciában. In: Szoboszlai-Kiss Katalin: *Miről beszélnek, amikor a görögökről beszélnek*. Gondolat Kiadó, Budapest.

- Tóth Judit (2016): Hatékony, arányos és visszatartó? Az engedély nélküli határátlépés szankcionálása. In: Hautzinger Zoltán (ed.): *A migráció bűnügyi hatásai*. Magyar Rendészettudományi Társaság, Budapest.
- Tóth Mihály (2015): A menekültkérdés kriminalizálása. In: *Élet és Irodalom*. 18 September 2015.
- Urbán Ferenc (2016): Bevándorlás és bűnelkövetők kapcsolata Magyarországon. In: Hautzinger Zoltán (ed.): *A migráció bűnügyi hatásai*. Magyar Rendészettudományi Társaság, Budapest.
- Vallet, Élisabeth – David, Charles-Philippe (2012): The (Re)building of the Wall in International Relations. In: *Journal of Borderlands Studies*. Vol. 27/2002, No. 2.  
DOI: <https://doi.org/10.1080/08865655.2012.687211>.



Szerényi Gábor grafikája

PESCI MARCO

# Az Európai Ügyészség együttműködési keretrendszere a megerősített együttműködéstől távol maradó tagállamokkal és harmadik országokkal

## ABSTRACT

June 1, 2022, is one of the most important milestones in the development of European criminal law. On this day, the European Public Prosecutor's Office, which is responsible for the investigation and prosecution of perpetrators and their accomplices of crimes against the financial interests of the Union, started its operation. Although the EPPO is the first European Union institution with independent investigative and prosecutorial powers, Ireland, Denmark, Sweden, Poland and Hungary have not yet joined the founding Regulation adopted within the framework of enhanced cooperation. Due to the nature of some transnational crimes affecting the economic interests of the European Union – the value of which, according to some estimates, reaches EUR 50 billion per year – there arises a need for the political engagement of member states and third countries that have not yet joined the Regulation. In this paper, I will attempt to explore the mechanism that the EPPO can use should these countries get involved.

**Keywords:** European Public Prosecutor's Office ■ non-participating member states  
■ third countries ■ loyal cooperation ■ competent authority

## I. BEVEZETŐ GONDOLATOK

2022. június 1-je az európai büntetőjog fejlődésének egyik legfontosabb mérföldköve, hiszen ezen a napon kezdte meg operatív működését az Európai Ügyészség,<sup>[1]</sup> amely az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elkövetőivel és azok bűntársaival szembeni nyomozás és vádhatósági eljárás lefolytatásáért, valamint e személyek bíróság elé állítá-

[1] EUCRIM: EPPO's Annual Report for 2022, 2023.

sáért felelős.<sup>[2]</sup> Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 325. cikke értelmében a tagállamok kötelesek küzdeni „[...] a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden [...] jogellenes tevékenység ellen [...]”, ugyanakkor az Európai Ügyészség létrehozása nem szerepel ezen kötelezettségek között. Az EUMSZ feltételes módban csupán annyit rögzít, hogy „a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Eurojust-ból Európai Ügyészséget hozhat létre”,<sup>[3]</sup> a 86. cikk nyelvtani értelmezése alapján pedig egyértelműen arra a következtetésre juthatunk, hogy a lehetőség aktív, tevőleges kötelezettséget nem telepít a tagállamokra.<sup>[4]</sup> Ezt az értelmezést bizonyítja, hogy a 2013-tól kezdődően megindult tárgyalások során az Ügyészség létrehozásához szükséges egyhangúság elérése nem valósult meg, így az EUMSZ 20. cikke által biztosított megerősített együttműködés lehetőségével élve, a Tanács 2017-ben, 16 tagállam kezdeményezésére fogadta el az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló Tanácsi Rendeletet (a továbbiakban: Rendelet). A megerősített együttműködéstől – a kézirat lezárásáig – 5 tagállam, Írország, Dánia, Svédország, Lengyelország és Magyarország maradt távol.

A megerősített együttműködéstől távol maradó tagállamok fontossága elsősorban az Ügyészség területi és aktív személyi joghatóságában keresendő.<sup>[5]</sup> Az Ügyészségnek a tagállamoktól származtatott joghatósága<sup>[6]</sup> abban az esetben állapítható meg, ha

- a Rendelet 22. cikkében felsorolt bűncselekmények egyikét részben vagy egészben egy vagy több tagállam területén követték el;
- ha azt valamely tagállam területén kívül, egy tagállam állampolgára követte el;
- vagy, ha az adott tagállam rendelkezik extraterritoriális joghatósággal azon bűncselekmény tekintetében, amelyet a tagállamok területén kívül követett el olyan személy, akire a bűncselekmény elkövetése idején vonatkozott az Unió személyzeti szabályzata vagy alkalmazási feltétele.<sup>[7]</sup>

Az Európai Unió gazdasági érdekeit érintő transznacionális bűncselekmények természetéből fakadóan – amelyek összege egyes becslések szerint eléri az évi 50 milliárd EUR-t<sup>[8]</sup> – szükségszerűen felmerülhet a Rendelettel távol maradó tagállamok érintettsége, melyből fakadóan elengedhetetlen a fokozott tagállami és nemzetközi együttműködés megvalósítása.

A megerősített együttműködés keretében elfogadott aktusok főszabály sze-

[2] Az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről szóló 2017/1939 Tanácsi Rendelet (a továbbiakban: Rendelet), 4. cikk.

[3] Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ), 86. cikk.

[4] Kellerbauer – Klamert – Tomkin, 2019, 917.

[5] Karsai, 2019, 468.

[6] Karsai, 2021, 46.

[7] Rendelet, 23. cikk.

[8] Malan – Bosch Chen, 2021, 55.

rint közvetlen kötelezettséget nem állapíthatnak meg az attól távol maradó tagállamokra, melyet a Rendelet Preambulumának 110. pontja is megerősít kiemelve, hogy „a rendelet nem kötelező az Európai Unió azon tagállamaira, amelyek nem vesznek részt az Európai Ügyészség létrehozását célzó megerősített együttműködésben”.<sup>[9]</sup> Ugyanakkor ezen országok kötelesek tartózkodni minden olyan tevékenységtől, amelyek megakadályoznák a megerősített együttműködésnek a résztvevő tagállamok által történő végrehajtását.<sup>[10]</sup>

Az Európai Ügyészség működésének szempontjából további kihívásként jelentkezik az Európai Unióon kívüli országokkal való együttműködés kérdése. Az Unió által biztosított pénzügyi támogatásoknak nem csupán a tagállamok a kizárólagos kedvezményezettjei: számos olyan programot is találhatunk, amelyek harmadik országok számára is nyitva állnak,<sup>[11]</sup> az Ukrajna elleni orosz agresszió kitörése óta pedig – nyilvánosan elérhető információk alapján – több mint 35 milliárd EUR értékben nyújtott az Európai Unió Ukrajna részére támogatást.<sup>[12]</sup> A többéves pénzügyi keret (MFF) félidei felülvizsgálatával kapcsolatban napvilágot látott Bizottsági javaslat, amely 2024-2027 között további 50 milliárd EUR értékben biztosítana részére forrásokat,<sup>[13]</sup> felértékeli az Ügyészség extraterritorialitásának jelentőségét.

Az Ügyészség tárgyi hatáskörébe tartozó bűncselekmények – az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás, pénzmosás, aktív és passzív vesztegetés, valamint a hűtlen kezelés, az Unió két vagy több tagállamához kapcsolódó, legalább 10 millió EUR szándékos cselekménnyel vagy mulasztással megvalósuló, heaalapú saját forrásokból származó bevételekkel kapcsolatos bűncselekmények, ezek bünszervezetben való elkövetése, illetve minden olyan cselekmény, amely ezekhez elválaszthatatlanul kapcsolódik – természetéből fakadóan gyakori a nemzetközi, határokon átnyúló megvalósítás. Képzelnünk el egy olyan helyzetet, amikor egy Észak-Macedóniába akkreditált, lengyel állampolgárságú EU-delegáció-vezető, aki a munkáltatója sérelmére jelentős értékre elkövetett sikkasztásból származó összeget egy németországi pénzintézetten keresztül egy Marshall-szigeteki számlán rejt el, majd ezt követően – büntetlenségben reménykedve – Magyarország, mint távolmaradó tagállam területén rejtőzködik el. Ebben az esetben az Európai Ügyészség joghatósága a harmadik joghatósági eset alapján megállapítható, ugyanakkor a bűncselekmény megvalósítása két távolmaradó és egy unióon kívüli országot is érint, az ő együttműködésük szükséges a bizonyítékok begyűjtéséhez és adott esetben az elkövető letartóztatásához. A problémakör

[9] Rendelet, Preambulum, 110.

[10] EUMSZ, 327 cikk.

[11] Példának okáért, a makroszintű pénzügyi támogatás (MFA) keretében támogatásban részesül Grúzia, Moldova, Ukrajna, Jordánia, Tunézia, Albánia, Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Montenegró és Észak-Macedónia.

[12] Statista: The Countries Committing the Most Aid to Ukraine, 2023.

[13] Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Mid-term revision of the Multiannual Financial Framework 2021 – 2027, 2023, 4.

összetettségének megfelelő szemléltetése érdekében azzal a feltételezéssel élek, hogy a tényállás elemeinek szétválasztására nincs lehetőség, így a Karsai Krisztina által vázolt joghatósági verseny megindul.<sup>[14]</sup> Jelen írás keretében dogmatikai és összehasonlító módszertan használatával, az Európai Ügyészségnek a távolmaradó és harmadik államokkal rendelkezésre álló együttműködési keretrendszerén keresztül mutatom be a – a fiktív jogeset alapján felmerülő – gyakorlati nehézségek szerte ágazó jellegét.

## II. AZ ÜGYÉSZSÉG EGYÜTTMŰKÖDÉSI KERETRENDSZERE A TÁVOLMARADÓ TAGÁLLAMOKKAL

Az Ügyészség és a távolmaradó tagállamok közötti együttműködési keretrendszer alapját a Rendelet 99. és 105. cikkében találjuk. Az előbbi elsődleges célja az Ügyészség és lehetséges partnerei közötti együttműködési keretrendszer felállításának és működtetésének általános meghatározása, míg a 105. cikkben a különös előírásokat találjuk.<sup>[15]</sup>

### 1. Munkamegállapodások

A Rendelet 99. cikkének első bekezdése alapján „ha az feladatainak ellátásához szükséges, az Európai Ügyészség együttműködési kapcsolatokat alakíthat ki és tarthat fenn [...] az Európai Ügyészség létrehozását célzó megerősített együttműködésben részt nem vevő uniós tagállamok hatóságaival [...]”.<sup>[16]</sup> Az Ügyészség és a távolmaradó tagállamok közötti kapcsolat a kooperáció alapelvein nyugszik,<sup>[17]</sup> amely irányulhat operatív, stratégiai vagy adminisztratív együttműködésre, amennyiben azok az Ügyészség joghatóságának gyakorlásához kapcsolódnak.<sup>[18]</sup> A 99. cikk nyelvtani értelmezése alapján látható, hogy a Rendelet nem határozza meg taxatív módon az együttműködés lehetséges formáit, amely így nyitva hagyja annak meghatározását az érintett felek számára. Fontos azonban kiemelni, hogy a (2) és (3) bekezdés az együttműködési keretrendszer korlátok közé szorítja.

[14] Karsai Krisztina értékelésében, amennyiben az Európai Ügyészség és egy távolmaradó tagállam joghatósága együttesen fennáll, úgy egy joghatósági verseny veheti kezdetét a két fél között az európai ne bis in idem elérése érdekében. Ld. Karsai, 2021, 39-45.

[15] Beckova, 2022, 20.

[16] Rendelet, 99. cikk.

[17] Aden – Sanchez-Barrueco, 2019, 50.

[18] JDSUPRA: The Complementary Roles of the European Public Prosecutor’s Office and the European Anti-Fraud Office, 2022.



A 99. cikk (2) bekezdése alapján a partnerek közötti információcsere kizárólag a Rendelet 111. cikkében foglaltakkal összhangban történhet, amely a nem minősített különleges adatok és a minősített adatok védelmére vonatkozó szabályokat tartalmazza. Az (1) és (2) bekezdés együttes olvasatával megállapíthatjuk, hogy az információcsere kizárólag az Ügyészség feladatának ellátásához kapcsolódhat, vagyis olyan esetekre, amelyek joghatósága alá tartozó, valamely folyamatban lévő nyomozáshoz vagy eljáráshoz feltétlenül kapcsolódnak, ugyanakkor a személyes adatok megosztása még ebben az esetben is kizárt.<sup>[19]</sup>

Az együttműködési kapcsolatok lehetséges forrásának leírását a (3) bekezdés tartalmazza, mely rögzíti, hogy „az Európai Ügyészség az (1) és (2) bekezdésben meghatározott célokból munkamegállapodásokat köthet [melyeknek] technikai, illetve operatív jellegűnek kell lenniük, és mindenekelőtt arra kell irányulniuk, hogy megkönnyítsék a részes felek közötti együttműködést és információcserét. A munkamegállapodások alapján nem tehető lehetővé a személyes adatok cseréje, és azok nem bírnak jogilag kötelező erővel sem az Unióra, sem annak tagállamaira nézve.” Más megközelítésben: egy munkamegállapodás főszabály szerint nem szabályozhatja a kompetens nemzeti hatóságok és az Ügyészség közötti büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködést.<sup>[20]</sup> Fontos megjegyezni, hogy az együttműködési megállapodás kizárólag az aláíró felekre nézve teremthet kötelező rendelkezéseket. A (3) bekezdés utolsó mondatában foglalt hatálykorlátozás az Ügyészség önálló jogi személyiségéből eredeztethető. Amennyiben az Unióra és/vagy annak tagállamaira vonatkozó kötelező erejű megállapodás kötése a cél, úgy ahhoz az arra vonatkozó, speciális eljárásrend követése szükséges, ennek hiányában kizárólag a részes felek vonatkozásában állapíthat meg kötelező erejű rendelkezéseket a hatáskörmegosztás szabályainak sérelme nélkül.<sup>[21]</sup>

A munkamegállapodások tartalmára vonatkozó speciális rendelkezéseket a 105. cikkben találjuk, melynek (1) és (2) bekezdése külön rögzíti, hogy „munkamegállapodások tárgya lehet különösen a stratégiai információk cseréje, valamint összekötő tisztviselők Európai Ügyészséghez való kirendelése,” illetve „az együttműködés megkönnyítése érdekében az [...] Ügyészség a szükségleteinek megfelelően [...] kapcsolattartó pontokat jelölhet ki” a távolmaradó tagállamoknál. Ismételten látható, hogy a tárgyi szabályozás alapvetően példálózó jelleggel ad útmutatást a munkamegállapodások tartalmára nézve, pontos meghatározását az érintett felekre bízta. A kézirat lezárásáig az Ügyészség a távolmaradó tagállamok közül egyedül Magyarországgal kötött munkamegállapodást, amely elsősorban kapcsolattartó kijelöléséről, összekötő tiszt kijelölésének lehetőségéről, rendszeres magas szintű tárgyalások rendezéséről, illetve a képzésekhez

[19] Rendelet, 99. cikk (3) bekezdés.

[20] Herrnfeld – Brodowski – Burchard, 2020, 583.

[21] Koen – Nuffel – Corthaut, 2021, 610.

kapcsolódó kapcsolattartás szabályairól rendelkezik.<sup>[22]</sup> Amely jelen elemzés szempontjából leginkább releváns, az a bizonyíték gyűjtésről szóló 1. cikk (3) bekezdés és az igazságügyi együttműködést taglaló 3. cikk, melyek a következő pont során nyernek majd értelmet.

## 2. Büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés

Az Ügyészség és a távolmaradó tagállamok közötti igazságügyi együttműködés elengedhetetlen az unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekkel szembeni hatékony fellépés érdekében, mely kötelezettség az EUMSZ 325. cikke alapján az Ügyességhez való csatlakozástól függetlenül terheli a tagállamokat.<sup>[23]</sup> Tekintettel azonban arra, hogy az Ügyészség önálló jogi személyiséggel rendelkezik,<sup>[24]</sup> amelynek joghatósága a csatlakozó tagállamok szuverenitásából származtatott,<sup>[25]</sup> szükséges a távolmaradó tagállamokkal folytatott igazságügyi együttműködés kereteinek lefektetése, mely a Rendelet 105. cikkének (3) bekezdésében található.

„Az Európai Ügyészség és az Európai Ügyészség létrehozását célzó megerősített együttműködésben részt nem vevő uniós tagállamok illetékes hatóságai közötti, a büntetőügyekben folytatott együttműködéssel és az átadással kapcsolatos jogi eszköz hiányában a tagállamok az Európai Unió Európai Ügyészség létrehozását célzó megerősített együttműködésben részt nem vevő tagállamaival való kapcsolataik során az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó ügyekben a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésről szóló, alkalmazandó uniós jogi aktusok végrehajtása tekintetében illetékes hatóságként értesítéssel az Európai Ügyészséget jelentik be.”

A (3) bekezdés nyelvtani értelmezése alapján két alternatív út rajzolódik ki az érintett felek előtt. Elsősorban az Ügyészség és a távolmaradó tagállam illetékes hatóságai közötti, a büntetőügyekben folytatott együttműködéssel és az átadással kapcsolatos jogi eszközt/megállapodást tart szükségesnek, mint az együttműködés jogalapját. Ugyanakkor ilyen tartalommal rendelkező általános, jogi kötőerővel bíró megállapodás elfogadására még nem került sor. A jogi eszköz jogalapjaként két rendelkezés jöhet számításba. Egyrészt az EUMSZ 82. cikke, melynek alapján „az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg, amelyek célja [...] a tagállamok igazságügyi vagy annak megfelelő hatóságai közötti együttműködés megköny-

[22] Az Európai Ügyészség (EPP) és Magyarország Legfőbb Ügyészsége közötti Együttműködésről szóló Megállapodás.

[23] Ld. Az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló 2017/1371 irányelv.

[24] Udvarhelyi, 2019, 125.

[25] Mitsilegas, 2021, 166.

nyítése a büntetőeljárások keretében és a határozatok végrehajtása terén”.<sup>[26]</sup> A 82. cikk lehetővé teszi a büntetőjogi igazságügyi együttműködés megvalósításához szükséges jogalkotás megvalósítását,<sup>[27]</sup> ugyanakkor jelen kontextusban az Ügyészség nem tekinthető a szó szoros értelmében vett igazságügyi hatóságnak, hanem a tagállamok által kijelölt kompetens hatóságként értelmezhető.<sup>[28]</sup> Alternatív megoldásként szolgálhat az EUMSZ 325. cikkének (4) bekezdése, melynek értelmében „az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében [...] meghozza az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalások megelőzése és az azok elleni küzdelem terén a szükséges intézkedéseket [...]”. A (4) bekezdés szövegezése lehetővé teszi a közvetlenül alkalmazandó, represszív, preventív és intézményi kérdéseket érintő büntetőjogi normák elfogadását.<sup>[29]</sup> Nem meglepő módon ezt a megközelítést a Bizottság támogatta, míg a Tanács részéről éles ellenállásba ütközött.<sup>[30]</sup>

Ezen a ponton érdemes visszatérnünk az Európai Ügyészség és Magyarország Legfőbb Ügyészsége közötti Együttműködésről szóló Munkamegállapodásra. A megállapodás 1. cikkének (3) bekezdése általános jelleggel kimondja, hogy a „bizonyítékok összegyűjtése, továbbá a [felek] között folytatott igazságügyi együttműködés egyéb formáinak végrehajtása céljából alkalmazzák az Európai Unió büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre vonatkozó aktusait [...]”. A 3. cikk (1) bekezdése a Rendelettel összhangban pedig megerősíti, hogy „a Felek a lehető legszélesebb körű segítséget nyújtják egymásnak a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés releváns jogi eszközeinek alkalmazásakor”. Ugyan a munkamegállapodások főszabály szerint nem rendezhetik részletekbe menően a két fél közötti igazságügyi együttműködés szabályait, azonban a fent idézett rendelkezésekből jól látható, hogy a Magyarország részéről megfogalmazott kritikák ellenére<sup>[31]</sup> megfelelő együttműködésre törekszünk az Ügyészséggel, melynek minőségét Laura Kövesi is több alkalommal megerősítette.<sup>[32]</sup> Az idézett rendelkezések az Ügyészség és Magyarország mint távolmaradó tagállam tekintetében a Rendelet 105. cikk (3) bekezdésének második jogalapja mentén értelmezendők.

[26] EUMSZ, 82. cikk (1) bekezdés d) pont.

[27] Kellerbauer – Klamert – Tomkin, 2019, 880.

[28] Presidency report on the relations of the EPPO with the Member States which do not participate in the enhanced cooperation (13147/20), 2020, 7.

[29] Udvarhelyi, 2017, 4.

[30] Proposal for a Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor’s Office - Discussion paper on cooperation between EPPO and non-participating Member States (12341/16), 2016, 2.

[31] Magyarország eredeti álláspontja szerint az adóigazgatást érintő kérdések egyhangú döntéshozatalt igényelnek, így nem tudja támogatni a Rendelet hatálybalépését. Álláspontja szerint a meglévő intézményrendszer – mint például az Eurojust vagy az Olaf – számára biztosított hatáskör elegendő az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözéséhez, így egy új szereplő beiktatása a rendszer töredezettségéhez vezethet. Ld. Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviselőte Brüsszel: Magyarország sem támogatja az Európai Ügyészség létrehozását.

[32] EURONEWS: Finance ministers should 'be losing sleep' over extent of tax fraud, says chief EU prosecutor, 2022.

A második jogalap a megerősített együttműködésben résztvevő tagállamok részéről kíván meg aktív fellépést, melynek keretében értesítik a távolmaradó tagállamokat arról, hogy „az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó ügyekben a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésről szóló, alkalmazandó uniós jogi aktusok végrehajtása tekintetében illetékes hatóságként” az Ügyészséget tekintik. Ilyen jogi aktusként jöhet számításba az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló Tanácsi Kerethatározat,<sup>[33]</sup> a büntetőügyekben kibocsátott európai nyomozási határozatról szóló Irányelv,<sup>[34]</sup> vagy a befagyasztást és az elkobzást elrendelő határozatok kölcsönös elismeréséről szóló Rendelet.<sup>[35]</sup> Egyfajta fekete báránként pedig idesorolhatjuk még a közös nyomozócsoportokról szóló 2002/465/IB Tanácsi Kerethatározatot,<sup>[36]</sup> amely nem rendelkezik az értesítésekben illetékes kompetens hatóságról, így az Ügyészség automatikusan úgy járhat el, mint egy nemzeti kompetens hatóság, ezáltal lehetővé téve a távolmaradó tagállamokkal történő közös nyomozócsoportok felállítását.<sup>[37]</sup> Ezeknek a jogszabályoknak a végrehajtása különböző mechanizmusokat követ, egy dolog azonban közös bennük: a lojális együttműködés elve nyújt jogalapot a kompetens hatóságként történő elismerésében és annak tényleges végrehajtásának kikényszerítésében.<sup>[38]</sup>

Ahogy azt a bevezető gondolatok keretében is kiemelttem, az EUMSZ 327. cikke értelmében „a megerősített együttműködéseknek tiszteletben kell tartaniuk azoknak a tagállamoknak a hatásköreit, jogait és kötelezettségeit, amelyek az együttműködésben nem vesznek részt. Az ilyen tagállamok nem akadályozhatják a megerősített együttműködésnek a részt vevő tagállamok által történő végrehajtását.”<sup>[39]</sup> A 327. cikk első olvasatban azt a benyomást keltheti bennünk, hogy a távolmaradó tagállamok abszolút mentességet élveznek a megerősített együttműködésből származó kötelezettségekkel szemben,<sup>[40]</sup> azonban az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUM) 4. cikk (3) bekezdésében foglalt, az Európai Unió jogának gravitációs erejének<sup>[41]</sup> is nevezett lojális együttműködés elvével összhangban olvasva szofisztikáltabb következtetésre juthatunk.

Az EUM rögzíti, hogy „az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződés-

[33] Az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló 2002/584/IB Tanácsi Kerethatározat.

[34] A büntetőügyekben kibocsátott európai nyomozási határozatról szóló 2014/41/EU Irányelv.

[35] A befagyasztást és az elkobzást elrendelő határozatok kölcsönös elismeréséről szóló 2018/1805 Rendelet.

[36] A közös nyomozócsoportokról szóló 2002/465/IB Tanácsi Kerethatározat.

[37] Példaként említhető a Svédországgal, 2022-ben közösen felállított nyomozó csoport. Ld. EUROJUST: Eurojust assists in setting up first joint investigation team with EPPO at request of Swedish authorities, 2022.

[38] Becková, 2020, 168.

[39] EUMSZ, 327. cikk.

[40] Klamert, 2014, 18.

[41] Konstadinides, 2011, 207.

sekből eredő feladatok végrehajtásában”. A lojális együttműködés elve pozitív és negatív kötelezettséget keletkeztet a tagállamokra nézve. Előbbi azt jelenti, hogy a tagállamoknak megfelelő intézkedéseket kell foganatosítaniuk az alapító szerződésekből és/vagy az Unió intézményei által elfogadott aktusokból származó kötelezettségek teljesítése érdekében,<sup>[42]</sup> míg az utóbbi passzivitásra hív fel, melynek értelmében tartózkodni kötelesek minden olyan tevékenységtől, amely veszélyeztetné az előbbi kötelezettségek végrehajtásának lehetőségét.<sup>[43]</sup> Ugyan az EUMSZ főszabály szerint előírja, hogy a megerősített együttműködés nem állapíthat meg kötelezettségeket a távolmaradó tagállamokra nézve, és az így elfogadott aktusok nem tartoznak bele az *aquis*-ba,<sup>[44]</sup> ugyanakkor norma-ütközés esetében a távolmaradó tagállamok érdekeinek figyelembe vételével szemben az általános integrációs törekvések elsőbbséget élvezhetnek,<sup>[45]</sup> vagyis az „*aquis* gravitációs ereje” erő egy „kívülálló” vívmányt emel magasabb szintre. Az Ügyészség tekintetében mindez azt jelenti, hogy a távolmaradó tagállamok a lojális együttműködés elvével összhangban kötelesek elfogadni az Ügyészséget, mint a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésben illetékes kompetens hatóságot,<sup>[46]</sup> hiszen a csatlakozó tagállamok saját szuverenitásukat korlátozva adták át ezen jogkörüket az Ügyészség számára. Természetesen ebben az esetben is a munkamegállapodásoknál található megkötésekkel találkozunk: az együttműködés kizárólag az Ügyészség joghatóságába tartozó kérdésekre terjedhet ki, a vonatkozó adatvédelmi normákkal összhangban.

Visszacsatolva a hazánk által kötött munkamegállapodás nyelvezetére, amely annak általános megfogalmazása mentén egyértelműen utal a korábban felsorolt jogszabályokra, illetve a „lehető legszélesebb körű segítség” szófordulatra, egyenesen következtethetünk arra, hogy hazánk részéről elismerjük az Ügyészséget mint a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésben illetékes kompetens hatóságot. Annak ellenére, hogy Lengyelország elismerte az Ügyészséget mint kompetens hatóságot, az együttműködésük szisztematikus hiányából adódóan számos eset maradt felderítetlenül,<sup>[47]</sup> míg Svédország esetében különösebb nehézségbe nem ütköztek. Ezzel szemben Írország, aki tradicionálisan kevésbé vesz részt a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség működésében, illetve Dánia, melynek a teljes mechanizmus vonatkozásában opt-out lehetőséggel bír,<sup>[48]</sup> az együttműködés kérdését komplikáltabb elemekkel hatja át.

[42] Elsuwege, 2011, 284.

[43] Casteleiro, 2011, 540.

[44] Az Európai Unióról szóló szerződés, 20. cikk (4) bekezdés.

[45] Karsai, 2021, 46.

[46] Franssen, 2018, 295.

[47] European Public Prosecutor's Office: Letter sent to European Commission regarding Poland's refusal to cooperate with the EPPO, 2022.

[48] Ormándy, 2020, 3.

### III. AZ ÜGYÉSZSÉG EGYÜTTMŰKÖDÉSI KERETRENDSZERE HARMADIK ORSZÁGOKKAL

Ahogy azt a bevezető során is röviden érintettük, az Európai Unió gazdasági érdekeit érintő egyes transznacionális bűncselekményekben az Európai Unión kívüli, harmadik államok érintettsége is felmerülhet, különös tekintettel a harmadik országoknak szánt, megnövekedett támogatásokra, illetve a transznacionális bűncselekmények természetére, melyek gyakorta több ország területi érintettségével valósulnak meg. Az Európai Ügyészség 2022. évi jelentéséből kiválóan látható, hogy 61 esetben merült fel harmadik ország érintettsége,<sup>[49]</sup> amely a 865 megindított nyomozásnak a 7%-át teszi ki. A teljes ügyszámbeli, jelentős százalékos érintettségből adódóan nyilvánvalóan felmerül az igény a harmadik országokkal folytatott fokozott büntetőjogi igazságügyi együttműködésnek, ugyanakkor a távolmaradó tagállamokkal ellentétben magasabb falkba ütközhetünk. A harmadik országokkal fennálló kapcsolatokra vonatkozó rendelkezéseket – a már korábban ismertetett 99. cikk felül – a Rendelet 104. cikke tartalmazza, mely öt lehetséges utat rajzol fel az Ügyészség előtt.

#### 1. Munkamegállapodások

Az Ügyészség számára – a távolmaradó tagállamokhoz hasonlóan – adott a lehetőség munkamegállapodások kötésére, – példálózó jelleggel – a stratégiai információk cseréje, valamint összekötő tisztviselők kirendelése, illetve kapcsolattartó pontok kijelölése érdekében, illetve – megkeresés alapján – átadhatja a birtokában lévő információkat. A Rendelet ebben a tekintetben feltételesen fogalmaz, vagyis az érintett felek diszkrecionális jogkörébe utalja a lehetőségek kiaknázását, mindez azonban nem jelent érdemi biztosítékot a folyamatban lévő nyomozások hatékony lefolytatásának tekintetében.

#### 2. Kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló megállapodások

A Rendelet 104. cikkének (3) bekezdésében rögzíti, hogy „az Európai Ügyészségre nézve kötelezőek azok a nemzetközi megállapodások, amelyeket az Unió [...] egy vagy több harmadik országgal kötött az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó területeken, illetve azok az ugyanilyen megállapodások, amelyekhez az Unió csatlakozott [...]”.

Az idézett rendelkezésből jól látszik, hogy a Rendelet elsősorban a nemzetközi, kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló megállapodásokat helyezi előtérbe, mint az együttműködés lehetséges és leghatékonyabb jogalapját. A bűnügyi jog-

[49] EPPA Annual Report 2022, 9.

segélyről szóló egyezmények közös jellemzője, hogy azok megkönnyítik és/vagy lehetővé teszik a résztvevő országok közötti információgyűjtést és cserét, lehetőséget nyújtva valamely félnél folyamatban lévő nyomozás vagy büntetőeljárás elmozdításához.<sup>[50]</sup> Fontos azonban, hogy ezek az egyezmények nemzetközi szerződésnek minősülnek, melyekre a szerződések jogáról szóló 1969. évi Bécsi Egyezmény (a továbbiakban: Bécsi Egyezmény)<sup>[51]</sup> rendelkezései is irányadóak.

Az államok szuverén egyenlőségével összhangban,<sup>[52]</sup> a Bécsi Egyezmény 34. cikkében kifejtett, a nemzetközi szerződések fő mozgatórugójának<sup>[53]</sup> tekinthető *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* elvének értelmében egy nemzetközi szerződés – mint amilyenek jelen kontextusban az alapító szerződések tekinthetők<sup>[54]</sup> – nem hozhat létre kötelezettségeket egy harmadik ország terhére annak beleegyezése nélkül. Az Európai Ügyészséget létrehozó Rendeletet a megerősített együttműködésben résztvevő tagállamok az alapító szerződésekben rögzített feltételekkel összhangban fogadták el, melyek nyilvánvalóan nem állapíthatnak meg kötelezettséget az Európai Unió kívüli, harmadik államokra nézve.

Jelenleg ilyen, az Ügyészség által alkalmazható nemzetközi szerződésként jöhet számításba a 191 részes felet számláló, 2000. évi, nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezmény,<sup>[55]</sup> vagy a 189 részes féllel rendelkező, 2003. évi Korruptió elleni Egyezmény.<sup>[56]</sup> Nemzetközi szerződés hiányában az Ügyészi Kollégium javasolhatja a Tanács számára, hogy hívja fel a Bizottságot annak szükségességére.<sup>[57]</sup>

### 3. Jogutódlási klauzula

A második jogalap hiányában, a Rendelet 104. cikkének (4) bekezdésével összhangban, valamely részes tagállam egy általa alkalmazható nemzetközi szerződés vonatkozásában illetékes hatóságként az Ügyészséget jelentheti be, amennyiben ehhez az érintett harmadik ország is hozzájárul, szükség esetén pedig ennek megfelelően módosítják a megállapodást. A jogutódlási klauzulának is nevezett jogalap tekintetében fontos kiemelnünk a Rendelet preambulumának 109. bekezdését, amely rögzíti, hogy „a tagállamoknak a [...] lojális együttműködés elvének megfelelően elő kell segíteniük az Európai Ügyészség feladatai-

[50] Council of Europe: Mutual Legal Assistance Manual, 2013, 9.

[51] A szerződések jogáról szóló 1969. évi Bécsi Egyezmény.

[52] Dörr – Schmalenbach, 2012, 605.

[53] Scheffer, 1999, 18.

[54] Gombos, 2012, 125.

[55] Az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezmény.

[56] Az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt Korruptió elleni Egyezmény.

[57] Rendelet, Preambulum, 109.

nak ellátását, [és lehetőség szerint] kötelesek illetékes hatóságként elismerni és adott esetben értesítéssel bejelenteni az Európai Ügyészséget. Ez bizonyos esetekben az ilyen megállapodások módosítását vonhatja maga után, ugyanakkor azok újra tárgyalása nem tekinthető kötelezőnek, mivel az nem minden esetben lehetséges.”

A két rendelkezés együttes olvasatából megállapítható, hogy a jogutódlási klauzula aktív, tevőleges kötelezettséget teremt a tagállamokra nézve,<sup>[58]</sup> melynek egyedüli korlátja a harmadik állam hozzájárulásának hiánya. A jogutódlási klauzulára példaként szolgálhat a Strasbourgban, 1959. április 20-án kelt, a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló európai egyezmény második kiegészítő jegyzőkönyve, melynek kapcsán 16 tagállam jelentette be az Ügyészséget, mint kompetens hatóságot.<sup>[59]</sup> A kompetens hatóság bejelentése kapcsán nem elhanyagolható tényező, hogy az Ügyészséget létrehozó megerősített együttműködéstől 5 tagállam is távolmaradt, így ha egy olyan nemzetközi szerződés módosítása válik szükségessé, melynek ők is a részesei, – főszabály szerint – hozzájárulásuk nélkül arra nem nyílik lehetőség.<sup>[60]</sup>

#### 4. Nemzeti minőség elve

Amennyiben egy tagállam nem ismerte el az Ügyészséget mint kompetens hatóságot, úgy a 104. cikk (5) bekezdésével összhangban, a tagállam delegált európai ügyésze nemzeti minőségében eljárva kérheti egy harmadik ország segítségét a két ország relációjában alkalmazható nemzetközi szerződés alapján. Fontos, hogy ebben az esetben is köteles hozzájárulást kérni ahhoz, hogy az így beszerzett információt az Ügyészség eljárásában felhasználhassa.

Érdeemes megjegyeznünk, hogy első olvasatra úgy tűnhet, hogy az Ügyészség kizárólagos joghatósággal rendelkezik az Unió pénzügyi érdekeit sértő, a csatlakozó tagállamok által lefedett bűncselekmények tekintetében, azonban, ha ezt a megközelítést követnénk, úgy a harmadik országokkal való együttműködés lehetősége megbénulna. Azonban a Rendelet 25. cikkével<sup>[61]</sup> együttesen értelmezve látható, hogy az Ügyészség kizárólagos joghatósága csupán abban az esetben állapítható meg, amennyiben úgy határoz, hogy él a hatáskörgyakorlás lehetőségével. Ezáltal nyitva hagyja annak a lehetőségét, hogy a delegált európai ügyészek nemzeti kapacitásukban eljárva segíthessék az Ügyészség munkáját, a saját államuk meghosszabbított karjaként eljárva, egyfajta diplomata szerepet

[58] Franssen, 2019, 11.

[59] Council of Europe: Reservations and Declarations for Treaty No.182 - Second Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters (ETS No. 182).

[60] Villiger, 2009, 512.

[61] „Az Európai Ügyészség hatáskörét úgy gyakorolja, hogy vagy a 26. cikknek megfelelően nyomozást indít, vagy pedig a 27. cikknek megfelelően él a saját hatáskörbe vonás jogával. Ha az Európai Ügyészség úgy határoz, hogy gyakorolja a hatáskörét, az illetékes nemzeti hatóságok ugyanazon büntető cselekmény vonatkozásában nem gyakorolhatják saját hatáskörüket.” (Rendelet, 25. cikk.)



magukra öltve. A nemzeti minőségben történő eljárás lehetőségét azonban bonnyolíthatja a Rendelet 5. cikk (3) bekezdése, melynek értelmében a rendelet által nem szabályozott kérdésekben az eljáró delegált európai ügyész nemzeti joga az irányadó.

## 5. Kölcsönösség elve

Utolsó lehetőségként, a kölcsönösség elve alapján tárgyi hatáskörének és az adott ügynek a keretein belül bünygyi jogsegélyt is kérhet a harmadik ország hatóságaitól.<sup>[62]</sup> Erre azonban kizárólag eseti alapon kerülhet sor, oly módon, hogy ügyttal eleget tesz a harmadik ország által meghatározott feltételeknek.<sup>[63]</sup>

## IV. KONKLÚZIÓ

A fentiek alapján, a bevezető gondolatokban fiktív hipotézisben említett, Észak-Macedóniába akkreditált lengyel állampolgárságú EU-delegáció-vezető, aki a munkáltatója sérelmére jelentős értékre elkövetett sikkasztásból származó összeget egy németországi pénzintézeten keresztül egy Marshall-szigeteki betétiszámlán rejt el, majd ezt követően – büntetlenségben reménykedve – Magyarország mint távolmaradó tagállam területén rejtőzködik el, a következő forgatókönyvekkel nézhet szembe.

1. Az Ügyészség joghatósága a harmadik joghatósági eset<sup>[64]</sup> alapján megállapítást nyer, tekintettel arra, hogy egy németországi pénzintézet érintettsége is megállapítható. Ugyanakkor a gyanúsított állampolgárságából adódóan Lengyelország is eljárást indíthat, ezáltal egy pozitív hatásköri összeütközést generálva. Amennyiben a lengyel igazságszolgáltatás elsőként hoz jogerős ítéletet, az európai *ne bis in idem*-et eredményez, melynek következtében az Ügyészség eljárására nem kerülhet sor.
2. Amennyiben a lengyel hatóságok nem indítanak eljárást – vagy az Ügyészség gyorsabban reagálna –, úgy a vádemeléshez szükséges bizonyítékok begyűjtéséhez egy többlépcsős és -szereplős folyamat veszi kezdetét.
  - a. Az Európai Ügyészség és Észak-Macedónia rendelkezik munkameg-

[62] Rendelet, 104. cikk (5) bekezdés 2. pont

[63] Rendelet, Preambulum, 109.

[64] Rendelet 23. cikk c): Egy tagállam területén kívül olyan személy követte el a bűncselekményt, akire az elkövetés idején vonatkozott a személyzeti szabályzat vagy az alkalmazási feltételek, feltéve, hogy a tagállam joghatósággal rendelkezik e bűncselekmény tekintetében, ha azt a területén kívül követték el.

állapodással, amelynek 4. cikke rögzíti, hogy a bizonyítékgyűjtés során a felek a lehető legszélesebb körű együttműködést nyújtják egymásnak, összhangban az 1959. évi kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló európai egyezményről szóló Strasbourg-i Egyezményvel és annak kiegészítő jegyzőkönyveivel.<sup>[65]</sup> Ebből – a magyar példával összhangban – egyenesen következtethetünk arra, hogy Észak-Macedónia elfogadta az Ügyészséget mint a büntetőjogi igazságügyi együttműködésben, illetve a Strasbourg-i Egyezményben kompetens hatóságot, így a bizonyítékok átadásának a Rendelet 104. cikkének (3) bekezdésével összhangban jogi akadálya nincs. Németország mint a megerősített együttműködésben résztvevő állam a Rendelet alapján köteles átadni minden rendelkezésére álló bizonyítékot, az ő esetében különösebb problémába nem ütközünk.

- b. A munkáltató sérelmére elsikkasztott összeg egy Marshall-szigeteki számlaszámon található, így a bűncselekményből származó összeg zárolásához, annak átadásához, valamint a rendelkezésre álló bizonyítékok megosztásához harmadik államként történő együttműködése szükséges.
  - i. Az Unió által kötött és/vagy alkalmazható nemzetközi szerződés hiányában, valamint jogutódlási klauzula nélkül az Ügyészség kezdeményezi a szlovák delegált európai ügyésznél, hogy a hatályos – fiktív – kétoldalú MLA egyezménye alapján, a nemzeti minőség elvével összhangban kezdeményezze a betétiszámla zárolását, a bűncselekményből származó pénzüsszeg és az ahhoz kapcsolódó bizonyítékok átadását. Amennyiben a Marshall-szigeteki hatóságok hozzájárulnak ahhoz, hogy a bizonyítékokat az Ügyészség eljárása során felhasználja, úgy az átadás megvalósítható. Amennyiben ennek fényében nem járulnak hozzá, úgy az átadásra nem kerül sor, és a megalapozott gyanúhoz és/vagy vádemeléshez szükséges bizonyítékok mennyisége és minősége csökken. A bűncselekményből származó összeg visszaszerzésének esélye minimális.
  - ii. Amennyiben egy nemzetközi szerződés sem áll rendelkezésre, úgy kizárólag a kölcsönösség elvére támaszkodhat az Ügyészség, amely az i. pontban vázolt forgatókönyvekkel párosulhat.
- c. Tekintettel arra, hogy a Rendelet 105. cikkének (3) bekezdése *expressis verbis* rögzíti az „átadás” lehetőségét, illetve arra, hogy a Magyarország által kötött munkamegállapodásban a „lehető legszélesebb körű segítség” szófordulat szerepel, joggal feltételezhetjük a hazánk általi konstruktív együttműködést.

[65] A Strasbourgban, 1959. április 20-án kelt, a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló európai egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvei.

- i. Ennek megfelelően, ha a megalapozott gyanúhoz szükséges bizonyítékok rendelkezésre állnak, és a letartóztatásához szükséges valamennyi különös feltétel teljesül, úgy az ügyben eljáró delegált európai ügyész saját nemzeti hatóságán keresztül európai elfogatóparancsot bocsáthat ki, melynek alapján a magyar hatóságok letartóztathatják és átadhatják a delegált európai ügyész nemzeti hatóságának a gyanúsítottat.
- ii. Amennyiben a magyar hatóságok az együttműködést megtagadják, úgy az felveti a lojális együttműködés megsértésének lehetőségét.

A fentiek alapján látható, hogy az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekkel szembeni fellépés komplex kérdéseket feszeget, amely az érintett felek önkéntes együttműködése nélkül könnyen zsákutcába vezethet. Az Európai Ügyészségnek a távolmaradó tagállamokkal és harmadik országokkal való együttműködési keretrendszere rendkívül összetett, amely a Rendelet megalakítása során kiemelt figyelmet kapott.<sup>[66]</sup> A laikus személy számára első ránézésre úgy tűnhet, hogy a távolmaradó tagállamok teljes mértékben mentesek az Ügyészséggel való együttműködés alól, azonban a hatáskörátruházás és a lojális együttműködés elve más megvilágításba helyezi az eredeti hipotézist. Harmadik államok esetében a kérdés komplikáltabb, hiszen – a Bécsi egyezményvel összhangban – hozzájárulása nélkül kötelezettség nem keletkeztethető, ugyanakkor az Unió által biztosított pénzügyi támogatások, illetve a pozitív diplomáciai kapcsolatok fenntartása érdekében feltételezhető a konstruktív attitűd. Ennek bizonyítéka, hogy az Ügyészség nyolc harmadik országgal kötött munkamegállapodást,<sup>[67]</sup> mindazonáltal számos olyan ország érintettsége merült fel, melyek élesen elzárkóztak az együttműködéstől, ezáltal nehezítve az Unió pénzügyi érdekeinek hatékony védelmét. A jelenlegi rendszer összetettsége a teljes uniós csatlakozás esetében nyilvánvalóan egyszerűsödne,<sup>[68]</sup> ugyanakkor a harmadik országokkal fennálló együttműködés a továbbiakban is kifinomult stratégiát fog igényelni. Ebben a tekintetben a diplomáciának kiemelkedő szerepe lesz, melynek hatékonyságára csak az idő adhat választ.

## IRODALOM

- Aden, Hartmut – Sanchez-Barrueco, Maria-Luisa – Stephenson, Paul (2019): *The European Public Prosecutor's Office: Strategies for Coping with Complexity*. European Parliament.

[66] UKParliament: The impact of the European Public Prosecutor's Office on the United Kingdom – European Union Committee, Chapter 3: the Implications of the EPPO.

[67] Albánia, Georgia, Moldova, Montenegró, Észak-Macedónia, Ukrajna, Egyesült Királyság, Amerikai Egyesült Államok. Ld. EPPO-LEX: EPPO Atlas.

[68] Pesci, 2023, 57.

- Andrés Delgado, Casteleiro – Larik, Joris (2011): The duty to remain silent: Limitless loyalty in EU external relations? In: *European Law Review*. Vol. 4/2011.
- Beckova, Dominika Marcokova (2022): Relations between the European Public Prosecutor's Office and the Nonparticipating EU Member States. In: Hristina Rucheva Tasev (ed.): *International Academic Institute Academic Conference Proceedings*. International Academic Institute, Skopje.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Mid-term revision of the Multiannual Financial Framework 2021 – 2027. (Elérhető: [https://commission.europa.eu/system/files/2023-06/COM\\_2023\\_336\\_1\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v4.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2023-06/COM_2023_336_1_EN_ACT_part1_v4.pdf). Letöltés ideje: 2023. augusztus 07.).
- Dörr, Oliver – Schmalenbach, Kirsten (2012): *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*. Springer Verlag, Berlin.
- EPPO Annual Report 2022. (Elérhető: [https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2023-02/EPPO\\_2022\\_Annual\\_Report\\_EN\\_WEB.pdf](https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2023-02/EPPO_2022_Annual_Report_EN_WEB.pdf). Letöltés ideje: 2023. augusztus 07.).
- EPPO-LEX: EPPO Atlas. (Elérhető: <https://eppo-lex.eu/eppo-atlas/>. Letöltés ideje: 2023. augusztus 07.).
- EUCRIM: EPPO's Annual Report for 2022, 2023. (Elérhető: <https://eucrim.eu/news/eppos-annual-report-for-2022/>. Letöltés ideje: 2023. augusztus 07.).
- EUROJUST: Eurojust assists in setting up first joint investigation team with EPPO at request of Swedish authorities, 2022. (Elérhető: <https://www.eurojust.europa.eu/news/eurojust-assists-first-joint-investigation-team-eppo-swedish-authorities>. Letöltés ideje: 2023. augusztus 07.).
- EURONEWS: Finance ministers should 'be losing sleep' over extent of tax fraud, says chief EU prosecutor, 2022. (Elérhető: <https://www.euronews.com/my-europe/2022/06/01/finance-ministers-should-be-losing-sleep-over-extent-of-tax-fraud-says-chief-eu-prosecutor>. Letöltés ideje: 2023. augusztus 07.).
- European Public Prosecutor's Office: Letter sent to European Commission regarding Poland's refusal to cooperate with the EPPO, 2022. (Elérhető: <https://www.eppo.europa.eu/en/news/letter-sent-european-commission-regarding-polands-refusal-cooperate-eppo>. Letöltés ideje: 2023. augusztus 07.).
- Franssen, Nicholas (2018): The future judicial cooperation between the EPPO and non-participating Member States. In: *New Journal of European Criminal Law*. Vol. 3/2018. sz. DOI: <https://doi.org/10.1177/2032284418800851>.
- Gombos Katalin (2012): *Az Európai Unió Jogának alapjai*. Complex, Budapest.
- Herrnfeld, Hans-Holger – Brodowski, Dominik – Burchard, Christoph (2020): *European Public Prosecutor's Office: Article-by-Article Commentary*. Beck&Hart, UK–Germany.
- JDSUPRA: The Complementary Roles of the European Public Prosecutor's Office and the European Anti-Fraud Office, 2022. (Elérhető: <https://www.jdsupra.com/legalnews/the-complementary-roles-of-the-european-1455820/>. Letöltés ideje: 2023. augusztus 07.).
- Karsai Krisztina (2019): External Effects of the European Public Prosecutor's Office Regime. In: *Miskolci Jogi Szemle*. 2019/2. sz.
- Karsai Krisztina (2021): *The European Public Prosecutor's Office and Hungary, Challenge or Missed Opportunity?* Transparency International, Berlin.
- Kellerbauer, Manuel – Klamert, Marcus – Tomkin, Jonathan (2019): *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights, A Commentary*. Oxford University Press, Oxford.
- Klamert, Marcus (2014): *The Principle of Loyalty in EU Law*. Oxford University Press, Oxford.

- Konstadinides, Theodore (2017): Constitutional Identity as a Shield and as a Sword: The European Legal Order within the Framework of National Constitutional Settlement. In: *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. 2017/13. sz. DOI: <https://doi.org/10.1017/S207183220002246X>.
- Lenaerts, Koen – Van Nuffel, Piet – Corthaut, Tim (2021): *EU Constitutional Law*. Oxford University Press, Oxford.
- Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviselete Brüsszel: Magyarország sem támogatja az Európai Ügyészség létrehozását. (Elérhető: <https://eu-brusszel.mfa.gov.hu/news/magyarorszag-sem-tamogatja-az-europai-uegyeszseg-letrehozast-nyilatkozta-trocsanyi-laszlo-igazsaguegyi-miniszter-bruesszelben>. Letöltés ideje: 2023. augusztus 07.).
- Malan, Jack – Chen, Ivan (2021): *Impact of Organised Crime on the EU's Financial Interests*. European Parliament's Committee on Budgetary Control.
- Mitsilegas, Valsamis (2021): European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law. In: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. Vol. 2/2021. DOI: <https://doi.org/10.1177/1023263X211005933>.
- Ormándy Marcell Ottó (2020): Why do Member States Reject the European Public Prosecutor's Office? Expressing Dissatisfaction on the Avenues of Disintegration. In: *ELTE POL-IR Working Paper Series*. 2020/2. sz. Institute of Political and International Studies, Budapest.
- Pesci Marco (2023): Az Európai Ügyészség együttműködési keretrendszere az Európai Unió igazságügyi szerveivel. In: *Jog-Állam-Politika*. 2023/1. sz. DOI: 10.58528/JAP.2023.15-1.45.
- Scheffer, David (1999): The United States and the International Criminal Court. In: *American Journal of International Law*. Vol. 93/1998. Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.2307/2997953>.
- Statista: The Countries Committing the Most Aid to Ukraine, 2023. (Elérhető: [https://www.statista.com/chart/28489/ukrainian-military-humanitarian-and-financial-aid-donors/#:~:text=ukraine%20war,-by%20Martin%20Armstrong&text=Data%20from%20the%20IFW%20Kiel,and%20Japan%20\(%247%20billion\)](https://www.statista.com/chart/28489/ukrainian-military-humanitarian-and-financial-aid-donors/#:~:text=ukraine%20war,-by%20Martin%20Armstrong&text=Data%20from%20the%20IFW%20Kiel,and%20Japan%20(%247%20billion))). Letöltés ideje: 2023. augusztus 07.).
- Udvarhelyi Bence (2017): The Protection of the Financial Interests of the European Union – the Past, the Present and the Future. In: Váradi-Csema Erika (szerk.): *Criminal Legal Studies: European Challenges And Central European Responses In The Criminal Science Of The 21st Century*. Central European Academic Publishing, Budapest.
- Udvarhelyi Bence (2019): The European Public Prosecutor's Office– From Myth to Reality. In: *European Integration Studies, A Publication of the University of Miskolc*. 2019/1. sz.
- UKParliament: The impact of the European Public Prosecutor's Office on the United Kingdom - European Union Committee, Chapter 3: the Implications of the EPPO. (Elérhető: <https://publications.parliament.uk/pa/ld201415/ldselect/ldeucom/53/5306.htm#a13>. Letöltés ideje: 2023. augusztus 07.).
- Van Elsuwege, Peter (2019): The Duty of Sincere Cooperation and Its Implications for Autonomous Member State Action in the Field of External Relations: Member State Interests and European Union Law. In: Marton Varju (ed.): *Between Compliance and Particularism, Member State Interests and European Union Law*. Springer. DOI: 10.1007/978-3-030-05782-4\_13.
- Villiger, Mark Eugen (2009): *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*. BRILL, Leiden.

## JOGFORRÁSOK

- A befagyasztást és az elkobzást elrendelő határozatok kölcsönös elismeréséről szóló 2018/1805 Rendelet.
- A büntetőügyekben kibocsátott európai nyomozási határozatról szóló 2014/41/EU Irányelv.
- A közös nyomozócsoportokról szóló 2002/465/IB Tanácsi Kerethatározat.
- A Strasbourgban, 1959. április 20-án kelt, a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló európai egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvei.
- A szerződések jogáról szóló 1969. évi Bécsi Egyezmény.
- Az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezmény.
- Az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt Korrupció elleni Egyezmény.
- Az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló 2002/584/IB Tanácsi Kerethatározat.
- Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés.
- Az Európai Unióról szóló szerződés.
- Az Európai Ügyészség (EPP) és Magyarország Legfőbb Ügyészsége közötti Együttműködésről szóló Megállapodás.
- Az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről szóló 2017/1939 Tanácsi Rendelet.
- Az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló 2017/1371 irányelv.
- Council of Europe: Reservations and Declarations for Treaty No.182 - Second Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters (ETS No. 182). (Elérhető: <https://www.coe.int/en/web/conventions/concerning-a-given-treaty?module=declarations-by-treaty&territoires=&codeNature=0&codePays=&numS-te=182&enVigueur=true&ddateDebut=05-05-1949&ddateStatus=08-12-2022>. Letöltés ideje: 2023. augusztus 07.).
- Presidency report on the relations of the EPP with the Member States which do not participate in the enhanced cooperation (13147/20), 2020, 7.
- Proposal for a Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office - Discussion paper on cooperation between EPP and non-participating Member States (12341/16), 2016.

ŐSZE ÁRON

## The Dimensions of the Responsibility of the President of the Republic in the Hungarian Constitutional System<sup>[1]</sup>

### ABSTRACT

A fundamental feature of parliamentary forms of government is that the head of state has no political responsibility, only legal responsibility. The form of government of Hungary is a republic which works in a parliamentary governmental system. Consequently, in order to make certain decisions the President of the Republic needs the countersignature of a member of the government, who thereby assumes political responsibility for the decision. On the other hand, the Head of State also has powers which he can exercise on his own authority, without the need for a countersignature. On the basis of the above, I believe that it can be argued that the President of the Republic also has political responsibility, and not just solely on the basis of the powers that he can exercise without countersignature. In my study, I seek to support this hypothesis.

**Keywords:** President of the Republic ■ political responsibility ■ legal responsibility

### I. INTRODUCTION

The form of government of Hungary is a republic which operates within a parliamentary governmental system. Consequently, the President of the Republic serves as the head of state, while the Prime Minister serves as the head of government. One of the basic features of parliamentary governmental systems is the principle that the head of state has no political responsibility, but only (public) legal responsibility. Therefore, there are functions and powers of the head of state that in order to be valid require the countersignature of a member of the government who thereby assumes political responsibility for the possible consequences of the de-

[1] Supported by the ÚNKP-22-3-II-SZE-12 New National Excellent Program of the Ministry for Culture and Innovation from the Source of the National Research, Development, and Innovation Fund.

cision. From this doctrinal premise, it can be concluded that the President of the Republic bears only legal responsibility for the exercise of his functions and powers. In this context, I believe it is worthwhile to interpret political responsibility in a broader sense than is usual in the literature on parliamentary governmental systems. The literature also neglects the question of responsibility in relation to functions and powers that can be exercised without a countersignature. Delving into functions and powers exercisable without a countersignature could logically lead to a two-way conclusion. On the one hand, it could be argued that the functions and powers that can be exercised without a countersignature are not of such a nature/weight as to justify the political responsibility of the head of state. Another line of reasoning is that these powers support the claim that the President of the Republic does indeed have political responsibility.

In light of the above, I believe that the President of the Republic not only possesses legal but also political responsibility. As a possible justification of this hypothesis, a theoretical and legal-dogmatic analysis is required. First of all, it is necessary to define the place and the role of the President of the Republic in the constitutional system, with a focus on the parliamentary form of government. It is then appropriate to distinguish between legal and political forms of responsibility, before drawing conclusions on the nature of the political responsibility of the executive in parliamentary governmental systems. In my view, only this way can the political responsibility of the President of the Republic be justified.

## II. THE STATUS OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC IN THE CONSTITUTIONAL SYSTEM

In order to situate the President of the Republic in the Hungarian constitutional system, we must start by discussing the different forms of government. In public law, the form of government is understood as the constitutional system in which the highest state organs – the parliament, the government, and the head of state – function. The essence of the form of government is to be found in the specific constitutional solution of the responsibilities of the executive power. The degrees of responsibility can be derived from the institutions of trust and confidence. There are two extremes on the imaginary scale of trust/distrust. On one end of the spectrum, there is pure parliamentarianism, while on the other end we find pure presidentialism. In parliamentary governmental systems, the head of state usually has a symbolic role, as the executive power is exercised by the government (led by the head of government) which bears political responsibility for its actions and decisions towards the parliament. On the basis of this responsibility, the government can be held accountable by the parliament through a motion of no confidence and a vote.<sup>[2]</sup>

[2] Kukorelli, 2014, 13-14.



Benjamin Constant defined the relationship between the classical triad of powers and the head of state as follows: the three political powers – the executive, the legislature and the judiciary – are all locomotives which, in their own sphere of influence, must act together to produce a universal movement, but if these locomotives diverge from their course, collide and stall each other, a force is needed to bring them back into their places. This force cannot be in any one of these locomotives, for it would serve to destroy the others. It is therefore necessary that it should be outside the circle, that it should be neutral, so that it may be applied wherever its application is indispensable in order to save from harm to remedy injuries without being hostile.<sup>[3]</sup>

In addition to the theoretical works, the Hungarian Constitutional Court has also established the status of the President of the Republic in the Hungarian constitutional system under the former Constitution (hereinafter: Constitution): The President of the Republic is outside the executive power, he has an independent function and powers as the head of state. It is not possible to derive a construction from the Constitution where the executive power would be co-headed by the Government and the President of the Republic, who would mutually check and counterbalance each other and take decisions based on consensus, and where only the management of public administration would be the sole responsibility of the Government. On the contrary, the inviolability of the President of the Republic, as expressly declared in Article 31/A (1) of the Constitution, i.e., the absence of political accountability to Parliament, precludes the legal basis for such joint exercise of power.<sup>[4]</sup> In my view, however, the absence of political responsibility of the President of the Republic cannot be inferred from the absence of inviolability. The concept of political responsibility is usually defined as a form of responsibility derivable from the functioning of parliamentary governmental systems and of the executive power. Contrary to the above, I believe that political responsibility must be construed as a broader category, which is not traceable back to the inviolability of the Head of State, as I will seek to demonstrate later in this paper.

The exercise of power by a head of state is constitutional, not because the form of government is parliamentary or presidential, but because it complies with the constitution.. However, since the constitution also contains functions and powers vested in the head of state unrelated to the form of government, it becomes imperative to consider phenomena beyond the form of government to fully encompass the constitutional power of the head of state. Naturally, what pertains to the exercise of constitutional power by the head of state, also applies other organs of state. Furthermore, the head of state also functions as a kind of political (not legal) constitutional guardian.<sup>[5]</sup> From the constitutional definition of the status of the President of the Republic, it is clear that the institution is not a

[3] Constant, 1862, 13.

[4] Decision 48/1991. (IX. 26.) of the Constitutional Court, 1991, 217., 230.

[5] Szentpéteri, 2017, 40.

governmental office. Thus, the Head of State does not engage in political activity in the sense that he does not determine the basic directions of the functioning of society. However, it can be inferred from the constitution that the activity of the head of state influences the political branches of power and that the decisions of the President of the Republic may be influenced by certain value choices. The role of the President of the Republic as a “trouble preventive”, by which he restores the functioning of the branches of power, implies interference in the functioning of the legislative and executive branches. Thus, we cannot speak of a completely neutral head of state. Indeed, the essence of neutrality is not that the President of the Republic has no powers over the functioning of the legislative or executive branch, but that he cannot take over the functions of other branches of power.<sup>[6]</sup> Contrary conclusions also exist, which can be associated with the institution of countersignature, and which emerged concurrently with the parliamentary system of government. The basic principle is that someone must be held accountable for all valid decisions until the head of state can be held politically responsible.<sup>[7]</sup> The countersignature is a condition for the validity of the acts of the President of the Republic. On the one hand, it ensures that the acts of the President do not conflict with the policy of the Government and, on the other hand, it brings the act of the President of the Republic into the system of parliamentary responsibility by the Government assuming political responsibility for the act.<sup>[8]</sup> If the head of state had political responsibility, it would no longer be a neutral power and would become part of the executive.<sup>[9]</sup>

On the other hand, it can be asserted that the president’s role as the guardian of constitutionality extends beyond legal matters and encompasses the exercise of all the powers he or she has been given. According to Lóránt Csink, this is also a political task. The president also guards the democratic functioning of the state in such a way that he can analyse and criticise certain social events, official or government measure, or political practice, and call for the restoration of constitutional functioning. Thus, the president’s vigilance over the constitutional functioning of the state and fundamental rights can also manifest itself in the political arena. In such cases, the head of state may use political tools (e.g., speeches, declarations), i.e., guidelines that have no legal effect. The true effect it actually has is for history to decide.<sup>[10]</sup>

The Constitutional Court stated in its decision 48/1991 (26. IX.) that one of the fundamental duties of the President of the Republic, according to the provisions of the Constitution,<sup>[11]</sup> is to guard of the democratic functioning of the state

[6] Csink, 2014, 82.

[7] Szentpéteri, 2005, 125.

[8] Decision 48/1991. (IX. 26.) of the Constitutional Court, 1991, 217., 234.

[9] Szentpéteri, 2005, 125.

[10] Sólyom, 2009, 84.

[11] The Constitution of the Republic of Hungary (hereinafter: former Constitution), Article 29., Paragraph (1).

organisation.<sup>[12]</sup> This must be taken into account in the interpretation of the individual functions and powers, since the head of state fulfils this function by his independent political decisions. An autonomous political decision is a decision of the President of the Republic, which is final and irrevocable, but for which neither the President of the Republic nor any other organ bears political responsibility to the Parliament. The Constitution gives the President of the Republic the right to take independent political decisions in cases where there is a serious disturbance in the functioning of the state and where his intervention is necessary to remedy it. It also follows from this task that the President of the Republic, in the exercise of his powers, must always have regard to the democratic functioning of the State as a whole, including its procedural and technical aspects. The “guarding” extends beyond crisis prevention, being an integral part of the normal functioning of the state, wherein the President of the Republic exercises his own powers. Frequently, the President’s decisions are linked to the exercise of the powers by the initiating organ and the organ politically accountable for it. These two decisions carry legal consequences only when taken together.<sup>[13]</sup>

### III. LEGAL AND POLITICAL RESPONSIBILITY OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC

Basically, in the organisation of the state, someone must be responsible for all decisions taken by the public authorities, regardless of the branch of power or the form of responsibility (legal or political) in the system of separation of powers. In my opinion, this is one of the foundations of the democratic exercise of power. Of course, different rules apply to different forms of responsibility, including the conduct on which responsibility is based, the establishment of responsibility and the determination of the legal consequence.

[12] According to Albert Takács, the exclusion of political responsibility of the head of state lacks justification. The President of the Republic bears responsibility for the deliberate violation of the constitution. Under this rule, the President of the Republic can be held liable not only when the violation of the constitution is connected with the exercise of his office. According to the provisions of the Fundamental Law, a violation of the constitution also occurs when it is contrary to its values. Furthermore, Takács emphasises that the values of constitution are a political moral category to which the criteria of moral validity are clearly applicable. Additionally, characterising the constitutional role of the head of state as the one who “embodies the unity of the nation and safeguards the democratic functioning of the state organisation” holds a symbolic and moral significance. As for the meaning of the values of the Constitution and the moral direction of the head of state’s office, it is not legal interpretation but rather political practice that provides a reassuring answer. On this basis, the author concludes that the responsibility of the President of the Republic can be interpreted as a form of political responsibility. Additionally, it is also worth mentioning that the Constitutional Court is not obliged to apply the only possible consequence of the finding of responsibility – i.e., the removal from office – even if it could be established beyond reasonable doubt that the head of state has intentionally violated the Fundamental Law. See Takács, 2018, 156-157.

[13] Decision 8/1992. (I. 30.) of the Constitutional Court, 1992, 51., 54.

In relation to legal responsibility, most people accept the general proposition that not all transgressions of moral standards must lead to legal repercussions, since only a narrow set of moral standards are codified in legal rules. And the process of establishing legal responsibility is a highly formalised procedure, as opposed to an informal process of moral liability.<sup>[14]</sup> The consequence of establishing responsibility is the application of a sanction, which the person held responsible must bear. However, in this context the following cases need to be clarified: first, whether responsibility exists without the application of a sanction. One possible approach is that the expression of social disapproval is in fact achieved through the application of a sanction. Thus, if no sanction is applied – which also means that the social disapproval is not expressed – the negative content of the social judgement is reduced to such an extent that there is no question of responsibility. Another important question is whether responsibility can always be established behind the application of a sanction. In this case an important guarantee is that sanctions should only be applied to those who have been found to be responsible, because transgressing this principle would not only breach the rule of law but also disrupt the legal order.<sup>[15]</sup>

And in the context of political responsibility, it can generally be said that the primary political responsibility lies with the person who has violated a political norm. In this case, the question of political responsibility must be linked to power, which implies that political responsibility is hierarchical, with greater political power corresponding to greater political responsibility.<sup>[16]</sup> Political responsibility, on the other hand, is not fundamentally a legal category. The essence of political responsibility is that anyone who fails to perform his duties properly must anticipate adverse consequences for his public mandate. There are two dimensions of political responsibility: immediate (which means removal from office) and delayed (which means not being re-elected after the term of office has expired). In his dissenting opinion, Géza Kilény argues that there is a delayed political responsibility for the head of state, similar to that of the Members of Parliament: if the new Parliament is dissatisfied with his performance, they may choose not to re-elect the incumbent to the position. At the same time, the legal responsibility of the President of the Republic is extremely broad: any breach of the Constitution or of the law may justify his legal accountability and removal from office. The Constitution does not even impose the condition that

[14] Miklós, 2011, 34.

[15] Bihari, 1980, 54.

[16] Földesi, 2000, 86.

the illegality must be intentional.<sup>[17]</sup> This extremely strict degree of legal responsibility is unique in the upper sphere of the state: neither Members of Parliament, nor members of the Government, nor members of the Constitutional Court, nor judges bear such responsibility.<sup>[18]</sup>

In his dissenting opinion, Géza Kilényi also stated that the President of the Republic is not immediately politically responsible,<sup>[19]</sup> but I believe that the immediate political responsibility of the head of state can be substantiated, because the resignation<sup>[20]</sup> of the President of the Republic<sup>[21]</sup> can also be included in this category. Although, in this case, the decision of another organ is not required to remove him from office, I do not rule out the possibility of “self-establishment” of political responsibility.<sup>[22]</sup> “Self-establishment” of responsibility is not possible in a legal responsibility system. In all cases, legal liability – regardless of its legal form – must be established by some legal forum, and sanctions may be imposed by a public power. Thus, there is no possibility of “self-establishment” or “self-sanctioning” of responsibility in law. Of course, anyone can make a confession in a criminal proceeding or admit to committing or failing to commit an act giving rise to responsibility in another area of law, but in this case too it is essential that a legal forum accepts and, in a decision – with public power –, definitively establishes the existence of legal responsibility and imposes a sanction.

“Political and legal responsibility are different in nature and independent of each other. The immunity of the President of the Republic from political responsibility does not exempt him from legal responsibility if the conditions for it are met. The legal responsibility of the President of the Republic does not in any way replace his lack of political responsibility.”<sup>[23]</sup> Albert Takács starts from the sameness of legal responsibility and political responsibility when he describes constitutional responsibility as political responsibility. According to the author,

[17] According to Article 31/A., Paragraph (2) of the Constitution, “Should the President of the Republic violate the Constitution or any other law while in office, a motion supported by one-fifth of the Members of Parliament may propose that impeachment proceedings be initiated against the President of the Republic.” It is worth stressing that the Fundamental Law has substantially amended the above-mentioned provision of the Constitution, since it establishes intentionality as a criterion for determining responsibility: “If the President of the Republic intentionally violates the Fundamental Law or, in connection with performing his office, any Act, and if he commits an intentional criminal offence, one fifth of the Members of the National Assembly may propose his removal from office.” Fundamental Law, Article 13., Paragraph (2).

[18] Decision 36/1992. (VI. 10.) of the Constitutional Court, 1992, 207, 221-222.

[19] Decision 36/1992. (VI. 10.) of the Constitutional Court, 1992, 207, 221-222.

[20] It should be stressed that I interpret resignation as a possible consequence of political responsibility only in the context of the President of the Republic. I have not dealt with the other organs of state.

[21] Albert Takács also places the resignation of the head of state within the category of political responsibility, which he defines as based on political morality. For more details see: Takács, 2015, 156-158.

[22] Pál Schmitt, the former president of the republic, justified his resignation by claiming that his plagiarism case was dividing the Hungarian nation See: [Portfolio.hu](http://Portfolio.hu): *Lemondott Schmitt Pál...*, 2012.

[23] Decision 48/1991. (IX. 26.) of the Constitutional Court, 1991, 217., 237.

the meaning and function of constitutional responsibility as a political responsibility can be traced back to the fact that power is based on delegation. In a similar formulation, each constitution derives power from the people: the source of public power is the people. Whoever is given power assumes an obligation and is responsible to fulfil it in accordance with the spirit of the mandate. The balance between giving and receiving is the driving principle of political responsibility.<sup>[24]</sup> In my view, legal responsibility (including constitutional liability) cannot be identified with political responsibility, since legal responsibility also has constitutional guarantees which are not enforced with the same content in the system of political responsibility, or perhaps not at all, therefore the establishment of political responsibility may be illegal, of which history provides numerous examples. Of course, legal responsibility can also be unlawful, but in this case – with certain limitations – the person held liable has legal remedies. However, in the case of purely political accountability, such as a vote of no confidence in the government by parliament, there are no such legal control mechanisms.

It is also necessary to clarify the consequences of political responsibility. In the case of legal liability, the question is simple: the legal consequence is determined by the legal norms, whether they are *ex lege* or by application of the law. Thus, the consequence of legal responsibility is legal consequence. From this it seems logical that the consequence of political responsibility is political consequence. However, this can also take legal form, since the sanction established as a consequence of the political responsibility of the government – which means the termination of the government’s mandate – is also declared at the normative level, namely in the Fundamental Law.<sup>[25]</sup> Of course, it is also necessary to define what is meant by a legal consequence: a legal consequence is a sanction laid down in a legal norm, irrespective of the place of legal norm in the hierarchy of legal sources. So it is beyond doubt that the Fundamental Law also lays down legal consequences, of which the removal of the President of the Republic is an excellent example.

In the context of the responsibility of the executive power, András Szalai states that political responsibility is not a category that belongs to the domain of law, and therefore there is no need to justify political responsibility. Political responsibility in the government-parliament relationship means that if the majority in parliament does not support the government, the government will fail. In contrast, legal responsibility is based on the violation of specific legislation, which must be proven and justified. There is, however, a link between political and legal responsibility, since the emergence of legal responsibility of the Government or of ministers can justify their political responsibility, i.e., the dismissal of the minister or the replacement of the prime minister.<sup>[26]</sup> In my opinion, the above observations also apply to the President of the Republic. We have previ-

[24] Takács, 2018, 154-155.

[25] Ősze, 2022, 300.

[26] Szalai, 2013, 72.

ously indicated that the resignation of the head of state can also be interpreted as a form of political responsibility. Although criminal proceedings against the President of the Republic may be instituted only after the termination of his mandate,<sup>[27]</sup> he may also bear other legal responsibility (e.g., copyright liability) in connection with the exercise of his office, which may have political consequences.

In the introduction, I formulated the hypothesis that the political responsibility of the head of state can be derived from functions and powers defined in the Fundamental Law that do not require countersignature, as the is also responsible for these independent decisions. The institution of countersignature is a means of assuming political responsibility, which does not necessarily mean that decisions taken in the exercise of powers which may be exercised without countersignature cannot give rise to the political responsibility of the head of state. The President of the Republic – of course – has legal responsibility, but its establishment shall be limited for as long as he holds office. This contrasts with political responsibility, which in my opinion must be separated from legal responsibility in this case. The political responsibility of the head of state can be justified notwithstanding his inviolability.

As far as the legal responsibility of the President of the Republic is concerned, on the one hand we can talk about the responsibility under public law of the head of state. As we have indicated, the Fundamental Law states that if the President of the Republic intentionally violates the Fundamental Law or, in connection with performing his office, any Act, or if he commits an intentional criminal offence, one fifth of the Members of the National Assembly may propose his removal from office, and the Constitutional Court has power to conduct the impeachment procedure. If, as a result of the procedure, the Constitutional Court establishes the responsibility of the head of state under public law, it may remove him from office.<sup>[28]</sup> In the case of the establishment of legal responsibility, the application of sanctions is mandatory, i.e. the misfeasance cannot be left without legal consequences, in which case the Constitutional Court may keep the head of state in office even if his responsibility under public law is clearly proven. This can also be interpreted as a specific form of political responsibility. This responsibility is exercised before the people, who are defined in the constitution as the source of public power.<sup>[29]</sup> This can be derived from the question as to whom a state organ, exercising public power, is politically accountable? In theory, there are three possible answers to this question: In the first case, responsibility is established from above, so we can say that someone is politically responsible to the person or institution above them. In the second case, political accountability occurs between equals. Thirdly, there is accountability from below, so those

[27] Fundamental Law, Article 13., Paragraph (1).

[28] Fundamental Law, Article 13., Paragraph (6).

[29] Fundamental Law, Article B), Paragraph (3).

who are inferior in terms of power hold those in power accountable.<sup>[30]</sup> Of course, there is no constitutional solution to the impeachment of the President of the Republic by the people. Here, it is worth referring again to Albert Takács, who argues that formulable political responsibility is not always followed by actual accountability. However, as Hans Kelsen has pointed out, the validity of a norm does not depend on the frequency of its application, or in this case, I might add, the possibility of its application.

According to the Constitutional Court, the inviolability of the person of the head of state is primarily part of the constitutional status of the president, which implies the absence of political responsibility and the limited nature of his legal responsibility.<sup>[31]</sup> On the contrary, I am convinced that, by reference to the role of the President of the Republic in the organisation of the state, only his limited legal responsibility can be justified, not his lack of political responsibility. After all, anyone who exercises public power is necessarily liable, and the same applies to the head of state. And as long as the limited legal responsibility of the President of the Republic can be justified, his political responsibility is unlimited.

On the other hand, the Constitutional Court also explained that the Constitution also exceptionally empowers the President of the Republic to take a decision which is final and irrevocable, and for which neither the President of the Republic nor any other organ bears political responsibility before the Parliament. This is an independent political decision. The validity of these decisions does not require a countersignature or a prior decision by any other organ, nor is there any possibility of posterior review. According to the constitution, the head of state may take independent political decisions in cases where there is a serious disturbance in the democratic functioning of the state and the intervention of the president is necessary to remedy it. The president takes exceptional measures to break the deadlock in the operations of the state and restore its normal functioning.<sup>[32]</sup> It should be added that political responsibility cannot be understood as a form of responsibility before Parliament alone.<sup>[33]</sup>

In the context of the exercise of the power to award decorations under the former Constitution, the Constitutional Court held that the guarding of the constitutional values of the Republic of Hungary creates a sufficiently weighty constitutional justification for the head of state to make an independent decision to refuse to sign the decoration-awarding proposal. In its decision on the refusal of the President of the Republic to sign a proposal for a decoration, the Constitutional Court stated that, by refusing to sign a proposal for decoration which is contrary to the constitutional values, the President of the Republic makes a substantive decision for which he bears (political) responsibility and which, in

[30] Földesi, 2000, 115-116.

[31] Decision 48/1991. (IX. 26.) of the Constitutional Court, 1991, 217., 236.

[32] Decision 48/1991. (IX. 26.) of the Constitutional Court, 1991, 217., 233.

[33] See [31].



the absence of a countersignature, cannot be assumed by anyone else.<sup>[34]</sup> It can be seen that the Constitutional Court also raises the possibility of the political responsibility of the President of the Republic. In fact, the body used the adjective “political” in brackets, emphasising the importance of this standpoint.

By virtue of his constitutional status, the President of the Republic can only take an independent decision - i.e. a decision for which the members of the Government do not assume political responsibility - in exceptional cases. Under the constitution, the head of state has the right to take independent decisions when the normal functioning of the state is out of balance and the President of the Republic is called upon to play a countervailing role. This may include, for example, the declaration of a state of war or a state of emergency or the dissolution of Parliament if it is prevented from sitting.<sup>[35]</sup> Continuing with the example of the special legal order, the eleventh amendment to the Fundamental Law gives the President of the Republic the right to declare a state of war, to declare and extend a state of emergency, and to authorise the Government to extend a state of danger if the National Assembly is prevented from making such decisions. The President of the National Assembly, the President of the Constitutional Court and the Prime Minister shall unanimously declare this to be the case if the National Assembly is not in session and there is an unavoidable impediment to its convening due to the shortness of time or the circumstances giving rise to the proclamation of a special legal order.<sup>[36]</sup>

However, more interesting is the question of the legality of the decision of the head of state. As soon as it is no longer prevented from acting, the National Assembly at its first sitting decide, in accordance with the rules applicable for when it is not prevented from acting, whether the decision by the President of the Republic was justified and lawful, and review the extraordinary measures taken during the period of special legal order.<sup>[37]</sup> In this case, the head of state may be held responsible. We have already discussed Hungary’s parliamentary form of government, one of the defining features of which is the absence of political responsibility on the part of the President of the Republic. This is why the president has powers which can be exercised with and without a countersignature.<sup>[38]</sup> A countersignature expresses the fact that the President of the Republic is not politically responsible for certain decisions.<sup>[39]</sup> Decisions of the head of state concerning special legal orders, on the other hand, do not require a ministerial countersignature and are therefore in principle subject to responsibility.<sup>[40]</sup> So what happens if one of the decisions taken by the President of the Republic

[34] Decision 47/2007. (VII. 3.) of the Constitutional Court, 2007, 620., 632-633.

[35] Decision 47/2007. (VII. 3.) of the Constitutional Court, 2007, 620., 632.

[36] Fundamental Law, Article 56., Paragraph (1)-(2).

[37] Fundamental Law, Article 56., Paragraph (3).

[38] Fundamental Law, Article 9., Paragraph (3)-(5).

[39] Nábelek – Török, 2015, 187-188.

[40] Fundamental Law, Article 9., Paragraph (3), f) point.

when Parliament is prevented from sitting is unlawful? One possible solution is for Parliament to propose that the head of state be held responsibility under public law. The investigation to this end is conducted from the point of view of legality, but the National Assembly is also motivated by political considerations, since a two-thirds majority of the Members of Parliament is required to decide on this.<sup>[41]</sup> Thus, if the Parliament is convinced that the President of the Republic has acted unlawfully, it has the possibility to initiate the impeachment of the President of the Republic.<sup>[42]</sup> However, it should be borne in mind that the head of state can only be held accountable in the event that he intentionally violated the law, so it would need to be carefully examined whether the above decisions were taken intentionally by the President of the Republic or whether he simply misjudged the circumstances. Nonetheless, this is a matter for the Constitutional Court to decide.<sup>[43]</sup> As we have seen above, political responsibility can be interpreted as a subsidiary form of responsibility in cases where responsibility under public law is not established and legal consequences are not imposed, even though such actions would have been justified.

#### IV. CONCLUSIONS

The conclusion of my study is that the political responsibility of President of the Republic of Hungary can be established. It has been shown that political responsibility should be interpreted in a broader sense than what is typically found in the literature on parliamentary governmental systems. In my view, the resignation of the President of the Republic in certain cases can be interpreted as a case of political responsibility, which we have deduced from the comparison between political responsibility and legal responsibility. The political responsibility of the President of the Republic can also be established if the Constitutional Court does not remove him from office, even though the conditions for doing so are fulfilled. We have also seen that the question of the possibility of the political responsibility of the President of the Republic has been raised in the practice of the Constitutional Court. Taking all this into account, I am convinced that the President of the Republic is also subject to political responsibility, even though its establishment and application as a (legal) consequence are theoretically and legally dogmatically different from the political responsibility of the government in parliamentary systems.

[41] Fundamental Law, Article 13., Paragraph (3).

[42] Petrétei, 2015, 42-43.

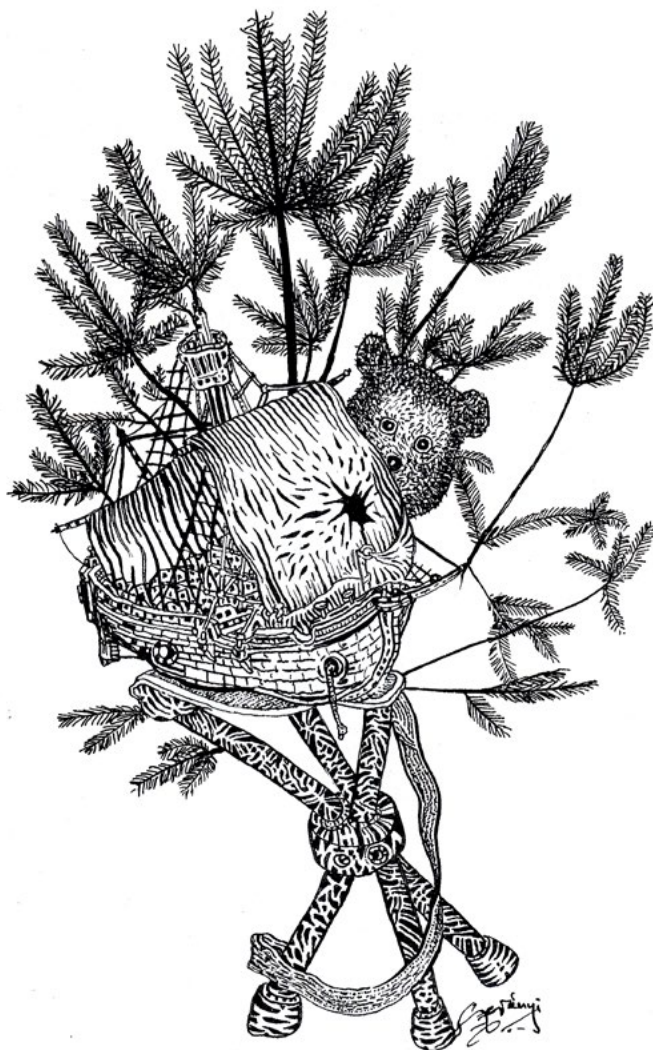
[43] Ősze, 2021, 18.

## BIBLIOGRAPHY

- Bihari, Mihály (1980): A jogi felelősség jogelméleti alapjai [Legal Theory of Legal Responsibility]. In: Asztalos, László – Gönczöl, Katalin (szerk.): *Felelősség és szankció a jogban [Responsibility and Sanction in Law]*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Constant, Benjamin (1862): *Az Alkotmányos politika tana [The Doctrine of Constitutional Politics]*. Ny. Tarttner-Károlyi, Pest (fordította: Perlaky Sándor).
- Csink, Lóránt (2014): *Mozaikok a hatalommegosztáshoz [Mosaics to the Division of Powers]*. Pázmány Press, Budapest.
- Földesi, Tamás (2000): *A politikai felelősség dilemmái [Dilemmas of Political Responsibility]*. Rejtjel Kiadó, Budapest.
- Kukorelli, István (2014): Magyarország állam- és kormányformája [The form of government and state in Hungary]. In: Smuk, Péter (szerk.): *Alkotmányjog II. Államszervezet [Constitutional Law II. Public Organization]*. Universitas-Győr, Győr.
- Miklós, Zoltán (2011): A politikai felelősség [Political Responsibility]. In: *Politikatudományi Szemle [Political Science Review]*. 2011/4. sz.
- Nábelek, Fruzsina – Török, Gábor (2015): Az államfő [Head of State]. In: Körösenyi, András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után [The Hungarian Political System – After a Quarter of a Century]*. Osiris Kiadó – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, Budapest.
- Ősze, Áron (2021): A különleges jogrend alaptörvényi reformja [The Reform of Special Legal Order in the Fundamental Law of Hungary]. In: *Parlamentari Szemle [Parliamentary Review]*. 2021/1. sz.
- Ősze, Áron (2022): A végrehajtó hatalom felelőségéről [About Responsibility of Executive Power]. In: Erdős, Csaba – Orbán, Balázs – Smuk, Péter (szerk.): *Gubernatio, Constitutio, Communitas. Ünnepi írások a 65 éves Stumpf István tiszteletére [Gubernatio, Constitutio, Communitas. Writings in honour of István Stumpf, 65 years old]*. Századvég Kiadó, Budapest.
- Petrétai, József (2015): A köztársasági elnök rendkívüli állapottal összefüggő feladat- és hatáskörei [Functions and Powers of the President of the Republic in connection with a State of National Crisis]. In: *Állam- és Jogtudomány [Law and Political Sciences]*. 2015/4. sz.
- Szalai, András (2013): *A parlamentáris kormányzat alkotmányos korlátai [Constitutional Limits to Parliamentary Government]*. PhD értekezés, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.  
DOI: <https://doi.org/10.14232/phd.2000>.
- Szentpéteri Nagy, Richard (2005): A parlamentáris kormányrendszer államfője [The Head Of State of a Parliamentary Governmental System]. In: *Politikatudományi Szemle [Political Science Review]*. 2005/3-4. sz.
- Szentpéteri Nagy, Richard (2017): Állam- és kormányformák: a fogalomhasználat nehézségei [Forms of state and government]. In: *Parlamentari Szemle [Parliamentary Review]*. 2017/1. sz.
- Sólyom, László (2009): A köztársasági elnök szerepe az alapjogok megvédelmezésében [The Role of the President of the Republic in Defending Fundamental Rights]. In: *Iustum Aequum Salutare*. 2009/2. sz.
- Takács, Albert (2015): Az alkotmányjogi felelősség természete és elemei [The Nature and Elements of Constitutional Responsibility]. In: *Forum Acta Juridica et Politica*. 2015/1. sz.
- Takács, Albert (2018): Politikai felelősség, jogi felelősség, alkotmányjogi felelősség [Political responsibility, Legal Responsibility, Constitutional Law Responsibility]. In: Borbás, Beatrix (szerk.): *Immunitási tünetek a közhatalmi felelősség körében [Immunity Symptoms in the Scope of Public Power Responsibility]*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.

## LEGAL SOURCES

- Decision 36/1992. (VI. 10.) of the Constitutional Court.
- Decision 48/1991. (IX. 26.) of the Constitutional Court.
- Decision 8/1992. (I. 30.) of the Constitutional Court.
- Decision 47/2007. (VII. 3.) of the Constitutional Court.
- Fundamental Law of Hungary.
- The Constitution of the Republic of Hungary.



Szerényi Gábor grafikája

TAKÓ DALMA

## Választási jogot biztosító klauzulák a nemzetközi szerződésekben<sup>[1]</sup>

### ABSTRACT

The study deals with international treaty clauses that provide possibility of choice, which are considered nowadays as a generally accepted instrument for individualisation of international treaties. The use of these clauses is explicitly permitted in the law of treaties, whereby international treaties can provide the parties various ways to shape the content of the agreement according to their national needs and interests. Although these clauses can be found in many international treaties, so far they have not been examined in detail. In order to remedy this deficiency, the paper gives a definition for the clauses, presents the examples found in international treaties, categorises these examples, analyses the rules governing the application of the clauses and examines the limits of their application. With the help of these issues, the study aims to provide an insight into the specific features of these provisions, illuminating the mechanisms by which they operate and revealing the reasons for their use.

**Keywords:** choice of differing provisions ■ partial consent to be bound  
■ international law ■ international treaty ■ possibility of choice

### I. BEVEZETÉS

A nemzetközi jog koordináción alapuló rendszer, melynek alapját a nemzetközi közösség tagjai közötti együttműködés képezi. Az együttműködés egyik fő formáját és keretét a nemzetközi szerződések jelentik, melyek segítségével a nemzetközi viszonyok szereplői interakcióba kerülnek egymással. A szerződésekben való széleskörű együttműködés elérése ugyanakkor korántsem egyszerű, ugyanis a nemzetközi közösség – e fogalom alatt szűk értelemben az államokat értve – rendkívül hete-

[1] A Kulturális és Innovációs Minisztérium ÚNKP-22-3-II-SZE-66 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

rogén. A különféle érdekekkel rendelkező, eltérő nézeteket valló entitások alapvető törekvése, hogy a megállapodás saját elvárásait, igényeiket tükrözze. Az államok ily módon megnyilvánuló érdekvezéreltsége hangsúlyosan vetődik fel a szerződéskötési folyamat során, különösen a nagyszámú felet tömörítő, multilaterális nemzetközi szerződések esetében. A heterogenitásból fakadó igényekhez igazodva, a nemzetközi szerződések jogában napjainkban számos olyan eszköz létezik, melyek révén a szerződő felek saját érdekeiknek megfelelően alakíthatják a szerződések tartalmát, kifejezve ezáltal saját nemzeti értékeiket, érdekeiket vagy véleményüket.

Ezek közé tartoznak a választási jogot biztosító szerződési klauzulák, melyek napjainkban a nemzeti érdekérvényesítést szolgáló, általánosan elfogadott eszköznek tekinthetők.<sup>[2]</sup> Bár e klauzulák számos nemzetközi szerződésben megtalálhatóak, vizsgálatukra mindeddig csekély mértékben került sor. A tanulmány ennek orvoslása érdekében részletesen foglalkozik a klauzulák fogalmának meghatározásával, a nemzetközi szerződésekben fellelhető példák ismertetésével s az előfordulási formák kategorizálásával, a klauzulák alkalmazására vonatkozó szabályozással, valamint az alkalmazás korlátaival. E kérdéskörök elemzése révén a tanulmány célja, hogy megismerhetővé tegye a szóban forgó rendelkezések sajátosságait, működési mechanizmusát, valamint feltárja a klauzulák alkalmazásának okát.

## II. A VÁLASZTÁSI JOGOT BIZTOSÍTÓ SZERZŐDÉSI KLAUZULÁK FOGALMA

A bevezetésben ismertetett kérdéskörök vizsgálatához mindenekelőtt annak tisztázása szükséges, hogy mit takar a választási jogot biztosító „szerződési klauzula” kifejezés. A tanulmány keretében erre nézve az alábbi fogalom irányadó: „Választási jogot biztosító szerződési klauzulának tekinthetőek mindazon szerződéses rendelkezések, melyek révén a szerződő felek meghatározhatják, hogy a szerződésnek mely részét, vagy részeit kívánják magukra nézve kötelezőnek tekinteni.” E klauzulák segítségével a felek tehát egyéni mérlegelésük függvényében, saját maguk dönthetik el, hogy rájuk az adott nemzetközi szerződés milyen tartalommal vonatkozzon. Ily módon a szerződő feleket nem az egész szerződés, hanem a felek által kiválasztott, meghatározott részek vagy rendelkezések kötelezik.

A fenti fogalomnak megfelelő klauzulák szerződések jogában való megjelenése és elterjedése körülbelül a XX. század közepétől vette kezdetét, melynek hátterében a szerződések jogában zajló fokozatos szemléletváltás áll. A nemzetközi szerződések vonatkozásában ugyanis a XX. század közepéig a domináns princípium az abszolút integritás elve volt,<sup>[3]</sup> melynek értelmében a szerződés

[2] Villiger, 2009, 240-241.

[3] Walter, 2012, 242.

rendelkezései megbonthatatlan egységet képeztek,<sup>[4]</sup> s a megállapodásnak egységes egészként, valamennyi szerződő félre ugyanolyan tartalommal kellett vonatkoznia. Mindez többek között azt jelentette, hogy amennyiben egy fél például fenntartást fűzött a szerződéshez, úgy azt valamennyi szerződő félnek el kellett fogadnia, ellenkező esetben a fenntartást tevő nem válhatott a szerződés részesévé. Az elv alapján továbbá a szerződés kötelező hatályát csupán az egész megállapodásra vonatkozóan lehetett elismerni,<sup>[5]</sup> nem volt arra lehetőség, hogy a felek csupán bizonyos részeket vagy rendelkezéseket fogadjanak el.<sup>[6]</sup>

Az abszolút integritás elve biztosította, hogy szerződésben résztvevő felek ugyanolyan jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezzenek.<sup>[7]</sup> Mindez könnyen átlátható és nyomon követhető szerződéses viszonyokat eredményezett, azonban nem kedvezett a nemzetközi szerződésekben való széleskörű részvétel elérésének. Azon felek ugyanis, melyek nem értettek egyet a szerződés egy vagy több rendelkezésével, nem válhattak az adott szerződés részesévé.

Ez a kérdéskör az első világháborút követően, az Egyesült Államok Nemzetközi Munkaügyi Szervezetben való taggá válása kapcsán is felvetődött. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Alapokmánya ugyanis az első világháborút lezáró békeszerződések részeként került elfogadásra,<sup>[8]</sup> csakúgy, mint a Nemzetek Szövetségének Egyességokmánya. Ily módon a békeszerződéseket aláíró és ratifikáló államok tagjává válhattak a Nemzetek Szövetségének és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetnek is. Az Egyesült Államok kizárólag utóbbi szervezetnek kívánt tagjává válni, a Nemzetek Szövetségébe nem kívánt belépni. Végül az ILO 1934-es Munkaügyi Konferenciájának meghívása és engedélye alapján az állam lehetőséget kapott arra, hogy az első világháborút lezáró versailles-i békeszerződésnek csupán a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetre vonatkozó XIII. részét fogadja el.<sup>[9]</sup> Ezzel az Egyesült Államok a szerződés kötelező hatályának részleges elismerésével vált az ILO tagjává.<sup>[10]</sup> A második világháború után aztán több olyan szerződés is megjelent, melyek különféle formában kifejezett választási lehetőséget adtak a szerződő felek kezébe, lehetővé téve a nemzetközi szerződések egyéniesítését, saját nemzeti érdekek és álláspontok kifejezésre juttatását.<sup>[11]</sup>

[4] Bokorné, 1960, 69-71.

[5] Erre szolgál példaként a szerződésekről szóló 1928. évi havannai egyezmény, mely szerint a szerződés kötelező hatályának elismerése csupán az egész szerződésre vonatkozhat. Ld. Convention on Treaties, Havana, 20 February 1928; Villiger, 2009, 237.

[6] Hoffmeister, 2012, 215-217.

[7] Devidal, 2003, 9-19., 104.

[8] Part XIII of the Treaty of Versailles of 28 June 1919; Part XIII of the Treaty of St. Germain-en-Laye of 10 September 1919; Part XII of the Treaty of Neuilly-sur-Seine of 27 November 1919; Part XIII of the Treaty of Trianon of 4 June 1920.

[9] Villiger, 2009, 237.

[10] Hoffmeister, 2012, 216.

[11] Erre szolgál példaként a nemzetközi viták békés rendezéséről szóló 1949. évi felülvizsgált általános akta, valamint a nemzetközi viták békés rendezéséről szóló 1957. évi európai egyezmény, melyek említésére a következő fejezetben részletesebben is sor kerül. Ld. Hoffmeister, 2012, 215-217.

A kérdéskörhöz kapcsolódóan 1951-ben a Nemzetközi Bíróság is kifejtette álláspontját. A genocídium egyezményrel kapcsolatban hozott tanácsadó véleményében a testület rögzítette, hogy a nemzetközi szerződések abszolút integritása kétségtelenül fontos, azonban nem képez kizárólagos és áttörhetetlen szabályt.<sup>[12]</sup> A Bíróság szerint az abszolút integritás megőrzése, a teljes egyhangúság elérése csak kisebb számú fél esetén valósítható meg, széleskörű részvétel esetén garantálása szinte lehetetlen, hiszen nagyszámú fél esetében szükségszerűen felmerül az igény bizonyos rendelkezések egyéniesítésére.<sup>[13]</sup> Éppen ezért, a testület úgy vélte, hogy bizonyos esetekben – például a széleskörű részvétel biztosítása céljából – indokolt lehet a szerződés egységének megbontása, az abszolút integritás védelmének bizonyos mértékű áttörése.<sup>[14]</sup> A Bíróság ugyanakkor azt is rögzítette, hogy az áttörés csak korlátok között valósulhat meg, a szerződés tárgyát és célját ugyanis minden esetben tiszteletben kell tartani.<sup>[15]</sup>

A fentiek jelentős hatást gyakoroltak a nemzetközi szerződések jogának kodifikációjára, melynek köszönhetően a szerződés kötelező hatályának részleges elismerése, valamint az eltérő rendelkezések közötti választás lehetősége beépült a szerződések jogáról szóló 1969. évi és 1986. évi bécsi egyezmények 17. cikkébe. A két egyezmény szövege pusztán a szerződéskötésben résztvevő alanyok tekintetében tér el, ezért a továbbiakban az 1969. évi bécsi egyezmény (a továbbiakban: bécsi egyezmény) 17. cikkének részletes bemutatására kerül sor. A cikk értelmében „1. (...) valamely állam részéről annak elismerése, hogy a szerződés valamely része reá nézve kötelező hatállyal bír, csak akkor hatályos, ha a szerződés ezt megengedi vagy a többi szerződő állam ezzel egyetért. 2. Valamely állam részéről egy olyan szerződés kötelező hatályának elismerése, amely eltérő rendelkezések között választást enged, csak akkor hatályos, ha tisztázott, hogy ezen rendelkezések melyikére vonatkozik az elismerés.”<sup>[16]</sup>

Az említett rendelkezés először tehát a kötelező hatály részleges elismeréséről rendelkezik, melyre kizárólag abban az esetben van lehetőség, ha maga a szerződés ezt kifejezetten lehetővé teszi, vagy a szerződő felek között erre vonatkozó egyetértés alakul ki.<sup>[17]</sup> Utóbbi lehetőség, azaz a felek közötti egyetértés kialakulására a szerződés életciklusa során bármikor sor kerülhet, ideértve a szerződés előkészítését, a szerződéskötési tárgyalásokat, valamint csatlakozást engedő szerződés esetén akár a hatálybalépést követő időszakot is. Mivel a cikk nem tér ki a megegyezés pontos formájára, így arra gyakorlatilag bármikor, bármilyen formában sor kerülhet, ez alatt értve a részleges elismerés előzetes engedélyezését, valamint utólagos jóváhagyását is. Sőt, a felek közötti megegyezés hallgatólagos

[12] Reservations to the Convention on Genocide, Advisory Opinion, 1951, 10-11., 13-15.

[13] Redgwell, 1993, 247.

[14] Hogg, 1959, 420-421.

[15] Prost, 2012, 37.

[16] A szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény (a továbbiakban: bécsi egyezmény), 17. cikk. Magyarországon kihirdette az 1987. évi 12. törvényerejű rendelet.

[17] Hoffmeister, 2012, 215-217.; Villiger, 2009, 239.



formában, a kötelező hatály részleges elismerésének lehetősége elleni tiltakozás hiányában is megállapításra kerülhet. Utóbbi eset fordult elő az Egyesült Államok Nemzetközi Munkaügyi Szervezetbe történő felvétele kapcsán, ahol a versailles-i békeszerződés nem tiltotta a kötelező hatály részleges elismerését, és annak az Egyesült Államok részéről történő gyakorlása ellen egyetlen állam sem tiltakozott.<sup>[18]</sup> Amennyiben azonban a részleges elismerést lehetővé tevő fenti esetek közül egyik sem áll fenn, úgy a kötelező hatály elismerése csak a szerződés egészére vonatkozhat. Egy szerződő fél kifejezett szerződéses rendelkezés vagy a felek ilyen irányú megegyezése hiányában tett részleges elismerést kifejező nyilatkozata tehát nem lesz alkalmas joghatás kiváltására. Ilyen esetben a szerződés csak akkor köti az adott államot, ha az a teljes szerződés kötelező hatályát elismeri. A szükséges feltételek hiányában tett részleges elismerést tehát az állam hozzájárulása nélkül nem lehet kiterjeszteni.<sup>[19]</sup>

A 17. cikk második bekezdése ehhez képest arról az esetről rendelkezik, amikor egy szerződés a felek számára eltérő rendelkezések között választást enged. Erre sor kerülhet oly módon, hogy a teljes szerződés tartalmát a felek választhatják meg, vagy úgy is, hogy a szerződés egy részét kötelező elfogadniuk, és csak bizonyos cikkek vagy rendelkezések tekintetében gyakorolhatnak választási jogot.<sup>[20]</sup> A bécsi egyezmény erre nézve rögzíti, hogy a választási jog gyakorlásának minden esetben egyértelműnek kell lennie, azaz egy adott fél nyilatkozatából pontosan ki kell derülnie, hogy mely rendelkezést vagy rendelkezéseket kívánja választani.<sup>[21]</sup> Mindaddig, amíg egy állam nem teszi egyértelművé választását, rá nézve a szerződés kötelező hatálya nem állapítható meg.<sup>[22]</sup> A gyakorlatban a választásra olyan módon kerül sor, hogy a felek a kötelező hatály elismerésével egyidejűleg nyilatkozatban juttatják kifejezésre, hogy a szerződés mely részeit vagy rendelkezéseit kívánják elfogadni magukra nézve. Az államok rendszerint az adott szerződés által biztosított lehetőség függvényében fogalmazzák meg nyilatkozatukat, például felsorolják a kiválasztani kívánt cikkeket, vagy megjelölik a kiválasztott fejezeteket, vagy részeket. Az Európai Szociális Charta kapcsán Magyarország például az alábbi nyilatkozatot tette a kötelező hatály elismerésekor: „A Magyar Köztársaság vállalja, hogy a 20. cikk (1) bekezdésének b) és c) pontjával összhangban magára nézve kötelezőnek tekinti az Európai Szociális Charta 1., 2., 3., 5., 6., 8., 9., 11., 13., 14., 16. és 17. cikkeit.”<sup>[23]</sup>

[18] Hudson, 1934, 671., 675.

[19] Villiger, 2009, 238-240.

[20] Hoffmeister, 2012, 217.

[21] Bunn-Livingstone, 2002, 15-16.

[22] Az ENSZ főtitkára például a Mértéktelen sérülést okozóknak vagy megkülönböztetés nélkül hatónak tekinthető egyes hagyományos fegyverek alkalmazásának betiltásáról, illetőleg korlátozásáról szóló 1980. évi genfi egyezmény kapcsán elhalasztotta a csatlakozásról szóló okmány letétbe helyezését mindaddig, amíg nem kapott jelzést a választott jegyzőkönyvekre vonatkozóan. Ld. Summary of Practice of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties, 1999, UN Doc ST/LEG/7/Rev.1, para 146.; Hoffmeister, 2012, 217.

[23] United Nations Treaty Series, vol. 2077 (A-7659), 272.

A 17. cikk tartalmának ismertetésén felül érdemes kitérni a két bekezdés egymáshoz való viszonyára, ugyanis arra nézve többféle álláspont olvasható a szakirodalomban. Egyes szerzők szerint a teljes 17. cikk a nemzetközi szerződések kötelező hatályának részleges elismerését hivatott szolgálni, s a második bekezdés kiemelésére pusztán a kérdéskör specialitása okán kerül sor.<sup>[24]</sup> A Nemzetközi Jogi Bizottság anyagai azonban mind arra utalnak, hogy a két bekezdés esetében két külön kérdésről, sőt két külön szerződéstípusról van szó.<sup>[25]</sup> Erre utal a cikk címe, valamint a bekezdések között fellelhető különbségek is. Az első bekezdés esetében ugyanis arról van szó, hogy a szerződő feleknek a szerződés kifejezett rendelkezése vagy a felek egyetértése alapján a kötelező hatály részleges elismerésére lehetőségük van, azonban ehhez sem a szerződés, sem a felek megegyezése nem kínál fel számukra választási lehetőségeket. Ily módon pusztán maga a részleges elismerés lehetősége adott a felek számára. A második bekezdés ehhez képest kizárólag olyan esetekről rendelkezik, amikor a szerződés kifejezett választási lehetőségeket ajánl fel a felek számára, akik ezen lehetőségek közül választhatnak. További különbséget jelent, hogy az első bekezdés alapján a szerződő felek a szerződés kötelező hatályát csupán részleges ratifikációval, jóváhagyással, elfogadással vagy csatlakozással ismerik el, míg a második bekezdés alapján ezekre a teljes szerződés vonatkozásában kerül sor, s a szerződő felek emellett nyilatkozatban gyakorolják választási jogukat.

A fenti esetkörök elkülönítésén túl, a választási jogot biztosító szerződési klauzulák más klauzuláktól való elhatárolása is kiemelt figyelmet érdemel, ideértve mindenekelőtt a fenntartások kérdéskörét. A fenntartás esetében olyan, bárhogyan nevezett és megfogalmazott, egyoldalú nyilatkozatról van szó, mellyel egy szerződő fél kifejezésre juttatja, hogy a szerződés egy vagy több rendelkezését magára nézve kizárni vagy módosítani kívánja.<sup>[26]</sup> A fenntartások és a választási jogot biztosító klauzulák közötti fontos különbség, hogy míg fenntartás tétele a szerződés kifejezett tiltó rendelkezése hiányában megengedett, addig választási jog gyakorlására a szerződés kifejezett rendelkezése vagy a felek megegyezése hiányában nem kerülhet sor.<sup>[27]</sup> További különbség, hogy a fenntartás egy adott rendelkezés módosítására is irányulhat, melyre a választási jog gyakorlása esetén nincs lehetőség. A fenntartás esetében továbbá a módosítás melletti másik lehetőség csak az adott rendelkezés vagy rendelkezések kizárása lehet, míg a választási jog gyakorlására ennél jóval többféle formában sor kerülhet, például egy adott rendelkezés elfogadásával. Mindezen felül a fenntartások lehetőségét a bécsi egyezmény is kifejezetten elhatárolja a 17. cikk rendelkezéseitől, kimondva,

[24] Villiger, 2009, 238-239.; Hoffmeister, 2012, 215.

[25] Report of the International Law Commission, 36 UN GAOR, Supp. No. 10. (A/36/10), 134-135.

[26] Bécsi egyezmény, 2. cikk (1) bekezdés d) pont.

[27] Ezt erősíti az is, hogy a Nemzetközi Jogi Bizottság szerint amennyiben egy szerződés lehetővé teszi fenntartások tételét, attól a kötelező hatály részleges elismerésére még nincs lehetőség, hacsak nincs erre vonatkozó kifejezett rendelkezés a szerződésben, vagy a felek erre irányuló szándéka nem állapítható meg. Ld. Draft Articles on the Law of Treaties with commentaries, 1966, 202.

hogy a 17. cikkben foglaltak alkalmazása az egyezmény 19-23-ig terjedő cikkekre (fenntartásokra vonatkozó rendelkezések) érintése nélkül lehetséges.<sup>[28]</sup> Azaz, az egyezmény értelmében egyidejűleg sor kerülhet egy adott szerződésben fenntartások tételére, valamint választási jog gyakorlására. Ezt támasztja alá, hogy számos nemzetközi szerződés kifejezetten lehetővé teszi fenntartások tételét, a választási jog biztosítása mellett.<sup>[29]</sup>

A fenntartásokon kívül a választási jogot biztosító klauzulákat meg kell különböztetni azon szerződéses rendelkezésektől is, melyeket egy állam szabadon felhívhat vagy mellőzhet, például ilyenek a vitarendezésre irányuló rendelkezések, különösen a Nemzetközi Bíróság joghatóságának elismerésére szolgáló, úgynevezett fakultatív klauzulák.<sup>[30]</sup> Fontos továbbá megjegyezni, hogy a bécsi egyezmény 17. cikke ugyan nem utal a szerződéses rendelkezések elválaszthatóságára (bécsi egyezmény, 44. cikk), azonban a benne foglaltakból egyértelműen következik, hogy amennyiben egy szerződés vagy a felek megegyezése a kötelező hatály részleges elismerését vagy eltérő rendelkezések közötti választást tesz lehetővé, azzal az érintett rendelkezést vagy rendelkezéseket a szerződés többi részétől elválaszthatónak tekinti.<sup>[31]</sup>

### III. A VÁLASZTÁSI JOGOT BIZTOSÍTÓ SZERZŐDÉSI KLAUZULÁK ALKALMAZÁSA

#### 1. A klauzulák előfordulási formáinak csoportosítása

Az előző fejezetben meghatározott fogalomnak megfelelő szerződési klauzulák többféle formában fordulhatnak elő nemzetközi szerződésekben. A fellelhető példák alapján a választási jogot biztosító klauzulák négy kategóriája különíthető el.

Az első kategóriába azon klauzulák tartoznak, melyek arra adnak lehetőséget, hogy a szerződő felek a szerződés kötelező hatályát részlegesen ismerjék el. Ebben az esetben arról van szó, hogy egy szerződés felhatalmazza az államokat, hogy a szerződésnek csak egy részét fogadják el, s ezt a szerződés részleges ratifikálása, elfogadása, jóváhagyása, vagy ahhoz való részleges csatlakozás révén fejezzék ki.<sup>[32]</sup> Ahogy arról a bécsi egyezmény 17. cikkének (1) bekezdése kapcsán korábban szó esett, e klauzulák esetében a szerződés nem sorol fel lehető-

[28] Bécsi egyezmény, 17. cikk (1) bekezdés.

[29] E körbe tartozik a viták békés rendezéséről szóló 1928. évi általános akta, az 1949. évi felülvizsgált általános akta, valamint a nemzetközi viták rendezéséről szóló európai egyezmény. Ld. Hoffmeister, 2012, 217.

[30] Villiger, 2009, 241.

[31] Villiger, 2009, 238-239.

[32] Draft Articles on the Law of Treaties with commentaries, 1966, 201.

ségeket a felek számára, csupán arról rendelkezik, hogy a kötelező hatály részleges elismerésére lehetőség van. Ahogy az előző fejezetben kifejtésre került, a bécsi egyezmény értelmében erre olyan módon is sor kerülhet, hogy a szerződés nem tartalmaz ugyan kifejezett rendelkezést a kötelező hatály részleges elismerésének lehetőségéről, azonban a felek között ilyen irányú egyetértés alakul ki. Erre szolgál példaként az Egyesült Államok Nemzetközi Munkaügyi Szervezetbe történő belépése, melyre az első világháborút lezáró versailles-i békeszerződés XIII. részének elismerésével került sor.

A fenti esethez első ránézésre hasonlóknak tűnő második lehetőség olyan klauzulák alkalmazása, melyek értelmében a felek meghatározott, egymást kölcsönösen kizáró variációk közül választhatnak. E klauzulák esetében a felek választása csupán a klauzulában felsorolt lehetőségek egyikére vonatkozhat, kizárva ezzel bármely másik lehetőség választását. Ez a megoldás a bécsi egyezmény 17. cikkének (2) bekezdése alá sorolható lehetőség, melyre példaként szolgál a nemzetközi viták békés rendezéséről szóló 1928. évi általános akta. E dokumentum 38. cikke szerint a szerződő felek az alábbi lehetőségek közül választhatnak: elfogadják a szerződés valamennyi rendelkezését (I., II., III. és IV. fejezet); csak azokat a rendelkezéseket, amelyek a békéltetésre, a viták bírósági rendezésére, valamint az ezekkel kapcsolatos általános eljárási kérdésekre vonatkoznak (I., II. és IV. fejezet); vagy csak azokat a rendelkezéseket, amelyek a békéltetésre, valamint az ezekkel kapcsolatos általános eljárási kérdésekre vonatkoznak (I. és IV. fejezet).<sup>[33]</sup> E rendelkezés alapján a felek tehát választhatnak a szerződés fejezetei közül,<sup>[34]</sup> azonban ezt csupán a szerződés által felkínált variációk szerint tehetik meg.<sup>[35]</sup>

A harmadik kategóriát az úgynevezett opt-in, vagy opt-out klauzulák képezik, melyek segítségével a felek egy adott rendelkezés vagy témakör elfogadásáról, vagy annak megállapodásból való kizárásáról rendelkezhetnek. E klauzulák esetében a szerződés szintén többféle választási lehetőséget ad a felek kezébe, így ezt a kérdést is a bécsi egyezmény 17. cikkének (2) bekezdése szabályozza.

Az opt-in klauzula esetében a szerződés egy adott rendelkezése csak akkor köti az adott szerződő felet, ha a fél kifejezetten kijelenti, hogy az adott rendelkezést magára nézve kötelezőnek tekinti. Ilyen lehetőséget biztosít például a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, melynek 41. cikke szerint a feleknek kifejezett nyilatkozattal kell elfogadniuk az Emberi Jogi Bizottság államközi bejelentések elbírálására vonatkozó joghatóságát. Amennyiben valamely állam nem tesz erre vonatkozó elfogadó nyilatkozatot, úgy a Bizottság nem

[33] A nemzetközi viták békés rendezéséről szóló 1928. évi általános akta, 38. cikk; League of Nations Treaty Series, vol. 93, 343.

[34] Svédország és Norvégia például az akta I, II. és IV. fejezetét választotta, míg Belgium és Dánia a szerződés valamennyi fejezetét elfogadta. Ld. League of Nations Treaty Series, vol. 93, 345.

[35] Az 1928. évi aktával egyező szöveget tartalmaz a nemzetközi viták békés rendezéséről szóló 1949. évi felülvizsgált általános akta 38. cikke. Ld. United Nations Treaty Series, vol. 71, 101.

foglalkozik olyan államközi bejelentéssel, amelyben az adott állam érintett.<sup>[36]</sup> Ehhez hasonló rendelkezés olvasható az Emberi Jogok Amerikai Egyezményében, melynek 45. cikke szerint a szerződő feleknek kifejezetten el kell fogadniuk az Emberi Jogok Amerikai Bizottságának államközi bejelentések elbírálására vonatkozó joghatóságát, ellenkező esetben ilyen jellegű bejelentésekkel az adott állam vonatkozásában a Bizottság nem foglalkozhat.<sup>[37]</sup> Az egyezmény 62. cikke értelmében továbbá a feleknek kifejezetten nyilatkozniuk kell, ha az Emberi Jogok Amerikai Bíróságának joghatóságát el kívánják ismerni.<sup>[38]</sup> Opt-in jelleggel működik továbbá például az Ember és Népek Jogainak Afrikai Kartájához fűzött jegyzőkönyv, melynek 34. cikke kimondja, hogy a jegyzőkönyvet ratifikáló valamennyi államnak külön nyilatkozattal kell elfogadnia az Ember és Népek Jogainak Afrikai Bíróságának egyéni kérelmek elbírálására vonatkozó joghatóságát. Ilyen, kifejezett elfogadó nyilatkozat hiányában a Bíróság nem járhat el az adott állammal szemben benyújtott egyéni kérelmek ügyében.<sup>[39]</sup>

Ehhez képest az opt-out klauzula a szerződő felek számára bizonyos rendelkezés, rendelkezések, rész vagy részek megállapodásból való kizárására biztosít lehetőséget. Ez azt jelenti, hogy az érintett rendelkezés főszabály szerint kötelező, kivéve, ha egy adott fél olyan, kifejezett nyilatkozatot tesz, melyben jelzi, hogy az adott rendelkezést nem kívánja magára nézve kötelezőnek tekinteni. Ilyen opt-out jelleggel működik a nemzetközi viták békés rendezéséről szóló 1957. évi európai egyezmény, melynek 34. cikke kimondja, hogy „(...) bármelyik Magas Szerződő Fél kijelentheti, hogy a következők nem kötelezik: a választottbíráskodásra vonatkozó III. fejezet; vagy a békéltetésre és választottbíráskodásra vonatkozó II. és III. fejezet”.<sup>[40]</sup> E rendelkezés fényében, amennyiben egy adott fél magára nézve kizárja a III. fejezet vagy a II. és III. fejezet kötelező erejét, úgy rá nézve e rendelkezések nem lesznek alkalmazhatóak.<sup>[41]</sup> Ilyen nyilatkozat hiányában azonban az adott felet a teljes szerződés kötelezi. Ugyanilyen rendelkezést tartalmaz a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet iparban és kereskedelemben történő munkaügyi ellenőrzéséről szóló 1947. évi 81. számú egyezménye, melynek 25. cikke kimondja, hogy „A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet bármelyik tagállama, amely a jelen Egyezményt ratifikálja, a ratifikáló okirathoz függelékként mellékelte nyilatkozattal a II. részt kizárhatja az Egyezmény elfoga-

[36] Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 41. cikk (1) bekezdés. Magyarországon kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet.

[37] American Convention on Human Rights, Article 45 (1) and (2).

[38] American Convention on Human Rights, Article 62 (1).

[39] Protocol to the African Charter on Human and People's Rights on the Establishment of an African Court on Human and People's Rights, Article 34 (6).

[40] A nemzetközi viták békés rendezéséről szóló 1957. évi európai egyezmény, 34. cikk; European Treaty Series No. 23.

[41] Svédország és Hollandia például kizárta magára nézve a szerződés III. fejezetét. Ld. United Nations Treaty Series, vol. 320, 244.

dásából.”<sup>[42]</sup> Fontos megjegyezni, hogy az opt-out lehetőségét egyes nemzetközi szerződések például az ideiglenes alkalmazás mellőzésének kifejezésére biztosítják.<sup>[43]</sup> Az Európai Energia Charta 45. cikke például főszabály szerint a szerződés ideiglenes alkalmazását írja elő, azonban opt-out klauzulával lehetőséget biztosít a feleknek arra, hogy ezt magukra nézve kizárják. Eszerint bármely fél tehet „(...) olyan nyilatkozatot, amely szerint nem áll módjában az ideiglenes alkalmazást elfogadni”.<sup>[44]</sup>

A negyedik kategóriába pedig azon rendelkezések tartoznak, melyek esetében a szerződő felek cikkenként válogathatják össze a rájuk vonatkozó szerződés tartalmát (á la carte szerződések). Ebben az esetben a szerződés nem kínál fel variációkat a felek számára, csupán az kerül meghatározásra, hogy a feleknek mely cikkek közül hányat kell választaniuk. Á la carte szerződésként említhető az 1961-ben elfogadott Európai Szociális Karta,<sup>[45]</sup> melynek 20. cikke az alábbiakról rendelkezik: „Minden Szerződő Fél kötelezettséget vállal arra, hogy (...) a jelen Karta II. Része következő hét cikke közül legalább ötöt kötelezőnek tekint magára nézve: ezek az 1., 5., 6., 12., 13., 16. és 19. Cikk; (...) a Karta II. Részének cikkei vagy számozott bekezdései közül az általa tetszése szerint kiválasztottakat tekinti kötelezőnek, azzal, hogy a kötelezőnek tekintett cikkek és számozott bekezdések teljes száma nem lehet kevesebb 10 cikknél, vagy 45 számozott bekezdésnél.”<sup>[46]</sup> Látható, hogy a szerződés alapján valamennyi szerződő fél maga választhatja ki, hogy mely rendelkezéseket tekinti magára nézve kötelezőnek, a szerződés csupán a választandó rendelkezések számát rögzíti.<sup>[47]</sup> Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy a szerződés I. cikkét valamennyi államnak el kell fogadnia.<sup>[48]</sup>

Szintén á la carte rendszerrel működik az 1985. évi Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, melynek 12. cikke szerint: „Mindegyik Szerződő Fél a Charta első részéből magára nézve legalább húsz szakaszt kötelezőnek ismer el, amelyek közül tízet a következő Cikkekből kell kiválasztani: 2. Cikk, 3. Cikk 1. és 2.

[42] Az iparban és a kereskedelemben történő munkaügyi ellenőrzésről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1947. évi 30. ülészakán elfogadott 81. számú egyezmény, 25. cikk. Magyarországon kihirdette a 2000. évi LI. törvény.

[43] Krieger, 2012, 415-416.

[44] Európai Energia Charta, 45. cikk (2) bekezdés a) pont. Magyarországon kihirdette az 1999. évi XXXV. törvény.

[45] Report of the International Law Commission, 37 UN GAOR, Supp. No. 10. (A/37/10), 142.

[46] Európai Szociális Karta, 20. cikk (1) bekezdés b) és c) pont. Magyarországon kihirdette az 1999. évi C. törvény.

[47] Érdemes megjegyezni, hogy 1996-ban sor került a Módosított Európai Szociális Karta elfogadására, mely jellegét tekintve szintén á la carte szerződés. A két megállapodás viszonyára nézve a Módosított Európai Szociális Karta kifejezett rendelkezést tartalmaz, rögzítve, hogy „A jelen Karta bármelyik rendelkezésében foglalt kötelezettség elfogadása (...) az érintett Fél számára azt jelenti, hogy az Európai Szociális Karta megfelelő rendelkezése (...) a továbbiakban nem vonatkozik az érintett Félre (...)” Módosított Európai Szociális Karta, III. rész A. és B. cikk. Magyarországon kihirdette a 2009. évi VI. törvény.

[48] Európai Szociális Karta, 20. cikk (1) bekezdés a) pont.

szakasz, 4. Cikk 1., 2. és 4. szakasz, 5. Cikk, 7. Cikk 1. szakasz, 8. Cikk 2. szakasz, 9. Cikk 1., 2. és 3. szakasz, 10. Cikk 1. szakasz, 11. Cikk.”<sup>[49]</sup> Továbbá az á la carte szerződések kategóriájában említhető a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája, mely szerint: „Minden Fél a 3. Cikknek megfelelően a megerősítés, elfogadás vagy jóváhagyás időpontjában megjelölt minden nyelv kapcsán vállalja, hogy a jelen Karta III. Részének rendelkezései közül legkevesebb harmincöt bekezdést vagy pontot alkalmaz, és pedig legalább három-háromat a 8. és 12. Cikkből és egyet-egyet a 9., 10., 11. és 13. Cikkből.”<sup>[50]</sup> Fontos megjegyezni továbbá, hogy a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája is meghatározza, hogy valamennyi fél köteles elfogadni a szerződés II. részét.<sup>[51]</sup>

## 2. A klauzulák alkalmazásának szükségessége és korlátai

Az előző fejezetben kifejtettek alapján látható, hogy a választási jogot biztosító szerződési klauzulák sokféle formában megjelennek az egyes nemzetközi szerződésekben. Ennek okán felmerül a kérdés, hogy a klauzulák alkalmazása mennyiben tekinthető szükségesnek. Erre nézve elmondható, hogy választási jog biztosítását az adott megállapodás szerződő feleinek heterogenitása, valamint a széleskörű részvétel elérésének célkitűzése teheti szükségessé. Amennyiben a szerződés nagyszámú állam viszonyát kívánja rendezni, úgy a különféle álláspontokat képviselő entitások érdekeit a megállapodásnak valamilyen módon összhangba kell hoznia egymással. Erre megfelelő eszközt szolgáltathat a választási jog biztosítása különféle klauzulák révén, hiszen ily módon az egyes felek saját igényeikre szabhatják a szerződést, érvényre juttatva saját nemzeti érdekeiket, álláspontjukat. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy a klauzulák alkalmazására feltétlenül és minden esetben szükség van, azonban a választási jog biztosítása kétségtelenül hozzájárul az érdekezérelt államok részvételi hajlandóságának növeléséhez.

A választási jogot biztosító szerződések kétségtelenül nagyobb szabadságot nyújtanak a szerződő feleknek, azonban fontos megjegyezni, hogy ez a szabadság egyik lehetőség esetén sem korlátlan, mindegyik kisebb vagy nagyobb mértékben korlátok közé szorítja a felek mozgásterét. A felek számára a legkevesebb mozgásteret az opt-in, opt-out klauzulák biztosítják, melyek esetében a szerződő felek választási jogukat csupán a szerződésben meghatározott rendelkezés vagy rész kifejezett elfogadásával vagy kizárásával gyakorolhatják. Ennél nagyobb szabadságot biztosító kategória az egymást kölcsönösen kizáró variációk közötti választás lehetősége, mely alapján a szerződő felek a megállapodás-

[49] Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, 12. cikk (1) bekezdés. Magyarországon kihirdette az 1997. évi XV. törvény.

[50] Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája, 2. cikk (2) bekezdés. Magyarországon kihirdette az 1999. évi XL. törvény.

[51] Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája, 2. cikk (1) bekezdés.

ban felkínált variációk tekintetében élhetnek a szabad választás lehetőségével. A harmadik kategória az á la carte rendszerű szerződések köre, melyek meghatározzák ugyan a választandó rendelkezések számát és körét, azonban a felek ezen belül szabadon válogathatják össze az elfogadni kívánt rendelkezéseket. Végül, a legnagyobb szabadságot biztosító kategóriát azon szerződések képezik, melyek a szerződő felek számára lehetőséget biztosítanak a szerződés kötelező hatályának részleges elismerésére, anélkül, hogy variációkat vagy egyéb lehetőségeket sorolnának fel.

Látható, hogy a választási jog gyakorlására a nemzetközi szerződések tágabb és szűkebb körben is lehetőséget adhatnak, ennek meghatározása teljes mértékben a szerződő felek akaratán múlik, melynek egyeztetésére rendszerint a szerződéskötési tárgyalások során kerül sor. A korábban bemutatott példák alapján elmondható, hogy a megállapodások rendszerint igyekeznek a szerződés egy részét egységben tartani oly módon, hogy azt valamennyi félnek kötelező elfogadnia, s választási jog gyakorlására pusztán ezen felül nyújtanak lehetőséget. Emellett a szerződések rendszerint meghatározzák, hogy a választási jog milyen variációk alapján, vagy mely rendelkezések közötti választás révén gyakorolható. Mindez összhangban van a Nemzetközi Bíróság korábban bemutatott tanácsadó véleményével, mely szerint a nemzetközi szerződések abszolút integritása áttörhető, a szerződés rendelkezéseinek egysége megbontható, azonban csak korlátok között. Ahogy az kifejtésre került, a Bíróság az áttörés korlátjaként a szerződés tárgyának és céljának tiszteletben tartását határozta meg, mely a testület szerint semmiféle célkitűzés érdekében nem áldozható fel.<sup>[52]</sup> A választási jogot biztosító szerződések ugyan nem utalnak kifejezetten a szerződés tárgyára és céljára, azonban az általuk felállított korlátok ennek megőrzése irányába hatnak. Mindezek alapján elmondható, hogy a választási jogot biztosító szerződési klauzulák esetében nem valósul meg a szerződés integritásának abszolút védelme, ugyanakkor annak teljes körű feláldozása sem, hiszen a szerződések egyfajta minimális kötelező tartalom megőrzésére törekednek, s emellett adnak lehetőséget a választási jog korlátok közötti gyakorlására.<sup>[53]</sup>

#### IV. ZÁRÓ GONDOLATOK

A tanulmányban foglaltak alapján látható, hogy a választási jogot biztosító szerződési klauzulák alkalmazására gyakorlatilag bármilyen nemzetközi szerződésben sor kerülhet, hiszen ahhoz pusztán a szerződő felek részéről felmerü-

[52] Reservations to the Convention on Genocide, Advisory Opinion, 1951, 24.

[53] Nixon – Rogers, 1972, 431-432.



lő, ilyen irányú igény szükséges.<sup>[54]</sup> Erre rendszerint akkor kerül sor, ha az adott megállapodásban széleskörű részvétel elérése a cél, és a nagyszámú szerződő fél érdeke a választási jog biztosítása nélkül nehezen, vagy egyáltalán nem lenne összeegyeztethető.<sup>[55]</sup> A klauzulák alkalmazása kapcsán kiemelt jelentőséggel bír, hogy arra pusztán a szerződő felek döntése alapján, kivételesen és korlátok között kerülhet sor. Ahogy a bécsi egyezmény rendelkezéseiből látható, a szóban forgó klauzulák alkalmazására vagy a szerződés kifejezett rendelkezése, vagy a szerződő felek ilyen irányú megegyezése alapján kerülhet sor, s a választási jog gyakorlásának egyértelműnek kell lennie. A Nemzetközi Bíróság által kifejtettek szerint fontos továbbá, hogy a választási jog garantálására oly módon kerüljön sor, hogy az ne sértse a szerződés tárgya és célja tiszteletben tartásának követelményét.

A tanulmányban ismertetett példák jól szemléltetik, hogy a nemzetközi szerződések a fentieknek megfelelően egyetlen esetben sem adnak teljes mértékben szabad kezecskéket a feleknek, a választási jog gyakorlására pusztán meghatározott keretek között nyújtanak lehetőséget. Mindennek hátterében a klauzuláknak a szerződés egységes szövegére és alkalmazására gyakorolt hatása, valamint annak keretek között tartása áll. A szóban forgó rendelkezések révén ugyanis szükségszerűen megbomlik a szerződés abszolút integritása, hiszen a megállapodás a választott rendelkezések alapján más-más tartalommal vonatkozik az egyes szerződő felekre.<sup>[56]</sup> Az egységes szöveg megbontása ugyanakkor a szerződés alkalmazására is hatással van, hiszen minden szerződő fél a rá irányadó megállapodást fogja átültetni a gyakorlatba. A tartalom eltéréseiből adódóan ilyen módon a szerződés alkalmazására sem egységes módon kerül sor. A választási jog ezen szétaprózó hatása miatt van szükség a nemzetközi szerződések jogában, valamint az egyes megállapodásokban létező korlátozásokra, melyek megakadályozzák egy adott nemzetközi szerződés teljes széttagolódását.

A fentiekkel együtt ugyanakkor azt is fontos megjegyezni, hogy a választási jogot biztosító klauzulák alkalmazása korántsem tekinthető kedvezőtlennek, hiszen ezek segítségével lehetőség nyílik nagyszámú, egymástól eltérő értékeket és nézőpontokat képviselő állam szerződésbe történő bevonására. Ebben a tekintetben a nemzetközi közvélemény, valamint a szakirodalmi források nagy része egyértelműen arra az álláspontra helyezkedik, hogy a nemzetközi közösség egészét érintő kérdések kapcsán sokkal kedvezőbb egy széles körű, kevesebb közös elemet tartalmazó együttműködés, mint egy részletes, mindenkire ugyanúgy vonatkozó, de kevés felet tömörítő megállapodás.<sup>[57]</sup> Mindezek alapján

[54] Az eddigi példák alapján továbbá az is megállapítható, hogy a klauzulák alkalmazására eddig főként a nemzetközi vitarendezés, a nemzetközi munkajog, valamint a szociális jogok területén került sor. Ld. Hoffmeister, 2012, 215-217.

[55] Cali, 2010, 108-109.

[56] A megbontás hiányáról pusztán abban az esetben beszélhetünk, ha valamennyi szerződő fél ugyanolyan tartalmú vállalatot tesz, azaz ugyanazon rendelkezéseket fogadja el. Erre ugyanakkor igen kevés esély van, különösen nagyszámú szerződő fél esetén.

[57] Cali, 2010, 108-109.

a választási jogot biztosító klauzulák alkalmazása hozzátartozik a multilaterális nemzetközi szerződések működési mechanizmusához, alkalmazásuk feltételeinek és korlátainak ismerete pedig ebből kifolyólag kiemelt jelentőséggel bír.

## IRODALOM

- Bokorné Szegő Hanna (1960): A nemzetközi szerződésekhez fűzött fenntartások kérdése. In: *Jogtudományi Közlöny*. XV/1-2. szám.
- Bunn-Livingstone, Sandra L. (2002): *Juricultural Pluralism Vis-á-Vis Treaty Law. State Practice and Attitudes*. Martinus Nijhoff publishers, The Hague.  
DOI: <https://doi.org/10.1163/9789047403104>.
- Cali, Basak (2010): *International Law for International Relations*. Oxford University Press, Oxford.
- Devidal, Pierrick (2003): *Reservations, Human Rights Treaties in the 21st Century: from Universality to Integrity*. LLM Theses and Essays.
- Hoffmeister, Frank (2012): Article 10. Authentication of the Text. In: Dörr, Oliver – Schmalenbach, Kirsten: *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*. Springer, Heidelberg.  
DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-662-55160-8\\_12](https://doi.org/10.1007/978-3-662-55160-8_12)
- Hogg, James F. (1959): The International Court: Rules of Treaty Interpretation. In: *Minnesota Law Review*. Vol. 43/1959.
- Hudson, Manley O. (1934): The Membership of the United States in the International Labor Organization. In: *The American Journal of International Law*. Vol. 28, No. 4.  
DOI: <https://doi.org/10.2307/2190754>.
- Krieger, Heike (2012): Article 25. Provisional Application. In: Dörr, Oliver – Schmalenbach, Kirsten: *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*. Springer, Heidelberg.  
DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-662-55160-8\\_28](https://doi.org/10.1007/978-3-662-55160-8_28).
- Nixon, Richard – Rogers, William P. (1972): Vienna Convention on the Law of Treaties. In: *The International Lawyer*. 6/2. szám.
- Prost, Mario (2012): *The Concept of Unity in Public International Law*. Hart Publishing, Oxford.
- Redgwell, Catherine (1993): Universality or Integrity? Some Reflections on Reservations to General Multilateral Treaties. In: *British Yearbook of International Law*. 64/1. sz.  
DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315086088-7>.
- Villiger, Mark E. (2009): *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden – Boston.  
DOI: <https://doi.org/10.1163/ej.9789004168046.i-1058>.
- Walter, Christian (2012a): Article 19. Formulation of Reservations. In: Dörr, Oliver – Schmalenbach, Kirsten: *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*. Springer, Heidelberg.  
DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-662-55160-8\\_21](https://doi.org/10.1007/978-3-662-55160-8_21).

## EGYÉB FORRÁSOK

- A nemzetközi viták békés rendezéséről szóló 1928. évi általános akta. League of Nations Treaty Series, vol. 93, 343.
- A nemzetközi viták békés rendezéséről szóló 1949. évi felülvizsgált általános akta. United Nations Treaty Series, vol. 71, 101.
- A nemzetközi viták békés rendezéséről szóló 1957. évi európai egyezmény. European Treaty Series No. 23.
- A szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény. Magyarországon kihirdette az 1987. évi 12. törvényerejű rendelet.
- American Convention on Human Rights.
- Az iparban és a kereskedelemben történő munkaügyi ellenőrzésről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1947. évi 30. ülészakán elfogadott 81. számú egyezmény. Magyarországon kihirdette a 2000. évi LI. törvény.
- Convention on Treaties, Havanna, 20 February 1928.
- Draft Articles on the Law of Treaties with commentaries, 1966.
- Európai Energia Charta. Magyarországon kihirdette az 1999. évi XXXV. törvény.
- Európai Szociális Karta. Magyarországon kihirdette az 1999. évi C. törvény.
- Helyi Önkormányzatok Európai Chartája. Magyarországon kihirdette az 1997. évi XV. törvény.
- Módosított Európai Szociális Karta. Magyarországon kihirdette a 2009. évi VI. törvény.
- Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya. Magyarországon kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet.
- Protocol to the African Charter on Human and People's Rights on the Establishment of an African Court on Human and People's Rights.
- Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája. Magyarországon kihirdette az 1999. évi XL. törvény.
- Report of the International Law Commission, 36 UN GAOR, Supp. No. 10. (A/36/10).
- Report of the International Law Commission, 37 UN GAOR, Supp. No. 10. (A/37/10).
- Reservations to the Convention on Genocide, Advisory Opinion of 28th May 1951, ICJ Reports, 1951.
- Summary of Practice of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties, 1999, UN Doc ST/LEG/7/Rev.1
- United Nations Treaty Series, vol. 2077 (A-7659).



Szerényi Gábor grafikája

KINGA SZABÓ

## BIM-paved roads around Visegrád – The implementation and scientific feedback/ analysis of building information modelling in V4 countries

### ABSTRACT

Construction economy faces new challenges in the 21st century. Sustainability has become an inevitable imperative. Digitalization has permeated every part of our lives. The digital transformation of the construction industry presents many benefits and opportunities, yet it also encounters various barriers that impede innovation and the implementation of new advancements.

Due to the conscious management and change of attitude of the construction economy, the adoption and mandatory implementation of Building Information Modelling (BIM) has already become a well-established tradition in Western Europe, the United States, and even Singapore. In Hungary, using BIM methods in public works is not mandatory, but its gradual implementation is on the agenda. Due to the shared economic and political traditions and solutions of the V4 countries, it is worth reviewing the current prevalence of BIM in practice and the available scientific results. This overview study examines public procurements and scientific literature on BIM in Poland, the Czech Republic, Slovakia, and Hungary. It presents the current state of BIM and the degree of its implementation in public works. In doing so, it highlights some important similarities, differences, as well as potential issues, providing valuable insights for consideration in the implementation process.

**Keywords:** BIM Building Information Modelling ■ digitalization ■ public works  
■ public contract ■ public procurement ■ V4 countries ■ sustainability

### I. INTRODUCTION

The cooperation of the Visegrad Four – the Czech Republic, Hungary, Poland, and Slovakia – focuses on the new challenges of the 21st century, joint searching and sharing experiences in the thirty-year history of the

V4. In the spirit of conscious shaping of the built environment, sustainability and digitalization, Building Information Model or Modelling (BIM) is the most important buzzword of the construction economy today. The mandatory introduction of BIM on the public procurement (PP) market is a topical issue in those European countries where it has not yet been implemented, including, to some extent, in the V4 countries. There is a wide range of research and experience that can be used, but it is a fact that these are primarily available in the field of engineering and technological sciences. Conversely, there are far fewer economic, legal and management approaches, despite their potential for significant contribution to the discourse on implementation. The aim of this study is to present the current BIM overview of the V4 countries, focusing on PP solutions and literature results.

### 1. Current challenges in the construction sector

The construction industry plays a pivotal role in shaping national economies, given its productivity, capital and raw material requirements, employment figures, technological adaptability, and environmental impact. It stands out as a particularly important factor in the recovery from the economic setback caused by the COVID-19 pandemic, as well as in challenges related to sustainability and energy dependence.<sup>[1]</sup> In the 21st century, sustainability has become an unavoidable compelling issue, while digitalization has permeated every part of our lives. Digitalisation in the construction economy creates new solutions in the field of new construction technologies and industrialised prefabrication through robotics that have the potential to increase productivity. The Construction Industry 4.0 strategy, which emerges from the Industry 4.0 strategy, focuses on the change of attitude necessary for the transition.<sup>[2]</sup> It takes into account the entire construction value chain, connects its elements with the means of digitalization, and is able to reduce the time, costs and environmental load of construction processes.<sup>[3]</sup> It summarises the tasks of the transition towards our sustainable, green vision, the aims and means to achieve the goals of digitalization and sustainability. Construction Industry 4.0 guides decision-making processes not only for economic actors in the AEC sector (architecture, engineering and construction), but also in the policy and legislative processes of public decision-makers.

The scientific literature deals not only with the benefits and results of digitalization in the construction industry, but also with its obstacles. The digital transformation of the construction industry is proceeding slowly, for two main reasons. According to Nagy et al., it is due to the organizational, strategic culture of AEC companies and the lack of openness of the market to new technologies. Low digital literacy levels for managers and employees and rigid organisational

[1] Boros – Kovács, 2022.

[2] Shafei et al., 2022.

[3] Nagy et al., 2021.

structures unable to integrate new positions arising from digitalisation are major barriers. Young businesses that are able to absorb new technologies but are unable to meet demand due to their economic strength and numbers. Companies may not be willing to invest in adopting new technologies amid uncertainty about the usefulness of the technology. Above all, therefore, the supply and demand markets must be ripe to accommodate Construction Industry 4.0.<sup>[4]</sup>

The construction sector is one of the main pillars of the EU economy, accounting for 9% of EU GDP and employing 18 million people.<sup>[5]</sup> The European Parliament's Public Procurement Directive 2014/24/EU explicitly encouraged the use of electronic solutions in PPs which opened the possibility using BIM in public works. In 2017, the EU Commission published a handbook for the public sector on the implementation of BIM and supports digitalisation in several ways.<sup>[6]</sup>

In relation to EU member states, the largest construction contractor is the state itself, i.e. government customers. Therefore, the importance of state involvement is outstanding not only in strategic but also in direct customer function. From a political point of view, it can act as a catalyst for the adoption of new technologies.<sup>[7]</sup> Several studies confirm the key role of the customer in introducing innovations. Financial considerations play a major role in the customer's decision-making. A common problem is that the actors of the investment do not cooperate properly or the preparation is not thorough enough, therefore the project is delayed in time and often exceeds its planned budget.<sup>[8]</sup> If public contracts are not performed within the financial or time-limited periods, the additional financing needs will be additional to public funds. The efficient and responsible management of public funds requires the prevention and the proper management of these negative consequences and risks, which can be adequately managed in higher-level BIM models (4D model – time scheduling, 5D model – cost planning). These aspects have also led to digitalisation in the construction sector in countries that are currently at the forefront, such as Great Britain.

Among the Visegrad countries, the Hungarian construction industry grew the highest in 2018, at 22.3%, yet its share of EU construction production was still only below 1%.<sup>[9]</sup>

Cooperation between the Visegrad Four has varied throughout the thirty-year history of the V4. The cooperation has achieved its goal, as NATO and EU accession was realized, the establishment of good neighbourly relations and the introduction of minority protection measures and guarantees have been fulfilled. However, cooperation has continued and has been complemented by new policies such as energy, environment and digitalisation following a common

[4] Nagy et al., 2021.

[5] Rolling Plan for ICT standardisation.

[6] Handbook for the introduction of Building Information Modelling by the European Public Sector.

[7] Lindblad – Guerrero, 2020; Lindblad – Gustavsson, 2021.

[8] Walaseka – Barszcz, 2017.

[9] Boros, 2019.

search for a common path.<sup>[10]</sup> In 2022, the ministers responsible for transport and infrastructure of the V4 countries signed a memorandum jointly declaring that digitalization is a key element of future mobility. The signatories noted that Cooperated, Connective and Automated Mobility (CCAM), an international organisation of the European Commission established in 2021,<sup>[11]</sup> represents great potential for mobility challenges related to the growth, safety, accessibility, changing demand conditions and increasing emissions of transport.<sup>[12]</sup> To this end, they agreed to cooperate legal, social, economic, technical and institutional processes as necessary in testing CCAM and related technologies. Priority areas for joint action and exchange of best practices have been identified. Given that CCAM's goals and operations are closely related to environmental aspects, the development of standardization and regulation, as well as its built environment. This thinking is not far removed from the standardization and digitalization efforts of the construction industry, whose buzzword today is BIM.

## 2. BIM in a nutshell

There are several definitions of BIM. BIM as a product (Building Information Model) is an authentic data set that integrates the physical and functional characteristics of a building or facility, which provides a reliable basis for decisions throughout its entire life cycle.<sup>[13]</sup> BIM as a process (Building Information Modelling) can be considered as a complex collaborative process, in which all actors of the investment use an intelligent model-based design application from preparation, design through implementation to the maintenance-operation phase, and then also at the demolition, disposal and/or recycling phase. BIM as an approach covers the entire life cycle of buildings.<sup>[14]</sup> BIM technology makes it possible to create a virtual environment for a construction site, thus opening up new modelling possibilities. It enables automation, creates a digital replica of the building (digital twin). The most important advantage of BIM for stakeholders is undoubtedly the ability to save money. In the BIM model, different versions of the facility can be created quickly, collisions can be investigated, which reduces or avoids unexpected costs and changes during the construction process. The method supports the entire life cycle of the building by providing information not only about the geometry of the building, but also about its individual elements for operation, maintenance, or sustainability aspects. It is now accepted that BIM can be applied not only to buildings, but also to linear installations and

[10] Stepper, 2022.

[11] CCAM: What is CCAM.

[12] Memorandum of Understanding.

[13] NBIMS 2010, National BIM Standard - United States.

[14] Siniak et al., 2019.



other engineering works.<sup>[15]</sup> BIM can be the backbone of projects, and thus various discounts and forms of support, not only as proof and generator of innovation, but also as authentic data sources.<sup>[16]</sup>

## II. RESEARCH METHODOLOGY

The readiness of the V4 countries for using BIM in public works is based on two empirical studies. First, we prepared a statistical analysis of the occurrence of BIM so far based on the available PP data, and secondly, we conducted a literature search on publications on BIM in V4 countries. Subsequently, we evaluate the situation by processing the content of scientific publications and publicly available professional materials and guidelines, and point out possible further directions of research. During the literature search, instead of focusing on engineering, technological and computer science publications, we highlighted those that could be relevant from the point of view of mandatory state introduction and legislation.

## III. PUBLIC PROCUREMENT RESULTS

In order to detect the presence of BIM in public contracts, we reviewed publicly available PP information in the V4 countries. Our statistical analysis is based on the Public Procurement Supplement of Tenders Electronic Daily, the official journal of the EU. On the electronic search interface, we filtered for BIM in PP notices of the previous three calendar years to find procedures related to any subject (works, supplies, services) related to the BIM methodology in any detail. Based on the curiosity of BIM in this geographical region, it is not assumed that in the case of PP involving BIM in any depth, the word BIM will not appear in the call for competition, but only in the procurement documentation, which would require more detailed background research. These notices concern PPs at or above the EU threshold, which, due to their scale, value and complexity, are more likely to be carried out within a BIM framework compared to procedures of lower value and simplicity under national regimes. Experience in Western Europe, Asia and the USA also shows that the implementation of BIM is primarily implemented on high-value projects, its mandatory introduction is linked to investment value and in addition to the sectoral character (building construction, civil engineering, public utility construction).

[15] Tateyama, 2017.

[16] BAMB Buildings As Material Banks (BAMB2020) and Madaster Madaster — The Digital Library of Materials.

Figure 1 shows the total number of notices in which the term BIM appears in the years 2020-2022. The larger number of pieces (Notices) is deceptive, as corrections and information notices belonging to the same procurement also appear in it. To this end, we have narrowed the search to calls for competition (Contract notices 2), which shows the current reality. During the filtering, only the classic contracting authorities had a procedure, and we did not find any BIM procedures announced by public service providers. While 89 PP procedures containing BIM were launched in the Czech Republic during the period under review, Poland came in second place with 56 procedures, Hungary had 46 procedures and Slovakia had only 5 PP procedures in which BIM appeared.

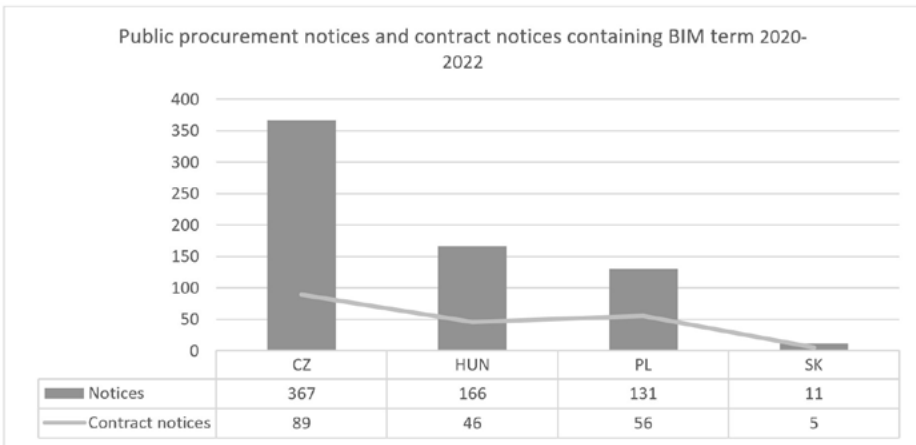
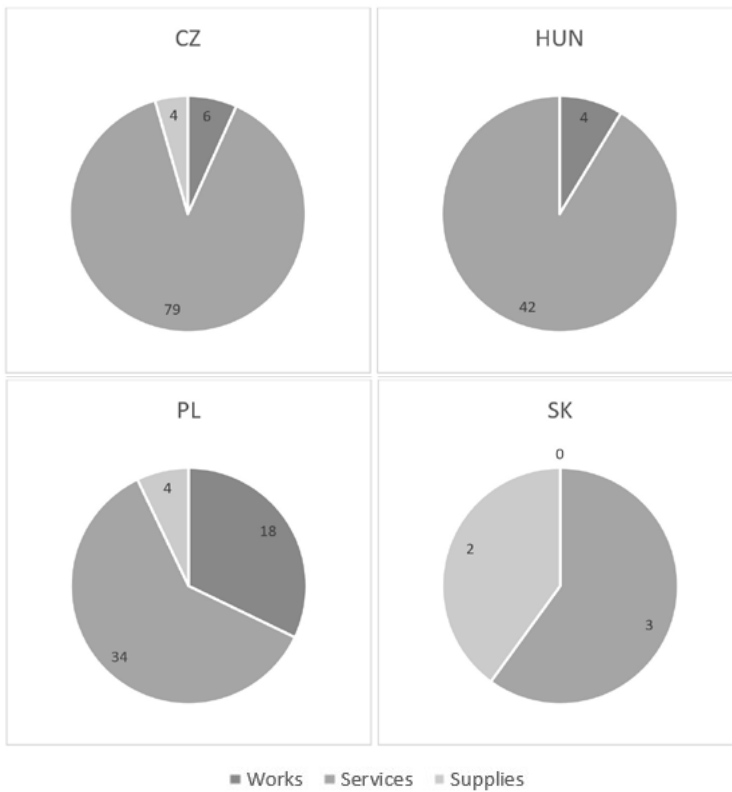


Figure 1: Public procurement notices containing BIM terms, 2020-2022  
(Source: TED database, own collection)

The distribution of each procurement procedure by procurement object was as shown in Figure 2. The data clearly show the majority of procedures related to service orders: overall, these mainly design orders account for about 80% of the procedures, the proportion of which leads everywhere in countries compared to other procedural subjects. This is followed by the range of works, in a proportion that varies from country to country: Slovakia had no BIM-based works at all between 2020 and 2022, according to PP statistics. Hungary and the Czech Republic had 8.7% and 6.7% respectively, while Poland had a high share with 32%. Procurement of supplies specifically aimed at BIM solutions did not start in Hungary during this period, which may also indicate that contracting authorities did not have a demand for the purchase of software and tools enabling the use of BIM method. In contrast, all three V4 countries conducted such supplies.

	Works	Services	Supplies	Sum
CZ	6	79	4	89
HUN	4	42	0	46
PL	18	34	4	56
SK	0	3	2	5
SUM	28	158	10	196

*Table 1: Distribution of public procurement notices containing BIM by public procurement subjects, 2020-2022  
(Source: TED database, own collection)*



*Figure 2: Distribution of public procurement notices containing BIM by public procurement subjects, 2020-2022  
(Source: TED database, own collection)*

Figure 3 shows the year-on-year evolution of BIM PP procedures in the four countries. For the Czech Republic and Hungary, there was a significant increase

from 2020 to 2021: the number of BIM-related procedures increased one-and-a-half times in the Czech Republic and by a quarter in Hungary. From 2021 to 2022, Hungary experienced a more significant decline. In Poland, there has been a decline in three years, while in Slovakia BIM has almost disappeared from the PP market.

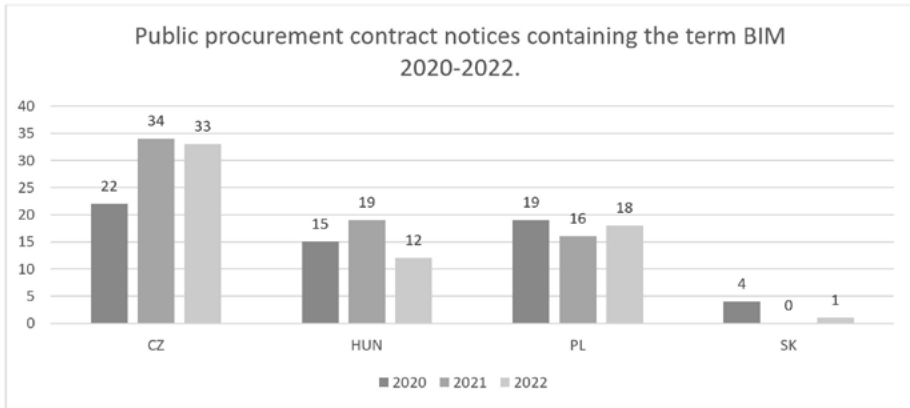


Figure 3: Public procurement notices containing the term BIM, 2020-2022  
(Source: TED database, own collection)

#### IV. SCIENTIFIC ACHIEVEMENTS

A Scopus search for literature conducted in April 2023 on Building Information Model or Modelling yielded a total of 475,031 results for engineering, social sciences, decision sciences, environmental sciences, commercial and marketing, and energy, which was modified with the word BIM to get 5,166 results.<sup>[17]</sup> For familiarity, we narrowed the results of our open access search to 1174 results, and then to 1134 without results that were definitely not related to the topic. Following the publication of the first studies in 2011, the number of units that rose sharply between 2016 and 2017 declined in 2018-2020, but scientific interest and research gained momentum again in 2022 and 2023. The result of 2023 so far in the first quarter exceeds the half-year figure of 2022 and the publication of all previous years.

The number of studies specifically aimed at PP and state implementation is

[17] 23th April 2023. The fields of biochemistry, genetics and molecular biology, as well as the field related to Earth and planets have been excluded, but the fields of social sciences and decision sciences still yield many other results not related to our topic. Partial occurrences of search terms also distort the results.

much narrower. There is no concentrated research on this topic, we need to look for PP difficulties behind the findings of individual studies. However, the professional organizations supporting BIM operation in certain states, as well as the books and guidelines issued by them, provide useful information for understanding international trends, so we used the latter for the preparation of this overview study.

Narrowing down the search on the Web of Science (WoS) to BIM and V4 countries, 330 scientific publication results were found.<sup>[18]</sup> Focusing on the 10 largest results, the distribution of these disciplines is shown in Figure 4.

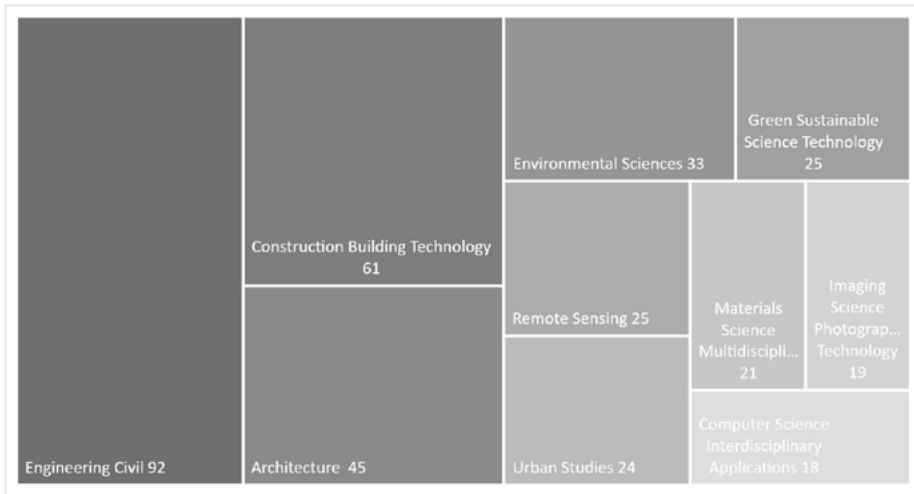


Figure 4: Distribution of scientific results related to V4 countries containing BIM expression, showing the ten most relevant scientific areas  
(Source: Web of Science, own collection)

Based on WoS data, scientometric analysis primarily brought results related to engineering and environmental sciences, as well as various technological disciplines, to the BIM expression. Management discipline hit 11 cases, which means a rate of 3.33%.

As a comparison, we also looked at the distribution of European countries and the entire spectrum in scientific fields, which yielded similar results. Globally, the proportion of hits belonging to the management discipline is higher, it has been included in the top 10.

Our search for the V4 countries did not result in any legal or administrative results, nor did the European search results.

[18] 1st June 2023.

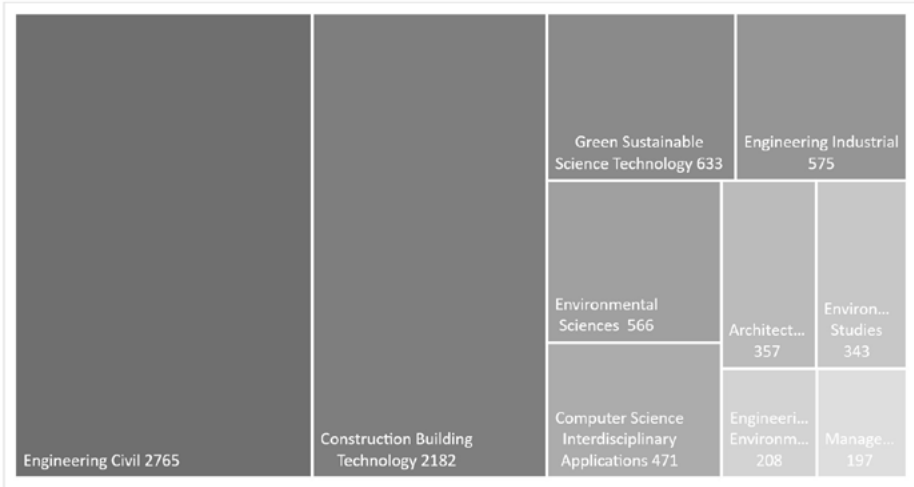


Figure 5: Distribution of scientific results worldwide containing BIM expression, showing the ten most relevant scientific areas (Source: Web of Science, own collection)

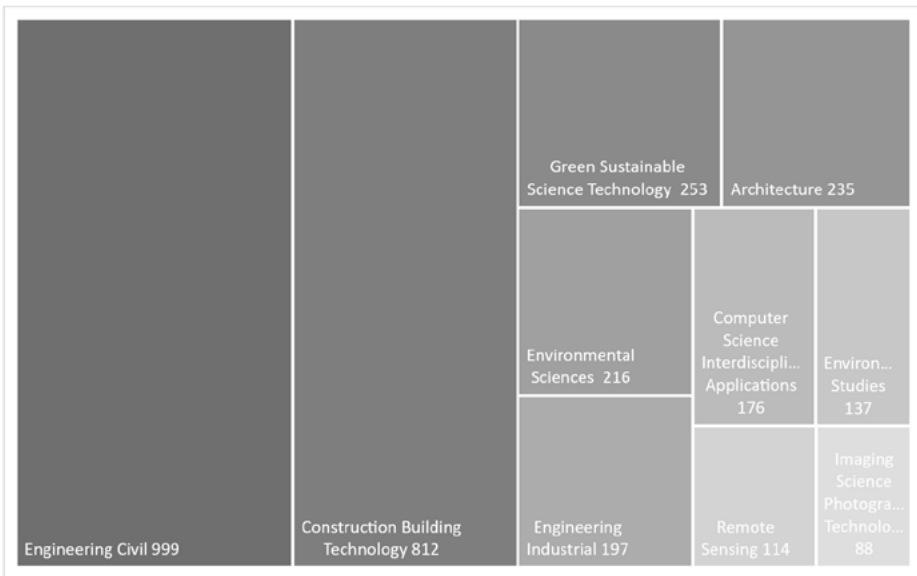


Figure 6: Distribution of scientific results related to European countries containing BIM expression, showing the ten most relevant scientific areas (Source: Web of Science, own collection)

V4 states			Worldwide			Europe		
WoS Categories	Record Count	% of 330	WoS Categories	Record Count	% of 4666	WoS Categories	Record Count	% of 1830
Engineering Civil	92	27.88	Engineering Civil	2765	59.26	Engineering Civil	999	54.59
Construction Building Technology	61	18.49	Construction Building Technology	2182	46.76	Construction Building Technology	812	44.37
Architecture	45	13.64	Green Sustainable Science Technology	633	13.57	Green Sustainable Science Technology	253	13.83
Environmental Sciences	33	10.00	Engineering Industrial	575	12.32	Architecture	235	12.84
Green Sustainable Science Technology	25	7.58	Environmental Sciences	566	12.13	Environmental Sciences	216	11.80
Remote Sensing	25	7.58	Computer Science Interdisciplinary Applications	471	10.09	Engineering Industrial	197	10.77
Urban Studies	24	7.27	Architecture	357	7.65	Computer Science Interdisciplinary Applications	176	9.62
Materials Science Multidisciplinary	21	6.36	Environmental Studies	343	7.35	Environmental Studies	137	7.49
Imaging Science Photographic Technology	19	5.76	Engineering Environmental	208	4.46	Remote Sensing	114	6.23
Computer Science Interdisciplinary Applications	18	5.46	Management	197	4.22	Imaging Science Photographic Technology	88	4.81

*Table 2: Comparison of the distribution of scientific results containing BIM term in disciplines (Source: Web of Science, own collection)*

## V. BIM RESULTS IN V4 COUNTRIES

### 1. Poland

The use of BIM in Poland is optional. According to Zima et al.<sup>[19]</sup> and PlanRadar, in 2019, 43% of design and construction companies said they use BIM.<sup>[20]</sup> Surveys conducted by Autodesk in 2015 and 2019 show that BIM literacy rates have increased significantly for both design firms and public actors.<sup>[21]</sup> For the period up to 2019, the Polish Ministry of Construction reported the implementation of 70 state projects in BIM in public buildings, road and infrastructure investments.

BIM was introduced in 2014 with the Polish Public Procurement Act. The law obliged the President of the Polish Public Procurement Authority to prepare and publish the model contract documents. The new PP guidelines of 2014 also helped with the implementation, primarily by preferring the quality evaluation criteria, in which innovative quality, functional, sustainability, social and innovation aspects and operating costs are covered through BIM.<sup>[22]</sup> The method was initially intended to be used in the construction of the Jozef Pisludski Museum Complex in Sulejóweki and other building projects. State regulations on the early introduction of BIM were halted until 2020, when the Polish Ministry of Development, Technology and Labour published a roadmap for the phased mandatory introduction of BIM. The roadmap would introduce BIM for large investments from the state budget by 2030.<sup>[23]</sup>

Poland has an accepted BIM standard (BIM Standard PL, PN-EN ISO 19650). There is a declared government intention for mandatory implementation, and it is more advanced than in Hungary, as the roadmap has also been adopted. Another similarity is that the driving force behind the spread of BIM is the private sector, with its actors voluntarily applying it. Legal work has already begun for its implementation, the main challenge of which was to include BIM in PP contracts. The government's goal is to achieve the greatest possible savings through BIM.

Among the international scientific publications we can find several excellent analyses with an economic approach on the topic.

Reizgevičius et al.<sup>[24]</sup> examine the advantages of using BIM technologies from the point of view of design firms, using the method of return on investment (ROI). Their study concludes that there are economic reasons behind the slow implementation of BIM, which can be changed by private and public clients and policy. Policy must address not only implementation, but also financial and other incentives. In addition to buildings, they recommend BIM implementation ef-

[19] Zima – Plebankiewicz – Wieczorek, 2020, 10., 16.

[20] PlanRadar: BIM adoption in Europe..., 2021.

[21] Damassets: BIM – polska perspektywa.

[22] CMS: BIM Law and regulation in Poland.

[23] PlanRadar: BIM Adoption in Europe.

[24] Reizgevičius et al., 2018.



forts for other structures (bridges, engineering facilities, linear infrastructure), as the externalities in these areas are very high, which BIM offers excellent solutions to mitigate.

SWOT analysis was used by Zima et al.<sup>[25]</sup> to examine the strategic implementation of BIM in the construction industry in Poland. The analysis showed that BIM is present on the Polish market, but its uptake is very slow. According to the authors, the best way to speed up the process is through an aggressive development strategy based on the full exploitation of strengths and opportunities. The promotion of BIM requires leveraging leading market players, creating incentives, and enhancing education and training for BIM professionals. The study identified three main reasons – two human and one financial – for BIM implementation in Poland: low levels of knowledge regarding BIM technologies, limited awareness of the benefits of BIM, and low construction documentation costs during investments that do not cover the costs associated with BIM implementation.

Gryzl et al.<sup>[26]</sup> in their case study demonstrated that significant benefits, such as time savings in the design process can be achieved by using BIM even in smaller projects. The article challenges the general perception that BIM is more suitable for large projects and less effective for small and medium-sized buildings.

Lesniak et al.<sup>[27]</sup> examined why BIM adoption and acceptance is much lower in Poland than in Western and Northern Europe. They saw an important obstacle in the regulation, which, in most cases, does not permit the use of electronic documents in the construction processes.

Walasek and Barszcz<sup>[28]</sup> also investigated barriers to widespread BIM adoption. The authors pointed out that the introduction of BIM increases costs at the design stage, but at the same time brings the greatest benefit to the owner, so the decision and incentive of the owner is the main driver.

Wójtowicz<sup>[29]</sup> presents the possibility of introducing BIM in Polish defence investments. Other recent studies include Kłapa and Gavronek's<sup>[30]</sup> investigation into the application of BIM to monumental buildings. In the case of cultural heritage elements, BIM means not only a 3D model, but also an authentic recording of the current state, which is extremely important from the point of view of preservation and presentation. The European Commission is proposing that EU Member States carry out a digital 3D survey of at least 50% of their most visited monuments by 2030, which will also allow the faithful preservation of buildings in cyberspace.

[25] Zima et al., 2020.

[26] Grzyl et al., 2019.

[27] Lesniak et al., 2021.

[28] Walaseka – Barszcz, 2017.

[29] Wójtowicz, 2019.

[30] Kłapa – Gavronek, 2023.

## 2. Czech Republic

The introduction of BIM in the Czech Republic was driven by the need for more efficient construction management and project administration. A parallel was drawn between the 75% productivity increase achieved by the digitalization of the automotive industry and the possible digitalization solutions in the construction industry, as a result of which savings of 8-35% were indicated in the construction of transport facilities. An important milestone in the implementation process starting in 2016 was the PP regulation enabling the introduction of electronic solutions from 2016.<sup>[31]</sup> STFI (the Czech organization responsible for transport infrastructure) informed market players that it intends to use BIM in its PPs, such as in the planning and implementation of transport infrastructure projects and conducted several pilot projects in 2017-2018. In 2017, a decision was made regarding the introduction of BIM.<sup>[32]</sup> Therefore, the main intention behind implementation is to save costs. BIM is expected to save 20% on the strategy, which obviously applies to the construction period.<sup>[33]</sup>

The next important milestone is 2022, when BIM was made mandatory for public works worth more than €5.7 million, as well as their design and documentation work.<sup>[34]</sup>

Professional working groups on various BIM topics also played an important role in the introduction of BIM in the Czech Republic. These groups brought together practitioners, representatives of science, and decision-makers.<sup>[35]</sup> The working groups and their members were and are able to clash diverse professional viewpoints in connection with different aspects of BIM.

The Czech legislation introduced several international standards under the BIM CTS (Czech Technical Standard).<sup>[36]</sup>

The progress of the Czech Republic's digitalisation transition in the construction industry and the government's commitment are confirmed not only by the search results, but also by the content of the currently available active PP notic-

[31] Government Resolution No. 958, 2nd November 2016.

[32] Ministry of Industry and Trade: „Concept of introducing the BIM method in the Czech Republic”, Decree no. 682. 26 September 2017.

[33] BIM Implementation Strategy in the Czech Republic, September 2017.

[34] Zak – Vitasek, 2018.

[35] Prušková, 2019.

[36] CTS ISO 12006-2: 2015 Building construction - Organization of information about construction works - Part 2: Framework for classification, CTS ISO 12006-3: 2014 Building construction -- Organization of information about construction works -- Part 3: Framework for object-oriented information, CTS ISO 16354: 2014 Guidelines for knowledge libraries and object libraries, CTS ISO 22263: 2014 Organization of information about construction works -- Framework for management of project information, CTS ISO 29481-1: 2014 Building information models -- Information delivery manual -- Part 1: Methodology and format, CTS ISO 29481-2: 2014 Building information models -- Information delivery manual -- Part 2: Interaction framework, CTS ISO-TS 12911: 2014 Framework for building information modelling (BIM) guidance, CTS ISO 16739: 2014 Industry Foundation Classes (IFC) for data sharing in the construction and facility management industries.

es. For example, in 2022, the Ministry of Foreign Affairs launched a purchase of computer-aided facility management services (CAFM) worth CZK 6 million. This service enables the preparation and management of construction, technological and technical passports for buildings, automating planned and extraordinary maintenance, as well as building management processes. This is specifically intended to meet the requirements of the upcoming Building Information Modelling Act, and it consistently seeks to leverage the use of the BIM model.

Zak and Vitasek's 2018 article presents the process and experiences of BIM implementation in the Czech Republic.<sup>[37]</sup> The study emphasizes the key importance of the commitment of the public client. Based on the extensive experience gained in pilot projects conducted in cooperation with the ministry under the guidance of a professional working group, the state leadership itself has established the benefits and effectiveness of the introduction of BIM.

The difficulties and obstacles of BIM implementation are dealt with by Nývlt,<sup>[38]</sup> then Matejka and Tomek,<sup>[39]</sup> and Prušková.<sup>[40]</sup> While in his 2015 study Nývlt identifies knowledge and information management as critical success factors (CSF) and grouped barriers to BIM adoption around the triad of education, government, and technology (including factors such as lack of senior management knowledge, training and software costs for implementation, divergent interests, legal uncertainty or professional resistance), in 2019, Prušková examines some key topics to motivate AEC actors to develop implementation proposals and guidelines, and introduce approval processes from legislation to internal regulators.

Wernerova et al.<sup>[41]</sup> shows three different building projects of VŠB – Ostrava University of Technology in their case study. Among many others, this study also proves that in practice, organizational implementation can take place through a series of small steps, and the verification of BIM procedures and methods can provide clear lessons.

Matejka and Tomek<sup>[42]</sup> provides an excellent overview of BIM ontology, introducing the distinction between BIM as a product, as modelling, and as an approach. Recognizing that BIM users have limited knowledge of the system, as each user is acquainted with only their specific part, creates an epistemically problematic environment around BIM.

There are also several studies from an economic perspective in the Czech scientific literature. BIM's 5D model and cost estimation solutions are constantly evolving, and each has its own application, advantages and disadvantages.<sup>[43]</sup>

[37] Zak – Vitasek, 2018.

[38] Nývlt, 2018.

[39] Matějkaa – Tomek, 2017.

[40] Prušková, 2019.

[41] Wernerová et al., 2020 .

[42] Matějkaa – Tomek, 2017, 1080-1087.

[43] Matejka – Vitasek, 2018.

Vitasek<sup>[44]</sup> investigates BIM costing schemes for transport projects. By linking graphic solutions to classification, the 5D model can provide direct information about the project budget, allowing for a more accurate consideration of fit into the local pricing system and budgeting practices.

The BIM approach can be implemented not only at the level of individual facilities, but also on a large scale. Kramářová and Prušková<sup>[45]</sup> deal with BIM solutions for brownfield projects. A topical and sensitive subject for policymakers is the management of brownfield investments, which can be successful with BIM solutions. Kořínek et al.<sup>[46]</sup> published on the need to develop Digital Twins models for smart cities.

The relationship between life-cycle analysis (LCA) and BIM model was researched by Veselka et al.<sup>[47]</sup> case study, in which the authors conclude that Czech markets and legislation are mature enough and ready to implement BIM. It is proposed to link the SBToolCZ green certification – the Czech equivalent of BREEAM or LEED – to the BIM model. Two important lessons can be drawn from the LCA-BIM context. Incorporating basic environmental data into a BIM model is a simple and easily repeatable process, which would need to be prescribed and introduced, as it would also enable more sustainable facility management solutions.

Among the very recent publications, Shults<sup>[48]</sup> case study focuses on civil engineering structures and introduces a new concept of geospatial monitoring. Stančík et al.<sup>[49]</sup> points to the excellent potential of using BIM in evacuation planning. Seligová et al.<sup>[50]</sup> introduces R-WIM (Rain–Water Information Management/Modelling), which provides a BIM solution for precipitation management within urban water infrastructure, which can be an effective solution for municipalities to simulate and find suitable technical solutions.

In his study, Macek<sup>[51]</sup> draws attention to the fact that the BIM model can also be used during the tendering of facility management services, since the BIM model spans both the implementation and operation phases. Since the ultimate goal of BIM is cost optimization throughout the entire life cycle of a construction project, this is also relevant during the period of operation and maintenance. The author points out that the largest FM companies in the Czech Republic do not participate in PP procedures due to their depressed prices. During PPs, the criterion of the lowest price is prioritised in the Czech Republic. Against this, the author proposes incorporating professional aspects, including the application of BIM, which he supports by analysing previous Czech FM tenders.

[44] Vitasek, 2020.

[45] Kramářová – Prušková, 2018.

[46] Kořínek et. al., 2021.

[47] Veselka et. al., 2019.

[48] Shults, 2022.

[49] Stančík et al., 2018.

[50] Seligová et al., 2023.

[51] Macek, 2023.

### 3. Slovakia

In Slovakia, using BIM methods is not mandatory. There are no related standards or classifications.

In 2018, a survey was conducted to assess the current state of BIM application in Slovakia, in which only 15% of the 350 surveyed companies– target cost managers specifically – provided feedback. 77.4% of respondents do not use BIM, while 67.7% have never encountered such a solution.<sup>[52]</sup> In 2017, construction project managers were surveyed. 24.71% of the respondents use BIM technology in their work, and 89.34% reported that BIM solutions have helped reduce costs.<sup>[53]</sup>

According to the comprehensive research conducted by the Slovak BIM Association in 2021, 38% of the respondents identified the lack of standards as a significant obstacle to BIM implementation. Other challenges reported include higher costs (36%), a shortage of specialists (31%), insufficient time and resources (29%), inadequate customer demands (29%), and a lack of specialized BIM training (19%). Mayer et al.<sup>[54]</sup> discusses critical success factors for implementing BIM projects. Lack of experience with BIM projects results in dissatisfied actors and substandard projects on both the demand and supply sides.

In connection with the above, there are several publications related to Slovakia in the field of construction management (CM), education and training,<sup>[55]</sup> as well as on the 5th dimension of BIM.<sup>[56]</sup> In many cases, these publications provide comparisons to Czech or other Central European solutions.

In the Slovak PP market, BIM approach has only made a marginal appearance. The design and construction tenders according to BIM technology were related to building construction projects. But in 2023 we find road construction and design tasks among the tenders for the first half of the year. It is worth mentioning that five public tenders using BIM have been published so far in 2023, the same number as the total number of procedures in the previous three years.

### 4. Hungary

The application of the BIM method is not mandatory in Hungary, but it is not without precedent. Based on their own business considerations, pioneering ACE actors already apply BIM methodology in their design, production and construction processes and have developed their best practices. Some large investors and operators are also benefiting. However, data on prevalence so far

[52] Mesároš et al., 2019.

[53] Mesároš et al., 2017.

[54] Mayer et al., 2021.

[55] Kolarić et al., 2018; Mandičák et al., 2018.

[56] Mesároš, et al., 2019.

are scarce. According to a non-representative survey conducted in 2017, more than half of respondents have already used BIM processes on the ACE corporate side. Another 30% of companies planned to try BIM in the near future. Among the respondents, 65% of private investment actors have already used BIM-based solutions, while only 35% of public investment actors (contracting authorities) have already used BIM-based solutions.<sup>[57]</sup>

As our statistics above show, the use of BIM in PP appeared in very small numbers, and only in building construction.

At the same time, the intention to digitalize has been explicitly present among the government's goals since 2015.<sup>[58]</sup> The publication of the Hungarian BIM standard in 2019 was a major achievement, which introduced a unified conceptual system, defined the principles related to the BIM method, and defined the standards for the implementation phase of facilities.<sup>[59]</sup> Development has been launched to set up a 3D-based public building cadastre, and to establish the state and state public building registers for more cost-effective room management and operation.<sup>[60]</sup> Today, there is a very concrete government intention to introduce BIM for public works, buildings, facilities and public utilities as well, based on PP.

The planned transformation of the Hungarian construction sector is imminent. The reform is planned to be implemented by two new codes: the Act on Architecture and the Act on the Order of Public Works. These two acts are currently being discussed and have not yet been adopted. The proposed changes aim, *inter alia*, at concentrating construction management, implementing investments reaching the national threshold under state management, in a regulated order with designated actors. The objective is to change the landscape for accessing public investments in the spirit of transparency, establishing a uniform and transparent order in investment processes, strengthening cooperation, trust and predictability among investment actors. and All of this is framed in the spirit of responsibility for present and future generations, with a commit-

[57] Architects' Forum, 05.12.2017.

[58] Government Decision No 1398/2019 (VII.4.) amending Government Decision No 1031/2018 (II.8.) on the strategy aimed at the general development of the construction economy, the domestic production of building materials and the extraction of raw materials in the domestic construction industry, and on providing funding for increasing the efficiency of domestic construction enterprises; Government Decision No. 1567/2015 (IX.4.) on the action plan aimed at the transformation of the construction sector and the related tasks.

Government Decision No. 1567/2015 (IX.4.) prescribed the establishment of the National BIM (Building Information Modelling) standard within the scope of specific tasks in order to establish the state public building cadastre, its sustainable operation and its continuous filling with reliable and up-to-date data.

Government Decision No. 1398/2019 (VII.4.) envisaged the examination of the possibility of making the use of building information planning (and Design & Build construction mandatory) for the general development of the construction economy, above a certain public procurement threshold.

[59] MSZ EN ISO 19650-1 and MSZ EN ISO 19650-2.

[60] Lechner Tudásközpont: ÁKÉK – Korszerű középület-nyilvántartás 3D támogatással, 2019.

ment to “take part in the implementation of economically and environmentally sustainable, low-cost-effective construction projects with low environmental impact”.<sup>[61]</sup> The Investment Framework Law proposal authorises the Minister responsible for construction and transport to develop a building information model (BIM) based system for public works projects, and to regulate the application and scheduled implementation in a decree. Based on the general justification of the proposal, BIM serves primarily to monitor and transparently report the costs associated with construction works. The proposal stipulates that, once introduced, BIM will be mandatory for all public works above the EU threshold. According to the current government vision, BIM will be applicable throughout the life cycle of an investment.

The BIM approach across the entire life cycle is consistent with international literature findings. The ultimate goal of the interdisciplinary and holistic approach, as proposed by Kovács and Micsik, is to provide the actors and decision-makers of the project with the necessary information for making decisions at each milestone.<sup>[62]</sup> Furthermore, we must not forget about the quality control function of BIM.<sup>[63]</sup> Aldebei and Dombi<sup>[64]</sup> propose the introduction of artificial intelligence and BIM in the context of the growing demand for raw materials in the construction industry and the recycling of construction debris. Urban mining requires extensive knowledge of the disused building stock, which can only be acquired through labour and time-consuming processes or new technologies, such as building information modelling.

Kiss and Szalay<sup>[65]</sup> identifies BIM, which can integrate the method of LCA as a possible tool for the energy optimization of buildings. In their study, they set up a modular framework that can be integrated into the design process.

## VI. CONCLUSIONS

Building Information Modelling is one of the fastest-growing fields of construction economics, both in terms of practical application and scientific research. According to our current knowledge, its development shows no sign of stopping. New doors are opening, as we are already at the 10th dimension. Of course, there is still a long way to implement BIM 10D, in general the entire industry digitalization. In any case, it is likely that classic 2D design work will slowly but surely be replaced by design in a 3D model, and this will increasingly appear in the PP markets of countries that do not yet use BIM. State and local

[61] Bill for the Order of Public Works (as of 03.04.2024) § 38.

[62] Kovács – Micsik, 2019.

[63] Kovács – Micsik, 2019.

[64] Aldebei – Dombi, 2021.

[65] Kiss – Szalay, 2020.

government customers recognize the advantages of BIM: more accurate cost planning, faster planning processes, efficient communication during design and construction, retrieval of accurate and authentic drawing and metadata, accuracy of cost planning, opportunities for sustainability and operational optimization, to name but a few. As Prušková writes, “The benefits that BIM can bring with its proper use are countless”.<sup>[66]</sup>

The V4 countries are still behind the European pioneers (Great Britain, Finland, Denmark, Norway and the Netherlands) in the application of BIM, and the crisis of previous years did not contribute to catching up either. But they can draw on previous experiences and good practices, and use the elaborated standards, classifications and recommendations as models. So “there is no need for Hollywood BIM” (Matějkaa et al., 2017).<sup>[67]</sup>

Among the V4 countries, Poland and the Czech Republic have already started to introduce BIM in their construction projects above a certain threshold and in related design services. In Hungary, mandatory introduction is imminent. Professional organizations in Slovakia are open to implementation.

The scientific literature of the specialty is concentrated in technical, environmental sciences, with a secondary presence in the field of management and economic sciences. Legal and administrative statements are typically contained in management and economic studies, while an independent legal approach can only be found in semi-literature materials (studies, recommendations, guidelines). However, the mandatory introduction of BIM is also a matter of legal policy and certainly raises regulatory and substantive problems. First, it is necessary to correctly and expediently define the scope of investments and the level of multi-layered BIM solutions where the mandatory implementation achieves the desired goals and benefits. The apparent additional labour and time requirements of BIM solutions are compensated by the achieved results, as proven by studies from a management point of view. PP challenges need to be addressed, in line with EU policy and policy objectives. Currently, BIM’s cost planning and cost-keeping goal is a general preference. In addition, several other solutions of BIM are especially useful for public clients in the long run. These are also supported by international literature, for example, in licensing processes, monument protection, in achieving sustainability goals through the integration of LCA, waste recovery and energy aspects, in optimizing maintenance and operation processes, but also in city operation or via real GIS data related building or utility cadastres.

[66] Prušková, 2019.

[67] Matějkaa – Tomek, 2017.



## BIBLIOGRAPHY

- Aldebei, Faisal – Dombi, Mihály (2021): Mining the Built Environment: Telling the Story of Urban Mining. In: *Buildings*. Vol. 11/2021.  
DOI: <https://doi.org/10.3390/buildings11090388> 388.
- Boros, Anita – Kovács, László (2022): Green Innovation in Construction Industry and in Public Works Procurement. In: *Hungary – Review. Journal of Central European Green Innovation*. 10(2), 18–36.  
DOI: 10.33038/jcegi.3469.
- Boros, Anita (2019): The relationship between Hungarian construction and construction economy. In: *Civil Review*. Vol. 15/2019, Nos. 4-6, 100-119.  
DOI: 10.24306/psz.2019.1208.
- Grzyl, Beata – Migda, Wojciech – Apollo, Magdalena (2019): Building Information Modeling in Small and Middle Sized Buildings – Case Study. In: *IOP Conf. Series: Materials Science and Engineering*. 603 (2019) 032077, IOP Publishing.  
DOI: 10.1088/1757-899X/603/3/032077.
- Kiss, Benedek – Szalay, Zsuzsa (2020): Modular approach to multi-objective environmental optimization of buildings. In: *Automation in Construction*. Volume 111, March 2020, 103044.  
DOI: <https://doi.org/10.1016/j.autcon.2019.103044>.
- Klapa, Przemysław – Gawronek, Pelagia (2023): Synergy of Geospatial Data from TLS and UAV for Heritage Building Information Modeling (HBIM). In: *Remote Sens*. 2023.  
DOI: <https://doi.org/10.3390/rs15010128> 15, 128.
- Kolarić, Sonja – Mandičák, Tomáš – Vukomanović, Mladen – Mesároš, Peter (2018): BIM training in construction management educational practices in Croatia and Slovakia. In: Skibniweski, Mirosław J. – Hajdu, Miklós (eds.): *Creative Construction Conference 2018*. DOI: 10.3311/CCC2018-130.
- Kořínek, Milan – Tázlar, Ondřej – Štekerová, Kamila (2021): Digital Twin Models: BIM Meets NetLogo. In: *Hradec Economic Days*.  
DOI: 10.36689/uhk/hed/2021-01-040.
- Kovács, Ádám Tamás – Micsik András (2019): Method for Evaluating a Building Information Model. In: *Periodica Polytechnica Civil Engineering*. 63(2).  
DOI: <https://doi.org/10.3311/PPci.12563>.
- Kovács, Ádám Tamás – Micsik András (2021): BIM quality control based on requirement linked data. In: *International Journal of Architectural Computing*. Vol 19. Issue 3. 13 May 2021.  
DOI: <https://doi.org/10.1177/14780771211012175>.
- Kramářová, Zuzana – Prušková, Kristýna (2019): Brownfield database in light of the BIM method. In: *MATEC Web of Conferences* 279, 01013 (2019).  
DOI: <https://doi.org/10.1051/mateconf/201927901013> Building Defects 2018.
- Lesniak, Agnieszka – Gorka, Monika – Skrzypczak, Izabela (2021): Barriers to BIM Implementation in Architecture, Construction, and Engineering Projects – The Polish Study. In: *Energies*. Vol. 14/2021  
DOI: <https://doi.org/10.3390/en14082090>.
- Lindblad, Hannes – Guerrero, Jacob Rudolphsson (2020): Client's role in promoting BIM implementation and innovation in construction. In: *Construction Management and Economics*. 38:5, 468-482.  
DOI: 10.1080/01446193.2020.1716989.
- Lindblad, Hannes – Gustavsson, Tina Karrbom (2021): Public clients ability to drive industry change: the case of implementing BIM. In: *Construction Management and Economics*. 39:1, 21-35.  
DOI: 10.1080/01446193.2020.1807032.

- Macek, Daniel (2023): Use of BIM as a Support for Tendering of Facility Management Services. In: *Buildings*. Vol. 13/2023.  
DOI: <https://doi.org/10.3390/buildings13030664>.
- Mandičák, Tomáš – Mesároš, Peter – Tkáč, Matúč (2018): Impact of management decisions based on managerial competencies and skills developed through BIM technology on performance of construction enterprises. In: *Pollack Periodica*. Volume 13: Issue 3. DOI: <https://doi.org/10.1556/606.2018.13.3.13>.
- Matejka, Petr – Vitasek, Stanislav (2018): Comparison of different cost estimation methods with use of building information modelling (BIM). In: *Engineering For Rural Development*. Jelgava, 23.-25.05.2018.  
DOI: 10.22616/ERDev17.2018.N154.
- Matějka, Petr – Tomek, Aleš (2017): Ontology of BIM in a Construction Project Life Cycle. In: *Creative Construction Conference 2017*. CCC 2017, 19-22 June 2017, Primosten, Croatia. In: *Procedia Engineering*. Vol. 196/2017.  
DOI: 10.1016/j.proeng.2017.08.065.
- Mayer, Pavol – Funtík, Tomáš – Eredélyi, Ján – Honti, Richard – Cerovšek, Tomo (2021): Assessing the Duration of the Lead Appointed Party Coordination Tasks and Evaluating the Appropriate Team Composition on BIM Projects. In: *Buildings*. Vol. 11/2021. DOI: <https://doi.org/10.3390/buildings11120664>.
- Mesároš, Peter – Mandičák, Tomáš (2017): Exploitation and benefits of BIM in Construction Project Management. In: *IOP Conf. Series: Materials Science and Engineering*. 245 (2017) 062056. DOI: 10.1088/1757-899X/245/6/062056.
- Mesároš, Peter – Smetanková, Jana – Mandičák, Tomáš (2019): The Fifth Dimension of BIM – Implementation Survey. In: *IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science*. 222 (2019) 012003 IOP Publishing.  
DOI: 10.1088/1755-1315/222/1/012003.
- Nagy, Orsolya – Papp, Ilona – Szabó, Roland Zsolt (2021): Construction 4.0 Organisational Level Challenges and Solutions. In: *Sustainability*. Vol. 13/2021, 12321.  
DOI: <https://doi.org/10.3390/su132112321>.
- Nývlt, Vladimír (2018): The role of managing knowledge and information in BIM implementation processes in the Czech Republic. In: *MATEC Web of Conferences* 146, 01003 (2018). DOI: <https://doi.org/10.1051/mateconf/201814601003>. Building Defects 2017.
- Prušková, Kristýna (2019): Beginning of Real Wide use of BIM Technology in Czech Republic 2019 IOP Conf. Ser.: Mater. Sci. Eng. 471 102010 IOP. In: *Conf. Series: Materials Science and Engineering* 471 (2019) 102010 IOP Publishing.  
DOI: 10.1088/1757-899X/471/10/102010.
- Reizgevičius, Marius – Ustinovičius, Leonas – Cibulskiene, Diana – Kutut, Vladislavas – Nazarko, Lukasz (2018): Promoting sustainability through investment in Building Information Modeling (BIM) Technologies: A design company perspective. Published: 26 February 2018. In: *Sustainability* 2018, 10, 600. DOI: 10.3390/su10030600.
- Seligová, Natalie – Faltejsek, Michal – Teichmann, Marek – Kuda, Frantisek – Endel, Stanislav (2023): Potential of Computed Aided Facility Management for Urban Water Infrastructure with the Focus on Rainwater Management. In: *Water* 2023, 15, 104. DOI: <https://doi.org/10.3390/w15010104>.
- Shafei, Hazwani – Radzi, Afiqah R. – Algahtany, Mohammed – Rahman, Rahimi A. (2022): Construction 4.0. Technologies and Decision-Making: A Systematic Review and Gap Analysis. In: *Buildings*. 2022, 12, 2206.  
DOI: <https://doi.org/10.3390/buildings12122206>.

- Shults, Roman (2022): Geospatial Monitoring of Engineering Structures as a Part of BIM. In: *The International Archives of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences*, Volume XLVI-5/W1-2022 Measurement, Visualisation and Processing in BIM for Design and Construction Management II, 7–8 Feb. 2022, Prague, Czech Republic. DOI: <https://doi.org/10.5194/isprs-archives-XLVI-5-W1-2022-225-2022>.
- Siniak, Nikolai – Žróbek, Sabina – Nikolaiev, Vsevolod – Shavrov, Sergey (2019): Building Information Modeling for Housing Renovation – Example for Ukraine. In: *Real Estate Management and Valuation*. Vol. 27/2019, no. 2. DOI: 10.2478/remav-2019-0018.
- Stančík, Adam – Macháček, Roman – Horák, Jiří (2018): Using BIM model for Fire Emergency Evacuation Plan. In: *MATEC Web of Conferences* 146, 01012 (2018). DOI: <https://doi.org/10.1051/mateconf/201814601012>.
- Stepper, Péter (2022): Political theoretical explanation(s) of V4 cooperation. A structuralist alternative to functionalist integration theory. In: *Foreign Affairs Review*. 1.1.2022.
- Tateyama, Kazuyoshi (2017): A new stage of construction in Japan. i-Construction. In: *IPA News Letter*. Volume 2, Issue 2 June 2017.
- Veselka, Josef – Růžička, Jan – Lupíšek, Antonín – Hájek, Petr – Mančík, Štěpán – Žďára, Vladimír – Široký, Martin (2019): Connecting BIM and LCA: The Case Study of an Experimental Residential Building. Sustainable Built Environment Conference 2019 (SBE19 Graz). In: *IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science* 323 (2019) 012106 IOP Publishing. DOI:10.1088/1755-1315/323/1/012106.
- Vitasek, Stanislav (2020): Further Steps in Application of BIM for Budgets of Transportation Constructions. In: *Engineering for Rural Development*. Jelgava, 20.-22.05.2020.
- Walaseka, Dariusz – Arkadiusz Barszcz (2017): Analysis of the adoption rate of Building Information Modeling [BIM] and its Return on Investment [ROI]. In: *Procedia Engineering* 172 (2017) 1227 – 1234. DOI: 10.1016/j.proeng.2017.02.144.
- Wernerová, Eva – Endel, Stanislav – Kutá, Dagmar (2020): Implementation of the BIM Method at the VŠB - Technical University of Ostrava International. In: *Journal of Engineering Research in Africa*. ISSN: 1663-4144, Vol. 47. 2020-03-17. DOI:10.4028/www.scientific.net/JERA.47.133
- Wójtowicz, Maciej (2019): Design and Execution of Building Investments Using BIM Technology for Facilities Subject to The Polish Military Administration. In: *AIP Conference Proceedings* 2078, 020103 (2019). DOI: <https://doi.org/10.1063/1.5092106>.
- Zak, Josef – Vitasek, Stanislav (2018): Bim Superior Approach for Infrastructure Construction in the Czech Republic. In: *Engineering For Rural Development* Jelgava, 23.-25.05.2018.
- Zima, Krzysztof – Plebankiewicz, Edyta – Wieczorek, Damian (2020): A SWOT analysis of the use of BIM technology in the Polish construction industry. Published: 20 January 2020. In: *Buildings*. Vol 10/2020, 16. DOI:10.3390/buildings10010016.

## SOURCES OF LAW

- Czech Government Decree no. 682. 26 September 2017. “Concept of introducing the BIM method in the Czech Republic” (Available at: <https://www.mpo.cz/en/construction-and-raw-materials/bim/concept-of-introducing-the-bim-method-in-the-czech-republic---233659/>. Downloaded on: 01.06.2023).
- Czech Government Resolution No. 958, 2nd November 2016.
- Hungarian Government Decision No 1398/2019 (VII.4.).
- Hungarian Government Decision No. 1398/2019 (VII.4.).
- Hungarian Government Decision No. 1567/2015 (IX.4.).

## OTHER SOURCES

- Architects’ Forum research, 05.12.2017. (Available online: <http://epiteszforum.hu/megerkezett-a-lechner-tudaskozpont-bim-kerdoivenek-eredmenye>. Downloaded on: 01.06.2023).
- BAMB Buildings As Material Banks (BAMB2020)—BAMB 2015. (Available at: <https://www.bamb2020.eu/>. Downloaded on: 01.06.2023).
- BIM Implementation Strategy in the Czech Republic, September 2017. (Available at: [https://www.mpo.cz/assets/en/construction-and-raw-materials/bim/2019/3/Koncepcie-zavadeni-metody-BIM-v-CR\\_EN.pdf](https://www.mpo.cz/assets/en/construction-and-raw-materials/bim/2019/3/Koncepcie-zavadeni-metody-BIM-v-CR_EN.pdf). Downloaded on: 01.06.2023).
- CCAM documents. (Available at: <https://www.ccam.eu/what-is-ccam/ccam-association/>. Downloaded on: 01.06.2023).
- CMS documents. (Available at: <https://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-building-information-modelling-bim/poland>. Downloaded on: 01.06.2023)
- CTS ISO 12006-2.
- Damassets: BIM – Polska perspektywa. Autodesk researches. (Available at: [https://damassets.autodesk.net/content/dam/autodesk/www/campaigns/bim-event/BIM\\_raport\\_final.pdf](https://damassets.autodesk.net/content/dam/autodesk/www/campaigns/bim-event/BIM_raport_final.pdf). Downloaded on: 01.06.2023).
- Handbook for the introduction of Building Information Modelling by the European Public Sector. EUBIM Working Group. (Available at: <http://www.eubim.eu/>. Downloaded on: 01.06.2023).
- Hungarian Bill for the Order of Public Works.
- Lechner Tudásközpont: ÁKÉK – Korszerű középület-nyilvántartás 3D támogatással, 2019. (Available at: <http://bim.lechnerkozpont.hu/hu/aktualis/akek-korszeru-kozepulet-nyilvantartas-3d-tamogatassal>. Downloaded on: 01.06.2023).
- Madaster Madaster—The Digital Library of Materials. (Available at: <https://madaster.com/>. Downloaded on: 01.06.2023).
- Memorandum of Understanding among the V4 states. (Available at: <https://www.visegradgroup.eu/download.php?docID=498>. Downloaded on: 01.06.2023).
- MSZ EN ISO 19650-1 and MSZ EN SIO 19650-2.
- PlanRadar: BIM adoption in Europe: 7 countries compared. (Available at: <https://www.planradar.com/gb/bim-adoption-in-europe/>. Downloaded on: 01.06.2023).
- Rolling Plan for ICT standardisation. (Available at: <https://joinup.ec.europa.eu/collection/rolling-plan-ict-standardisation/construction-building-information-modelling>. Downloaded on: 01.06.2023).

NÉMETH GABRIELLA

## '56-os politikai elítéltek „nyugalmat adó menedéke” – Bibó István szakfordító és társai az állami fordítóirodában

### ABSTRACT

This paper not only sets a new framework for the role of political prisoners of the Hungarian Revolution of 1956, who served as language intermediaries for the state, including István Bibó, but also presents the history and operation of the Hungarian Office for Translation and Attestation Ltd. (OFFI) in the same period. The employment of intellectuals, who had been imprisoned and later released through amnesty or upon completion of their prison sentences, as translators is examined from the unique standpoint of their roles as professional translators. The paper also provides insights into the state's translation orders by the state and the legislative background in the decades under study.

This paper does not intend to go into more detail than is necessary for understanding the theoretical aspects of the functioning of the power in the 1950-60-70s, but it may well provide further insights into the subject. The tasks performed by translation trainees and proofreaders at the 'Bibó Chair' in the prison of Vác, as well as the actions of the leaders of OFFI at that time, who exhibited solidarity within the limits permitted by the period, continue to have a lasting impact even after six decades. These all point towards the targeted and controlled employment of political prisoners, the creation of a kind of internal Samizdat, and, during the decades after the amnesty, the exploitation of the mental resources of intellectuals, writers, university professors, lawyers and military leaders critical of the regime, as specialist translators for low pay.

While, at the same time, the complicity, wit, intelligent humour, camaraderie and loyalty of the political intelligentsia concerned remained still evident.

**Keywords:** István Bibó ■ political prisoners of 1956 ■ Vác prison translators  
■ state translation office ■ OFFI ■ professional translator

*Bibó: „Kérlek szépen, AZ a Demény?”  
Demény: „Kérlek szépen, az OFFI-nál  
mindenki AZ.”*

## I. BEVEZETÉS

Ezt a tanulmányt felkérésre kezdtem el írni, amelyért utólag is hálás vagyok. A felkérés a jelen tudományos periodika Bibó-rajongó szerkesztőjétől érkezett, aki emlékezett arra, hogy Bibó István (1911-1979) valamikor a hatvanas években fordított az állami fordítóirodának. Feltételezte, hogy az Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda (OFFI) jelenlegi vezetőjeként talán most abban a helyzetben vagyok, hogy erről további hiteles forrásokkal szolgálhatnék. Arra volt kíváncsi, hogy vajon milyen nyelveken és milyen anyagokkal foglalatосkodott Bibó a fordítóirodában. Bár az OFFI irattárában az azóta eltelt több évtizednyi idő miatt már semmilyen adatot, emléket nem találtunk, de a Bibó Istvánról megjelent és kortársainak életét bemutató személyes visszaemlékezések, az Igazságügyi Minisztérium történetét feldolgozó munkák, néhány monografikus írás áttekintése segítette a téma feldolgozását, és számomra is inspiratív élményt nyújtott. Az eredeti kutatás Bibó életének és az állami fordítóirodának csupán egy rövidebb korszakát érintette volna – a munkacím "Bibó és az OFFI" volt –, végül a források egy szerteágazó és bonyolult időszak képéről lebbentették fel a fátylat. Indokoltnak tűnt az OFFI történetének és működésének az adott korszakot jellemző részleteire is kitekinteni, és a kutatás feltárta az '56-os politikai eltévelyedések az állam számára végzett nyelvi közvetítő szerepét, amely ilyen összefüggésben még nem került áttekintésre. A tanulmány az ötvenhatos, börtönt megjárta értelmiségiek fordítói foglalkoztatását igyekszik bemutatni, kifejezetten a szakfordítói munka szempontjából, miközben az állami fordítási megrendelések szerepét és jogszabályi környezetét is bemutatja. A tanulmány nem kívánja a téma megértéséhez szükséges mértékűnél részletesebben elemezni a kilencszázötvenes-hatvanas évek működésének hatalomelméleti aspektusait, de bízom abban, hogy az ezt kutató szakértők számára ez az írás is további érdekes kiegészítő adalékokkal szolgálhat.

Az OFFI hatásköri jogelődje, a Központi Fordító Osztály a miniszterelnökségen belül alakult meg, a 19. század utolsó harmadában, majd az ezerkilencszázás évek elején a feladatok a belügyminisztériumba kerültek át.<sup>[1]</sup> A második világháború után az egyre növekvő megrendelési igények miatt az Igazságügyi Minisztérium alatt kiszervezik a fordításügyet.<sup>[2]</sup> Ez a gazdasági iroda már nem közigazgatási szervezeti egység, hanem számlaképes költségvetési, majd később önálló vállalati finanszírozású szervezet, amelyben munkajogi státuszban lévő belfordítók, leírók és magasan képzett, értelmiségi külsősök egyaránt dol-

[1] Vö. a m. kir. belügyminiszteriumnak 1869. évi mart. 25-én 277. szám alatt kelt valamennyi törvényhatóságához intézett értesítvénye a központi fordítóosztály felállításáról; 8892/1906-os számú belügyminiszteri körrendelet; a m. kir. belügyminiszter 1927. évi 156.198. számú rendelete a közigazgatási eljárásban használható hiteles fordítások a belügyminisztérium fordító osztályának szervezete és a magán-fordítóirodák működésének szabályozásáról. Bővebben: Kántor, 2019, 62.; Szoták, 2019, 30-31.

[2] 4234/1949. (IX. 15.) MT-rendelet. Magyar Közlöny 1949. IX.15. 191.sz.

goznak.<sup>[3]</sup> A gazdasági iroda hatósági és gazdasági feladatköröket párhuzamosan látott el.<sup>[4]</sup> Az 1950-es években, különösen az ötvenhatos események után a fordítási tevékenység „speciális szerepet” is kapott, az eredetileg az állam – a közigazgatás, az igazságszolgáltatás – számára végzendő hiteles jogi szaknyelvi közvetítés mellett.<sup>[5]</sup> Ez nemcsak a börtönbe vetett politikai foglyok foglalkoztatását, egyfajta belügyi szamizdat létrehozását, hanem az amnesztia utáni évtizedekben a rendszerrel szemben kritikus értelmiségiek, többek között írók, egyetemi tanárok, jogászok, katonai vezetők szellemi erőforrásainak célzott lekötését és igénybevételét jelentette.

Most Bibó István jogász, politikus mellett a nyelveket beszélő, tehetséges szakfordító képe is kibontakozik előttünk. A sajtószemlévényekből és nyilvánosan elérhető, személyes visszaemlékezésekből felsejlik, hogy milyen formális és informális diszkrimináció érte az ötvenhatos politikai foglyok értelmiségi foglalkoztatását szabadulásuk után, és nekik és az őket foglalkoztató intézményeknek milyen lehetőségeik és nehézségeik voltak a „szabad” életben. Bibó nemcsak korszakalkotó művek lefordítását végezte, hanem a váci „Bibó-tanszéken” a celatársak nyelvtanítására és általa nem ismert nyelven, muzájából elvégzendő fordítás elkészítésére is vállalkozott. Az állam eredeti, börtönfordítói foglalkoztatási célzata végül bajtársiassággá, szellemi együttműködéssé és szövetséggé vált a fogházat megjáró, több nyelvet is értő, művelt és iskolázott politikai elítéltek anyagi terhekkel is agyonnyomott hétköznapijaiban.

## II. AZ ÁLLAMI FORDÍTÁSÜGY KEZDETEIRŐL

Az OFFI állam számára betöltött nyelvi szakértői szerepének megértését segítheti néhány bevezető gondolat arról, hogy miért létesült a magyar állam (a

[3] A gazdasági iroda az ötvenes években szokásos működési forma volt, melyet a pénzügyminiszter tartott nyilván (ld. 5.450—3/1952. P. M. számú utasítása az állami gazdálkodó szervek nyilvántartásáról 3.§ (2) bek. e)). A 86800/1949. (XI. 1.) IM rendelet az Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda szervezetét, ügyvitelét és működését szabályozta: az Iroda élén az igazságügyminiszter előterjesztésére a magyar népköztársaság minisztertanácsa által kinevezett igazgató áll; az igazgatót utalványozási jog illeti; az Iroda személyzete rendszeresített állásra kinevezett és szerződéses fordítókból, valamint a szükséges kezelő személyzetből áll, amelynek létszámát a pénzügyminiszter az igazságügyminiszterrel egyetértve állapítja meg; az Iroda szükséghez képest vidéken is létesíthet kirendeltségeket. Ezek a jogszabályok tartalmazták a díjazásra vonatkozó díjtételi és olyan előírásokat is, hogy az elkészített munkát csak a munkáért járó összes díj kifizetése ellenében lehet kiadni, de nagyobb munkák elkészítését az igazgató megfelelő előleg fizetésétől teheti függővé.

[4] Karcsey, 1974, 546. Az OFFI dolgozói a kezdetekben még közalkalmazottak voltak, miközben az iroda „C” típusú kereskedelmi vállalatként került bejegyzésre a cégjegyzékbe. 1968-ban pedig teljes jogú állami vállalattá alakult. Cégformája és feladatkörei egyfajta átmeneti formát jelentettek egy közhivatal és egy állami vállalat között.

[5] Ez a bírósági eljárásokhoz hiteles fordítások készítését és igazságügyi tolmácsolást, a kormányzat számára pedig jogszabályok fordítását és külföldi sajtó szemlélését jelentette.

közigazgatás és az igazságszolgáltatás) mellé rendelt fordítási közfeladatokat végző állami intézmény, és milyen átalakulások jellemezték ezen időszakban az OFFI-t felügyelő Igazságügyi Minisztériumot.

Az *abszolútizmus* hanyatlásával egyidőben kaptak erőre a nemzeti mozgalmak Magyarországon. Már 1848-ban Szemere Bertalan belügyminiszter is törekedett a német, horvát, „rác vagy slavon, oláh, tót, olasz, francia”<sup>[6]</sup> és angol nyelven felmerülő fordítási és tolmácsolási feladatok minisztériumon belüli ellátására egy nyolc fős fordítói hivatal felállításával,<sup>[7]</sup> de ennek az intézménynek hosszútávú történetéről nem tudunk. Majd az osztrák–magyar kiegyezés hozott fordulatot a magyar fordításügy területén. Az ország alkotmányos helyzetének rendezése, ezen belül kiemelten az államfő személyével kapcsolatos és a közös államfő (az uralkodó) személyén keresztül összekapcsolt országok közötti viszony rendezése stabilizálták Magyarország közjogi állapotait.<sup>[8]</sup> Eközben az államszervezet modernizálásának és a gazdaság addig nem látott mértékű fejlődésének is megteremtették az alapját, és a kibontakozó kereskedelmi és ipari fejlődéssel hirtelen megnövekedett a jogi és igazgatási ügyforgalom is, melynek nyelvi akadályait le kellett bontani. Az új (részben közös) államszervezet, illetve az önálló magyar kormány (korabeli szóhasználat: *ministerium*) és egyes tárcainak fokozódó nemzetközi szintű tevékenysége felvetette a hivatalos iratok hiteles fordításának kérdését. Már röviddel az Andrássy-kormány hivatalba lépése után tervbe vették egy fordítóosztály ismételt felállítását, amely 1869-ben megvalósult.<sup>[9]</sup> Így lehetővé vált, hogy a nemzeti ajkú kisebbségek saját anyanyelvükön ismerjék meg az ország törvényeit, a jogéletert, a közigazgatást, a törvénykezést, a mindennapi életet szabályozó hatósági határozatokat.<sup>[10]</sup> Az évszázadokon keresztül kedvtelésből fordító papokat, írókat, államférfiakat felváltják az önálló professzióként fordító szakemberek.<sup>[11]</sup> Hivatásszerűnek akkor minősül a fordítás és tolmácsolás, ha ez a fő megélhetési forrást jelenti a nyelvi közvetítő számára. A szakfordító tevékenységéért pénzben vagy természetben ellenszolgáltatást kap, de nem tekinthető díjazásnak, ha a megrendelő csak a készkiadásokat téríti meg, vagy a munkavégzés időszakára a fordító ellátásáról

[6] Nemzeti Politikai Hírlap, 1848. június 04.

[7] Ez a „hiteles fordítói osztály” a kormány és a nemzetiségek és a külföld közötti kapcsolattartáshoz nyújtott segítséget. A nyolc nyelvi fordító helyére 110-en pályáztak, közöttük 37 ügyvéd és 11 tanár. Az iroda 1848. június 17-én kezdte meg működését Schedius Lajos, a közigazgatási osztály igazgató tanácsosának irányításával. Tagjai: Draudt Lipót francia, Ferenczy József horvát, Filippovics Simon szerb, Freireich (Szabad) Imre angol, Jankovics Demeter román, Messi Antal olasz, Remellay Gusztáv német, Szarvas János szlovák nyelvi fordítók. Vö. Állam és Igazgatás, 1988/1., 597.

[8] 1867. évi I – XII. törvénycikkek, kiemelten a magyar korona országai és az Ő Felseje uralkodása alatt álló többi országok között fenforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról szóló 1867. évi XII. törvénycikk.

[9] Szothák, 2019, 15.

[10] Karcsay, 1974, 543.

[11] Klauy, 1994, 22.



gondoskodik.<sup>[12]</sup> A miniszterelnökségi fordítóosztály alapításakor a fordítás és az idegennyelvű sajtószemle hivatalos tevékenysége szorosan összefüggött.

1949-ben a szakterület átfogó szabályozásra került, és a jogalkotó kiszervezte a fordításhitelesítési és tolmácsolási tevékenységet az Országos Fordító és Fordításhitelesítő Irodába.<sup>[13]</sup> Nemcsak az iroda szervezeti és működési szabályait, hanem a fordításért fizetendő díjakat is államilag rögzítették,<sup>[14]</sup> amely a szervezet részvénytársaságá alakulásáig jogszabályként érvényesült.

Melléklet a 3/1958. (IV. 12.) I. M.—A. H. számú rendelethez.

**Az Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda díjszabása.**

A) Fordítás:	I. Általános szöveg:		II. Szakszöveg:	
		III. Sürgős:		III. Sürgős:
1. Idegenről magyar nyelvre	8	12	12	18
2. Magyarról idegen nyelvre	12	18	18	27
3. Idegenről idegen nyelvre	16	24	24	30
4. Nem latin, nem ciril betűvel írt nyelvről magyarra	12	16	16	22
5. Magyarról nem latin, nem ciril betűvel írt idegen nyelvre	24	30	30	36
6. Idegenről nem latin, nem ciril betűvel írt nyelvre	30	36	36	40

7. Amennyiben a fordítás Magyarországon általában kevésbé ismert idegen nyelvről vagy ilyen idegen nyelvre történik vagy pedig a szöveg különleges szakismeretet igényel, a fentiekben 1—6. tétel alatt felsorolt díjakra oldalanként 4 forint pótlék számítható fel.

1. ábra: Az OFFI jogszabály által rögzített díjszabása (Ft/karakter)  
(Forrás: Magyar Közlöny, 1958/32. sz.)

Az iroda tulajdonosi felügyeletét azóta az Igazságügyi Minisztérium (IM) látja el, amely a szakfordítás és tolmácsolás ágazati irányítói szerepét is betölti a nyolcvanas évektől. Az IM szervezete és funkciója az 1945 és 1950 közötti időszakban hasonló volt az azt megelőző időszakéhoz.<sup>[15]</sup> A nyelvi közvetítői felada-

[12] 7/1986 (VI.26.) IM rendelet a szakfordításról és a tolmácsolásról szóló 24/1986. (VI. 26.) MT rendelet végrehajtásáról 1 §. Az 1869. március 25-i 277. szám alatt kelt rendelet 2. § szerint pedig: „A fordításokra alkalmazott egyének részint rendes tisztviselők, részint és nagyobbára darab- és ivszámra díjazandó egyének, kik erre a hivatali főnök előterjesztése folytán, az alább érintendő módon rendelet útján kijelöltetnek.”

[13] 4234/1949. (IX. 15.) MT rendelet. De 1949-ben nemcsak az OFFI-t hozták létre, hanem a külföldi szakirodalomban fellelhető tudományos és technikai újdonságok megismerésének igénye miatt szakirodalmi dokumentációs szervezetet (4118/1949/136. Korm. sz. rend), valamint különböző szakmai információs központokat is (Műszaki Dokumentációs Központ, Mezőgazdasági Dokumentációs Központ, Közgazdasági Dokumentációs Központ, Orvostudományi Dokumentációs Központ). Ld. Polzovics, 1977, 47.

[14] Ha az iroda által vállalt munkát eseti megbízás alapján szolgálati viszonyban nem álló személy, azaz külfordító végezte, őt az iroda által felszámítható díj 75%-a illette meg, akkor is, ha az igazgató a munka díjtalan elvégzését engedélyezte. Vö. 86800/1949. (XI.1.) IM rendelet 15. §.

[15] Révész, 2022, 29.

tok közül a VII. Nemzetközi Jogi Osztály hatáskörébe tartozott a felülhitelesítés, a tolmácsi vizsgabizottság és a képesített tolmácsok kinevezése, harmadfokú felügyeleti jog gyakorlása a bírósági tolmácsok felett, továbbá a közjegyzők és helyetteseiknek nyelvjogosítvánnyal való felruházásának joga.<sup>[16]</sup> Emellett a VIII. Bírósági, Közjegyzői, és Ügyvédi Felügyeleti Osztály ügykörében találjuk „az igazságszolgáltatással és az igazságügyi igazgatással kapcsolatos nyelvkérdést”. Az OFFI a VII. Nemzetközi Jogi Osztály irányítása és felügyelete alatt kezdett el működni.<sup>[17]</sup> A fordítóiroda élő és holt nyelveken egyaránt dolgozott: orosz, francia, angol, német, bolgár, cseh, észt, finn, új-görög, új-héber, holland, horvát, japán, jiddis, kínai, lengyel, olasz, örmény, portugál, román, spanyol, svéd, szerb, szlovák, szlovén, török és ukrán, és a holt nyelvek: latin, ó-görög, ó-héber.<sup>[18]</sup>

A vonatkozó jogszabályok időközben többször is módosultak, és bár a szervezetet felügyelő minisztérium nem változott, a politikai rendszer átalakulásával módosultak feladatai. A rendszerváltás után megszűnt számos kis kodifikációs egység az IM-ben, és az új államigazgatási struktúrához szükséges intézményeket alakítottak ki, miközben a miniszter hatáskörei között továbbra is ott található az OFFI felügyeleti jogkörének gyakorlása.<sup>[19]</sup> Az OFFI ma kizárólagosan köztulajdonú zrt.-ként működik, vezetőjét továbbra is a mindenkori Igazságügyi Miniszter nevezi ki. Az iroda napjainkban már nem végez idegennyelvű sajtószemlét a kormányzat részére, ugyanakkor a jogszabályfordítások és a bírósági tolmácsolás mellett a bírósági és hatósági bizonyítás körében jelentősebb hangsúly helyeződött a külföldi okiratok (bizonyítványok, személyállapoti okmányok, anyakönyvek stb.) szakfordítására.<sup>[20]</sup> Az állami fordítóiroda tevékenységét az alapító által jóváhagyott alapszabály, szervezeti és működési szabályzat és a társaság vezetője által kiadott vezérigazgatói utasítások szabályozzák. Az árazási és honoráriumkérdésekben nincsen olyan, irányadó jogi norma, amelyet a jogalkotó írna elő a szervezet számára.

Az intézményben nemcsak munkaviszonyban álló belfordítók dolgoztak, hanem szerződéssel foglalkoztatott külfordítók is, hasonlóan a Központi Fordító Osztály „rendes tisztviselőihez” és „díjazandó egyéneihez”, vagy a belügyminisztériumi fordítói alosztály bel- és külfordítói kara tagjaihoz. A szakfordítók kö-

[16] Révész, 2022, 31.

[17] A kiválási hasonlat a gazdasági társaságok jogából ered, miközben ténylegesen nem lehetséges közigazgatási szervezeti egységből (pl. osztály, alosztály) közvetlen jogutódlással céget létrehozni. Ez esetben nem szervezeti jogutódlásról, hanem meglévő hatáskörök továbbadásáról beszélhetünk. Az OFFI megalapítása előtt az állami fordítási feladatokat (a hitelesítést is beleértve) a belügyi fordítói osztály látta el, amely 1907-ban a Központi Fordító Osztály 1869 óta végzett feladatait kapta meg. E fordítóosztály külfordítói (korabeli hivatalos megnevezésük: levelező-fordító) között is voltak, akik az OFFI megalakulásakor annak állományába átkerültek, emellett a fordítóosztály költségvetése, bútorai, vezetői és belfordítói is a jogszabály erejénél fogva az utódszervezet működési erőforrásaivá váltak. Később a fenntartó az OFFI-t is átalakította gazdasági irodából állami vállalatá, majd 1994-ben részvénytársasággá. 2006-ban az OFFI cégformája Zrt. lett. Bővebben: Kántor, 2019, 61-87.

[18] 4234/1949 MT rend. 8.§ 1.2.

[19] Révész, 2022, 43., vö. 3/1992. (IK.4.) IM utasítás.

[20] Az OFFI tevékenységét a ma is hatályos 24/1986 MT rendelet és a 7/1986 IM rendelet határozza meg.

zött a kezdetektől találunk írókat, jogászokat, egyetemi tanárokat, nyelvészeket vagy ügyvédeket. 1950 és 1960 között az OFFI-ban dolgozott Passuth László író is, aki önéletrajzi visszaemlékezésében az irodára mint a börtönt megjárta értelmiségiek nyugalmat adó menedékére emlékszik: „Legutolsó munkahelyem – az Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda – volt számomra a legemberibb, olyanféle diszciplína, amely megközelítette a szellemi elfoglaltság periferiáit.”<sup>[21]</sup>

### III. A VÁCI FORDÍTÓI MUNKAKÖZÖSSÉG TÍZPARANCSOLATA

Bibó István jogászt, alma materem, a Szegedi Egyetem tanárát, könyvtárost, a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagját, a harmadik Nagy Imre-kormány miniszterét jól ismerjük. Jogtudományi és államtudományi doktorátust szerzett és az Igazságügyminisztériumban dolgozott.<sup>[22]</sup> 1945-ben a Belügyminisztérium közigazgatási főosztályát vezette, a közigazgatás reformtervezetén dolgozott, a jogelmélet területén többek között a jogerő, legitimitás kérdéseivel, az államelméleten belül alkotmánytannal, közigazgatástannal, az államhatalmi ágak elválasztásával és területrendezéssel foglalkozott.<sup>[23]</sup> 1958 nyarán Göncz Árpáddal és Regéczy-Nagy Lászlóval együtt állították bíróság elé a népi demokratikus államrend megdöntésére irányuló szervezkedés vezetése és hűtlenség vádjával.<sup>[24]</sup>

Bibó szakfordítói tehetsége nem ilyen közismert. 1959. májusában került Vácra, majd szeptemberben az úgynevezett fordítóirodára osztották be.<sup>[25]</sup> Az 1960-as évekig Magyarországon nem volt fordító- és tolmácsolás,<sup>[26]</sup> ezért ebben a korszakban tulajdonképpen bárki készíthetett fordítást, aki beszélt az adott nyelvet és kellő szakismerettel bírt, értette az adott témát.<sup>[27]</sup> Bibó 1935 és 1937 nyara között lefordította Hans Kelsen német nyelvű *Reine Rechtslehre* (Tiszta Jogtan) című művét, melyet Kelsen jóváhagyásával készített el.<sup>[28]</sup> Börtönbüntetését többek között a váci börtön úgynevezett miniszteri cellájában töltötte, ahol

[21] Passuth, 1981.

[22] Kovács, 2011.

[23] Ld. Arcanum.hu: Magyar Életrajzi Lexikon.

[24] Ld. Kovács, idézi: S. Varga at al., 1995, 507–532.

[25] S. Varga at al., 1995, 474.

[26] Klaudy kiemeli, hogy a fordítóképzés csak a hetvenes években indult el a felsőoktatásban. Ld. Klaudy, 1994, 22.

[27] Napjainkban a szakfordítás végzéséhez szakfordítói végzettség is szükséges. A 24/1986 8VI.26.) MT rendelet 6/A. § szerint cégkivonat hiteles fordítására, valamint a cégjegyzékbe bejegyzendő adatoknak és cégiratoknak az Európai Unió bármely – a cég választása szerinti – hivatalos nyelvére történő hiteles fordítására a szakfordító vagy szakfordító-lektor képesítéssel rendelkezők is jogosultak, nemcsak az OFFI.

[28] A kiadás részben anyagi okok, részben érdektelenség miatt Bibó halála után, 1988-ban történt meg. Ld. Szabadfalvy, 2011, 163., vö. [22].

a hatalom – ötvenedmagával együtt dolgozó cellatársaival – fordítóirodaként vette igénybe szellemi tehetségét.<sup>[29]</sup> Állandó vagy alkalmi börtön-fordítóirodai kollégája volt többek között Annus István, Andorka Rudolf, Cserbakői Endre, Donáth Ferenc, Fekete Sándor, Gép Győző, Göncz Árpád, Haraszi Sándor, Hege-dűs B. András, Kovács István, Litván György, Mérei Ferenc, Marián István, Rác Sándor, Rákosy Gergely, Regéczy-Nagy László, Vásárhelyi Miklós, Váradi Gyula, Zólamy László.

A börtönviselt magyar értelmiségiek menedéke lett a fordítói élet.<sup>[30]</sup> Bibó a kezdetektől angolul, németül, hollandul fordított. A politikai foglyok a váci fordítóirodán vagy a speciálüzemben végeztek magas szintű fordítói vagy műszaki munkát a Belügyminisztérium számára. Különböző börtönmunkahelyek voltak, amelyekben a rabokat képzettségüktől függően foglalkoztatták.<sup>[31]</sup> A fordítórabok a cellák összeczártságában idegen nyelvet, általános és szakmai ismereteket tanultak egymástól, hiszen ez mind kellett a jó minőségű fordítói munkához. Az iroda pénzt és információt hozott a BV számára,<sup>[32]</sup> hisz e börtönmunkahelyeken a rabokkal megtermeltették saját eltartásuk költségeit.<sup>[33]</sup>

A börtönhierarchiában az iskolázott politikai elítéltek iránt olykor még a börtönőrök is tisztelettel viselkedtek. A keresztyén Bibó filozófiai vagy Mérei Ferenc pszichológiai előadásai és egymással lefolytatott vitáik maradandó intellektuális élményt nyújtottak a bentlévőknek.<sup>[34]</sup> Kétféle fordítandó anyag kerülhetett a rabok kezébe: technikai, műszaki anyagok vagy legálisan ki nem adható politikatudományi tartalmak.<sup>[35]</sup> Ha a legfelső politikai vezetés valamilyen idegen nyelvű anyagot – nyelvtudás híján, főleg, ha nem oroszból volt – el akart olvasni, akkor azt a rabokkal fordíttatta le, és az elkészült anyag számozott belügyi szamizdat példányokban jelent meg.<sup>[36]</sup> Bibó először egy Eisenhower-könyvet, aztán egy német joghölcséleti művet fordított.<sup>[37]</sup> Itt fordította Göncz Árpád a második világháború alalműveit, Churchillt, vagy a gerillaháború taktikáját és stratégiáját. A protokollanyagok a külügy számára készültek, emellett olykor *daktiloszkópiát*,<sup>[38]</sup> grafológiát, törvénytudás orvostant, sőt kutyaidomításról szóló könyveket is fordítani kellett. Göncz így emlékszik erre: „...össze lehetett hasonlítani a német, az angol és az orosz felfogást. Az angol lényege, hogy szeresd a kutyát, legyen a barátod, a németé, hogy légy vele következetes, ha rosszul dolgozik, büntesd, ha

[29] Szabadfalvy, 2011, 163.

[30] Gonczarpad.hu: Idézetek.

[31] Litván, 1989.

[32] Fekete, 1992, 10.

[33] Magyar Nemzet, Kopácsi, 1992.

[34] Népszabadság, Molnár, 2002; lásd még: [11].

[35] Fekete, 1992, 10.

[36] Karinthy.hu: Beszélgetés Göncz Árpáddal a Karinthy Frigyes Gimnáziumban.

[37] Szilágyi, 1988, 495.

[38] Az emberi ujjak, tenyerek, talpak sajátos bőrmintázatának kriminalisztikai és személyazonosítási célú vizsgálata.

jól, jutalmazd. Az orosz felfogás meg az, hogy vesztegeds meg...”.<sup>[39]</sup> E furcsa fordítóműhelyben más, kockázatosabbnak minősíthető iratok is előfordultak, mivel azonban életfogytiglani büntetésre voltak ítélve, nem tartották a rabfordítókat az információszivárgás szempontjából veszélyesnek és rájuk bízta az anyagot. Bibó egyenesen képtelenségnek tartotta, hogy repülőgépek műszaki szerkezeti leírásait fordították velük (talán oroszból?).<sup>[40]</sup> Mérei francia lapokat szemlézett, Marián István tábornok (1956-ban a műszaki egyetemisták egykori parancsnoka<sup>[41]</sup>) leginkább orosz műszaki szövegekből készített magyar nyelvi változatot a Magyar Néphadsereg számára. Mindeközben franciául is megtanult Méreitől, de az első francia nyelvelőket még Bibó Istvántól kapta, amikor szobatársak lettek a gyűjtőfogházban. Szabadulása után az OFFI-hoz került, ahol ennek köszönhetően orosz és román szövegek mellett francia fordításra is kapott megbízásokat.<sup>[42]</sup> Sok rabtárs tanult a váci „Bibó-tanszéken”, ami valójában egy hokedlit és a ráterített rongyos darócnadrágot jelentette, hogy az mégse legyen kényelmetlen az érdeklődő tanszéki fordítógyakornokok számára.<sup>[43]</sup> Ahhoz, hogy a tanszéket pontosabban is elképzelhessük, álljanak itt Rákosi Gergely sorai, aki szintén itt raboskodott: „Vácon az egyik épületszárnyat Lordok Házának nevezték a rabok. Semmi különös. Ugyanolyan cellák, ugyanolyan billenthető ablakok, ugyanolyan rácsok, ugyanolyan szalmazsákok, ugyanolyan alumínium-lavórok, ugyanolyan kiblik, ugyanolyan magaslábú, cseppnyi tetejű, semmire-nem-jó idéetlen asztalok, elbarnult hokedlik, ugyanolyan tömör vasalt ajtók, ugyanolyan rideg-fekete „kutyákkal”, ugyanolyan idegborzolóan cirpelő cirklikkel. Semmi különös. Csak éppen az itteni rabok halálra ítélték vagy életfogytosok voltak.”<sup>[44]</sup> Az előadásokat egy okos, művelt s minden nagyképűségtől mentes, közvetlen tanszékvezető tartotta a legkülönfélébb témakörökben,<sup>[45]</sup> aki nemcsak Mariánnal tanult franciát, de Rácz Sándornak németet, Annus Istvánnak történelmet tanított.<sup>[46]</sup> „Nagyon sok fiatal, vagy többé-kevésbé képzetlen rabtársam fogott engem pedagógiai tevékenységre „ – emlékszik Bibó.<sup>[47]</sup>

Fekete Sándor Méreivel és Litván Györggyel (szintén a Mérei-per elítélte) került közös zárkába a Gyorskocsi utcai gyűjtőfogházban, még a tárgyalása előtt. Méreit a váci „fordítói műhelyben”, majd a pesti Országos Börtön tanodájában eltöltött évek alatt kedvelte meg, hiszen ő segítette franciatudása fejlesztését, mivel fejből tudott Baudelaire-verseket. Például az *Une charogne* vagy a *Les fleurs du mal* egy francia kiadását, benne a *Tasse en Prison* című verset is. Ez utóbbiból

[39] Litera.hu: Nóvé Béla: Göncz Árpád 100. születésnapjára..

[40] Séra, 2022, 42.; vö. [68].

[41] Laczik, 2005; MTI 1956-os Ki kicsoda.

[42] Marián, 2016, 5.

[43] Gonczarpad.hu: Bibó öröksége és Séra, 2022.

[44] Rákosi, 1971.

[45] Litván, 1989.

[46] Huszár (szerk.), 1995, 485.

[47] Bibó élete hangszalagon, Hitel, 1989, 16.

Fekete, Mérei segítségével nyers fordítást is készített.<sup>[48]</sup> Fordítgatásait és fejből írott rímeit és verseit pusztán szórakozásnak tekintette.<sup>[49]</sup> Gözserővel fordított Heinét, s egy-két Schillert, majd e verseket Mérei és Litván „ítélőszéke elé bocsátotta”, s baráti észrevételeik nyomán kijavította.<sup>[50]</sup> Első börtönfordítási feladata egy fotómontázs könyv volt, majd ezt követte a közvéleményről szóló anyag. A fotózásról keveset tudván, társaitól kapott hasznos műszaki ismereteket, a tömegkommunikáció új tudományát taglaló vastkos kötet fordításából pedig angolul tanult, és ezáltal közvetlenül értesültek társaival a szovjet–kínai politikai szakítás érlelődéséről.<sup>[51]</sup> Regéczy-Nagy László egykori honvédtiszt, a Bibó-per harmadrendű vádlottja a saját zárkájában szintén angol–magyar fordítóként tevékenykedett, de csak néha sikerült találkoznia Bibóékkal, mivel őt máshová osztották be.

A Bibóval közös cellában a hat évéből hármat fordítóként eltöltő Göncz Árpád, a Bibó-per másodrendű vádlottja a világháborús anyagok mellett grafológia tankönyveket fordított.<sup>[52]</sup> Kéziszótár híján néha egy tűzoltóautó gépkönyvét hívták segítségül, ebből persze olykor adódtak terminológiai félreértések. De szótár bevitelét ennek ellenére nem engedélyezték számukra. Bibó elsődlegesen történelmi és jogi szöveg értelmezésében segített társainak.<sup>[53]</sup> Litván Györgynek De Gaulle emlékiratait kellett fordítania, és miközben a Népszabadságot olvasni tiltott volt, a fordítás céljából megkapott londoni *Times*-nak a fordításra ki nem jelölt részeit mindig átnézték a vaságyon fekvő.<sup>[54]</sup> Litván nemcsak közös zárkafolyosón volt Bibóval, hanem a fordítóirodát is közös munkahelyüknek tekintette.<sup>[55]</sup> Az értelmiségi létből fakadt némi humor is. Ha kezükbe kaptak egy törvényszéki orvostani szöveget, akkor mindent megtettek, hogy észrevétlenül beleszerkesszék a fordításba a „kolbaji féle nikkelsoros kukoricavetés”-t is.<sup>[56]</sup> Máskor egy bűnügyi könyv kapcsán igyekeztek feltűnésmentes szövegkörnyezetbe illeszteni a „mélabú”-t a célnyelvi szövegváltozatba. A kitűnő váci fordítóiroda folytatta elődje, az ötvenes évek börtönvilágából a rajkosokkal és a szociáldemokratákkal elkezdett fordításokat, mint például Churchill háborús emlékiratait. Itt dolgozták ki elődeik a fordítás tízparancsolatát. Litván kiemeli, hogy a fordítás elsőszámú követelménye a váci szabályzat szerint nem a nyelvtudás, hanem a bátorság volt. Kellett még olvasni tudás és a magyar nyelv alapos ismerete is, és csak valahol a tizedik helyen állt a sorban az adott idegen nyelv

[48] Fekete, 1996.

[49] Fekete, 1996.

[50] Fekete, 1991.

[51] Fekete, 1992.

[52] Göncz Árpád előadása, 2009, 17.

[53] Göncz Árpád előadása, 2009, 17. Bibó zárkabeli hokedlijét hívták Bibó-tanszéknek, ahol ültek, amikor társainak az ismeretátadást nyújtotta.

[54] Miközben tudták, hogy a zárkában besúgó is volt. Ld. Litván, 2009, 37.

[55] Litván, 2004, 9.

[56] Passuth, 1981.

bizonyos fokú birtoklásának készsége.<sup>[57]</sup> Bár ennek a fordítói tízparancsoltnak eredeti példánya nem fellelhető, szóba jöhetett még a lelkiismeretesség, a tiszta akarat, a tárgyi szakavatottság, a tájékozottság, vagy a fordítási képesség mellett a bírálati (lektori) képesség, a nyomozói kedv, a gyors felfogás és a stílusérzék, a pontosság vagy akár a gyors témaváltás képessége.<sup>[58]</sup> Egyszer Bibónak is odaadták egy holland játék technikai leírását, amit talán egy belügyes főnök gyermekének hozhattak ajándékba külföldről. És bár Bibó hollandul nem tudott, de értett németül és angolul, így kellő logikával, intuícióval és bátorsággal lefordította ezt is.<sup>[59]</sup> Regéczy-Nagy inkább azokat a nehéz műszaki szövegeket kapta, amelyeket senki nem vállalt.<sup>[60]</sup> Emellett jogi szakirodalmat és történeti szakirodalmat, például a második világháború történetét kellett fordítaniuk.

Kovács István egykori hadműveleti csoportfőnök szintén a váci fogházba került.<sup>[61]</sup> Nehezen viselte, hogy eleinte nem kaphatott olvasnivalót, de később engedélyezték, hogy a hozzátartozói meglátogassák és könyveket küldjenek neki. Bibó úgy emlékezett, hogy Vácon, a fordítóirodán az általános börtönviszonyokhoz képest már jó könyvellátásuk volt, mivel ők jelölhették be a magyarországi könyvkiadók prospektusaiból, hogy a börtönkönyvtár mit rendeljen meg.<sup>[62]</sup> „Olyan könyvellátásban volt részem, amilyenben még könyvtáros koromban sem.”<sup>[63]</sup> Kovács leginkább azzal foglalta el magát, hogy oroszról magyarra Clausewitz-et fordított. Ő is a nagy miniszteri cellában volt Bibó, Donáth Ferenc, Haraszti Sándor, Vásárhelyi Miklós, Várad Gyula vezérőrnaggyal együtt. A bizalmas jellegű kiadványok fordításának köszönhetően információkhoz is hozzájutottak. Emlékei szerint a szigorításokat hamarosan feloldották, levelezhettek, csomagot kaphattak, beszélőn vehettek részt. Miután 1960 áprilisában amnesztiával szabadult, az OFFI alkalmazottja lett.<sup>[64]</sup> Ő úgy élte meg, hogy a börtönparancsnokság által megszervezett fordítóirodában szürkeállományuk hasznosításával értelmesebben telt az idő. A fordításokkal zömében olyan irodalmat ültettek át magyarra, amely szerinte is hivatalosan csak a Központi Bizottság tagjai kezébe kerülhetett.<sup>[65]</sup> Winston Churchill emlékiratainak például Vásárhelyi volt a fő fordítója, Kovács pedig a katonai tanácsadó szerepét töltötte be ebben a munkában. Vásárhelyi első munkája a Montgomery-emlékiratok voltak.

Kő András újságíró a rendszerváltoztatás után kivégzettek hozzátartozóival és börtönviselt személyekkel levelezett az ötvenhatos események kutatása során. Neki köszönhetően Gép Győző diplomás fordító, Angyal István pere egyik

[57] Litván, 2004, 39.

[58] Karcsey, 1974, 546., 551.

[59] Litván, 2004, 40.

[60] Magyar Nemzet: Kémfotó az O betűből, 2011.

[61] 1956. október 31-én bízták meg a Magyar Néphadsereg vezérkari főnöki teendőinek ellátásával.

[62] Huszár (szerk.), 1995, 484.

[63] Bibó István élete hangszalagon, Hitel, 1989.

[64] Néphadsereg, 1989/29. sz.

[65] Magyar Nemzet, 1989/197. sz.

vádlottjának levele is napvilágot látott, több mint hatvan évvel az események után. Ebben Gép leírja, hogy az illegitim börtönbüntetés után csakis segédmunkás, gondnok stb. lehetett, vagy otthonról fordíthatott. A börtönben a fordítóirodán Gönczcel, Zólamy Lászlóval, Mariánnal, Bibóval, Vásárhelyivel együtt tevékenykedett. Szerinte mind tehetséges fordító volt.<sup>[66]</sup> A belügy számára olyan, aktuális nemzetközi politikai anyagokat fordítottak, amelyekhez senki más nem fért hozzá, és amelyet megosztottak egymással a „bajtársi kényszermunka-közösség” tagjai, s együtt kiértékeltek azokat a Bibó-szemináriumokon.<sup>[67]</sup>

Dr. Tóth József jogász a Belügyminisztérium által fenntartott kémiai kutató laboratóriumban diszpécseri feladatot látott el, és így emlékezik a börtönfordítókra: „[a váci régi börtönépület egy külön szárnyában] Volt ott egy híres zárka, az ötvenes, ez volt a legnagyobb, huszonötven voltunk benne, korábban a prototáns istentisztelet céljára szolgált. Mellette, az 51-esben olyan neves személyiségek voltak, mint Bibó István, Donáth Ferenc, Vásárhelyi Miklós, Várady Gyula. A fordító társasághoz tartozott Fekete Sándor, Rákossy Gergely, Mérei Ferenc és még sokan mások... ..Az én szellemi fejlődésemre kétségkívül igen nagy hatással voltak azok a személyiségek, akikkel ebben az időben együtt voltam... „<sup>[68]</sup> Rákossy Gergely később kínai és vietnami novellákat fordít az angol mint közvetítő nyelv segítségével, amelyet a börtönben sajátított el.<sup>[69]</sup> Rácz Sándor így emlékezik: „Életem legszebb időszaka amit [Bibó] Pistával töltöttem együtt a cellában, mert amíg vele éltem, addig nem voltam rab. A szellemet nem lehet bilincsekbe zárni.”<sup>[70]</sup> Bibó szerint is „ez a fordító együttes rendkívül kellemes volt, a vártnál is nagyobb méretű szabadságban éltünk”.<sup>[71]</sup>

#### IV. AZ ÁLLAMI FORDÍTÓIRODA AZ ÖTVENES ÉVEKBEN

A nehéz politikai időkben az OFFI vezetői gyakran váltották egymást. 1949-ben Tardy Lajos jogászt, az igazságügyminisztérium alosztályvezetőjét bízták meg az iroda igazgatói teendőivel. Ezt a művelt filoszt is, aki író, műfordító is volt (később a történelemtudomány doktora) koncepciósszerűen vonták, majd eltávolították az intézmény éléről, a kinevezését követő hat év elteltével, és csak később rehabilitálták.<sup>[72]</sup> Helyettesét, Thegze Lajost is, aki a belügyi fordítóelődöt vezette, vele együtt ítelték el, szintén koholt vádak alapján. Tardy bűne lehe-

[66] Magyar Hírlap, 2018/255. sz.

[67] Goczarpad.hu: Bibó öröksége és Séra, 2022.

[68] Bereczky – Vajda, 1991.

[69] Népszava, Aczél, 2017.

[70] Délmagyarország, 1989/135. sz.

[71] Hitel, 1989/19. sz.

[72] Tardy, 1986.



tett, hogy nem vett fel pártkádereket, nyelvtudás híján.<sup>[73]</sup> Tardyt Dobossy Imre, majd Sándor Pál váltotta 1956. október 1-jén, aki 1957-ben az egyetemi katedrát választotta a fordítóiroda helyett. (Dobossy ezután és a 60-as években az OFFI igazgató-helyettese volt.) Az intézmény első női vezetőjének is e nehéz politikai időszak jutott, Haraszi Istvánné 1958. márciusától három esztendőn át vezette a fordítóirodát.<sup>[74]</sup>



2. ábra: MTI-közlemény Tardy Lajos igazgató koncepció peréről  
(Forrás: Népszabadság, 1957. január 4.)

Az OFFI-nak a kezdetektől a humán erőforrás rendelkezésre állása és a forgalomnövekedés aránytalanságával kellett megbirkóznia, illetve a külfordítói állomány hatékony ellenőrzése, képzése is folyamatos kihívást jelentett.<sup>[75]</sup> Az iroda alkalmazottai olyanokból álltak, akik éltek külföldön és bírták az idegen nyelveket. A csúcsteljesítményt az a dolgozó tartotta, aki tizennégy nyelven írt és beszélt.<sup>[76]</sup> Egyiptomból, Kanadából, Indiából, az Egyesült Államokból számos megkeresés érkezett az irodához, hogy a „ferencz-józsefi és a Horthy-korszak alatt kivándoroltak” okiratait fordítsák le, amelyeket a hazatérési kérvényeikhez csatolni akartak. De voltak örökségi és válóperi iratok is, és ekkoriban az OFFI műfordításokat is vállalt. Az *Izvesztija*, a *I'liumanilé'* a *Neues Deutschland*, a bolgár, a lengyel, a román, az albán, a csehszlovák lapok érdekesebb cikkeit is itt fordítják magyarra.

[73] Tardy, 1986.

[74] Németh, 2021, 161.

[75] Németh, 2021, 161.

[76] Ahol a világ minden nyelvén beszélnek... Kis Ujság, 1950/110. sz.

Az OFFI a belügyminisztériumi hitelesítő irodából alakult át, eredetileg azzal a céllal, hogy a magánfelek hiteles fordítási igényeit kielégítse. Ezt az elképzelést azonban hamar túlszárnyalták a hatvanas években megnövekvő nemzetközi kapcsolatok (világkongresszusok, konferenciák, ipari vásárok) okozta fordítási igények,<sup>[77]</sup> miközben korábban nem voltak hagyományai egy mindenki számára hozzáférhető központi műszaki fordító szolgálatnak.<sup>[78]</sup> Igény lett nemzetközi kiadatási iratok fordítására, egyes állami hivatalok külföldi levelezésére, továbbá jogszabályok angolra fordítására. Az iroda jegyzőkönyveket, határozatokat, utasításokat, termékleírásokat, leveleket, műszaki terveket, egyezménytervezeteket, vádiratot, tűzrendészeti állománytáblát is fordított.<sup>[79]</sup> Megrendelői például az Állami Földméréstani Hivatal, a Bp-i Rendőrfőkapitányság, a Belügyminisztérium, az ORFK, a Külkereskedelmi Minisztérium, a PKKB, az Építésügyi Minisztérium, a Fiatalokorúak Bírósága voltak.<sup>[80]</sup>

A két világháború között és 1945 után, az aktuális nemzetközi gazdasági kapcsolatokból eredően, időrendben a német, orosz, és a kétezres évekre az angol nyelv vált dominánssá,<sup>[81]</sup> és a célnyelvi igények folyamatosan bővültek, módosultak az OFFI-ban. A leggyakoribb nyelvirányok a rendszerváltás előtti évtizedekben az orosz, angol, cseh, német, francia, de előfordultak szerb-horvát, szlovén, lengyel, ukrán, bolgár, szlovák és román nyelvről vagy nyelvre is megrendelések. Ritkán a japán, a norvég vagy a latin nyelv is feltűnik a fordítandó nyelvek körében, majd a fordítóknak már egyre több, kevéssé ismert nyelvet és műszaki tudást együttesen igénylő szövegnél kellett helytállni. A japán műszaki szövegek állandó munkának számítottak, és gyakorivá vált a svéd és – a kubai forradalom hatására – a spanyol nyelvtudást igénylő fordítandó műszaki anyagok köre is.<sup>[82]</sup> Ugyanakkor előfordult, hogy nem volt spanyol műszaki szótár, ezért a fordítók jobb híján német–spanyol, magyar–német stb. szótárak kombinálásával dolgoznak.<sup>[83]</sup> 1954-ben az árbevétel jelentősen, közel nyolcmillió forint-ra növekedett, az iroda a budapesti Markó utcai helyiséget kinőtte, és 1954. október 3-tól kezdve a Damjanich utca 12. sz. alatt működik tovább.

[77] Nemzetközi piacon tevékenykedő külkereskedelmi vállalatok anyagai, világpiaci jelentések (pl. fenyőfűrészáru, cellulóz), ekkoriban tipikusan orosz nyelvre.

[78] Haraszi Istvánné igazgató nyilatkozik a Műszaki Élet 1961/8. és a Népszava 1959/299. számában.

[79] Ld. OFFI-archívum.

[80] Később, a hetvenes-nyolcvanas évek fordítandó iratait már a KGST levelezések, szállítási iratok, orosz és cseh dokumentumok alkották. Leckekönyvek fordítására, jogsegélyszerződések, egyezmények (pl. magyar–jugoszláv, magyar–francia, magyar–„cubai”, magyar–iraki, magyar–svéd, bolgár–görög, magyar–olasz) fordítására is nagy igény mutatkozott. Speciális (minősített) iktatás esetén előfordult, hogy csak a fordítandó anyag lapszámára, az átirat darabszámára, konkrétum nélküli technológiai leírásra vagy műszaki dokumentáció fordítására található az ügyviteli bejegyzés, azonosító név vagy szám nélkül, csupán a nyelvirány megjelölésével.

[81] Népszabadság, 2006/286. sz.

[82] Haraszi nyilatkozata alapján ld. [77].

[83] Haraszi nyilatkozata alapján ld. [77].

## V. AMNESZTIA UTÁN: POLITIKAI ELÍTÉLTEK AZ OFFI-BAN

Bibó 1963 tavaszán közkegyelemmel szabadult. Először alkalmi munkaként az OFFI-nál dolgozott külsős fordítóként, majd a Központi Statisztikai Hivatal könyvtárában tudott elhelyezkedni, ahol nyugdíjazásáig dolgozott.<sup>[84]</sup> Szabadulása utáni mindennapjai négy „hálózat” kötelékében teltek: a család, a KSH könyvtára, a BM belső elhárításának ráállított ügynökhálózata és azon ötvenhat után elítéltek „válogatott társasága”, akikkel fordítóirodai cellatársak voltak.<sup>[85]</sup> Az OFFI-ban is, mint Vácott, német, angol és francia nyelvű fordítóként dolgozott.<sup>[86]</sup>

Az amnesztia évében jogszabállyal központosították az állami szervek fordítási lehetőségeit, és az állami és társadalmi szervezeteknek, szövetségeknek is hiteles fordítás céljából az OFFI-hoz kellett fordulniuk.<sup>[87]</sup> A hatvanas évek közepétől hatszáz vállalat rendszeresen megkapta az OFFI figyelőszolgálat negyedévenként megjelenő kiadványát, amely a munkaszervezéssel és vezetéssel foglalkozó, külföldön megjelenő legfrissebb cikkekre és könyvekre hívta fel a figyelmet. Bibó ekkoriban a könyvtárosi állása mellett is nagyon sok fordítási és lektorálási munkát kapott az említett nemzetközi szervezéstudományi irodalomból. De eredeti szakmájának, az állam- és jogelméletnek tárgyköreitől eltérő, új szakterületekben pályamódosítás érdekében nem kívánt elmélyedni, e fordításokon túl. Szerény nyugdíját kis jövedelmű alkalmi munkákkal ki tudta egészíteni.<sup>[88]</sup> Megélhetési gondok miatt mellékmunkaként fordítást és lektori véleményeket írt az Európa kiadónak, ahol később Göncz is dolgozott.<sup>[89]</sup> Annak ellenére, hogy német és francia felsőfokú nyelvvizsgát tett és angolul, oroszul is értett, a korabeli kultúrpolitikai államhatalom nem biztosított számára hazai publikálási és külföldi kiküldetési lehetőségeket.<sup>[90]</sup> A szabadúszó fordítói és lektori állás tehát megélhetési kényszerből vállalt munkákat, és nem a teljes szabadulást jelentette a rendőrállami kontroll alól, hiszen egyéb értelmiségi állásra ezek az egykori rabok nem számíthattak.<sup>[91]</sup> Olyan történelmi és társadalomtudományi dokumentumregényeket fordított, amelyek nem voltak teljesen érdektelenek számára.<sup>[92]</sup> Ekkoriban az Igazságügyi Minisztérium gyakorolja a szakfordításügy árthatósági jogkörét is, megállapítja, módosítja a fordítói, illetve a fordítási tarifát, országos hatállyal, minden fordítási tevékenységre kiterjedően.<sup>[93]</sup>

[84] Népszabadság, 1995/206.sz.

[85] Gyarmati, 2013, 138. Az egykori 476-os számú fogvatartottakat a titkosszolgálatok jegyzőkönyvei Október 23. Pártként emlegetik, de ilyen szervezkedés valójában sosem volt. Vö. [15].

[86] Noszkai, 2010.

[87] 1/1963 (III. 12.) IM-rendelet.

[88] Huszár (szerk.), 1995, 548.

[89] Petőfi Irodalmi Múzeum: Bibó életrajz.

[90] Huszár (szerk.), 1995, 558.; Az Országos Ösztöndíjtanács formanyomtatványa (1974), 615.

[91] Litera.hu: Nóvé Béla: Göncz Árpád 100. születésnapjára, 2022.

[92] Ménesi, 2011, 51.

[93] Pozlovics, 1977, 48.

Az amnesztiával a váci fordítókollégák közül Regéczy-Nagyot és Gönczöt még nem engedték ki.<sup>[94]</sup> Előbbit szabadulása után körülbelül egy évig még megfigyelték, és sokáig nem talált tisztességes munkát a tisztí múltja, egykori követségi alkalmazotti állása és a börtön miatt.<sup>[95]</sup> Neki is alkalmi fordítóként kellett gondoskodnia családjáról. Először az Irodagép Vállalatnál lett segédmunkás, később az OFFI-nál külsős fordítóként dolgozhatott a rendszerváltásig. 1996-ban nyugdíjba vonult, de állástalan fordítóként nem voltak meg a szükséges szolgálati évei a nyugdíjjogosultságra.<sup>[96]</sup> Szabadulásuk után Bibóval megállapodtak abban, hogy inkább nem tartják a kapcsolatot, mivel figyelték mindkettőjüket. Bibó felesége állást kapott az angol követségen, ők pedig külfordítók lettek az állami fordítóirodánál.<sup>[97]</sup> Göncz Árpádot a rendszerváltás után köztársasági elnökké választották. Jelölése másnapján Karcsay Sándor, a KDNP képviselője, az OFFI egykori szakmaiigazgató-helyettese elismeréssel beszélt az elnökről és barátságukról, amely részben az OFFI-ban töltött fordítói évekből eredt.<sup>[98]</sup>

Az OFFI több vezetője és szaknyelvi fordítója jogi doktorátussal bírt, és sokan dolgoztak az Igazságügyi Minisztériumban. Bibó is a minisztérium tisztviselője volt, bár ő maga ritkán említette az ott eltöltött hat évét.<sup>[99]</sup> (A minisztérium IX. Magánjogi és közigazgatási jogi osztályán Bibó mellett még tizennégyen dolgoztak, többségük berendelt bíróként, az osztályt Sárffy Andor, kúriai bíró, egyetemi tanár vezette.<sup>[100]</sup>) Az OFFI személyi állománya a kezdetektől művelt értelmiségiek köre volt, és az intézmény szerepe az ötvenes évek alatt ebből a szempontból is különlegessé vált.<sup>[101]</sup> Azzal, hogy az amnesztia után az OFFI több, idegen nyelvet tudó ötvenhatosnak adott kereseti lehetőséget, egyben ugródeszkat is biztosított ahhoz, hogy később könyvkiadónál vagy szerkesztőségénél helyezkedjenek el.<sup>[102]</sup> Molnár Adrienne szociológus kiemeli, hogy ekkoriban azok, akik az állam részéről gesztusokban részesültek, csak szűk mozgásteret kaptak. Jól példázza ezt az elítéltek fordítói „karrierje”. Például Fekete Sándor sem kapott teret írásai megjelentetéséhez szabadulása után, és örült, ha néhanapján fordítást kaphatott, vagy álnéven, vagy monogrammal jelzett rövid recenziókat

[94] A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának 1963. évi 4. számú törvény erejű rendelete a közkegyelem gyakorlásáról.

[95] Magyar Demokrata, 2020/12. sz.

[96] Orient Press: Vallott a Bibó-Göncz-Regéczy per harmadrendű vádlottja, 2013.

[97] Fekete, 2011, 15.

[98] Pesti Hírlap, 1990/95. Karcsay Sándor 1950–1967 között az OFFI szakfordítója és lektora, 1967–1977 között az OFFI igazgatóhelyettese, 1978–1990 között nyugdíjas jogi szakszerkesztője. 1977. decemberben nyugdíjazták, ezután részidős jogi szakszerkesztő és lektor munkakörben foglalkoztatták 1990. májusig.

[99] 1938. december 1-től 1944. október 20-ig. Ld. Révész, 2018, 138., 147. Bibó minisztériumi ténykedésének ideje alatt három vezető váltotta egymást az intézmény élén: Radocsay László, Antal István és Vladár Gábor.

[100] Révész, 2018, 148.

[101] Németh, 2021, 157.

[102] Népszabadság, Molnár, 2002/247. sz.

írhatott egy folyóiratba. Az ötvenes években az állami fordítóiroda munkatársai közé tartoztak az itthon maradt arisztokrácia tagjai,<sup>[103]</sup> a hatvanas évektől pedig az OFFI munkatársai között Bibó, Göncz vagy Passuth mellett sok további ismert személyiség volt (pl. Eszterházy Mátyás, Ottlik Géza, Németh László, Széchenyi Pál).<sup>[104]</sup>

Amikor az állami fordítóiroda előszobájában Göncz Árpád összetalálkozott Bibóval és Demény Pállal,<sup>[105]</sup> bemutatta őket egymásnak. Bibó rákérdezett: „Kérlek szépen, AZ a Demény?” Mire Demény azt válaszolta: „Kérlek szépen, az OFFI-nál mindenki AZ.”<sup>[106]</sup> Ő 1956. október 15-én szabadult és 1967-es nyugdíjazásáig szintén fordítóként tevékenykedett. Göncz saját műfordítói munkássága kapcsán többször beszélt arról, hogy a börtönben lett fordító, bent tanult meg angolul, és így lett író később, a börtönbéli fordítóirodai kapcsolatainak köszönhetően, az OFFI előtt pedig a Nehézipari Kutató Intézetben és a Tudományos-tervezési Tájékoztatónál volt szakfordító.

Hegedűs B. András (a Mérei-Fekete-per vádlottja) kiszabadulása után Budapesten munkanélküli volt, illetve alkalmi fordításokból élt a hatvanas évek elején. Három évig ő is az „Országos Fordító Iroda kenyerét ette”,<sup>[107]</sup> és ezt amolyan monoton rabszolgamunkának élte meg.<sup>[108]</sup> Andorka Rudolf szerencsésebb volt, őt sokat foglalkoztatta először a műszaki könyvtár, majd az OFFI és a Műszaki Fordítóiroda is. Megelégedetten vette tudomásul, hogy mint fordító tevékenykedhet és jól kereshet ezzel.<sup>[109]</sup> Visszaemlékezésében kitér arra, hogy átmeneti ideig a fordítóiroda igazgatója az ÁVH egyik felsővezetője volt, aki „tudta, kik vagyunk, és mi is tisztában voltunk vele, hogy ő kicsoda – így békén hagytuk

[103] Magyar Nemzet, 1997/102. sz.

[104] Népszabadság, 1995/188. sz.; Magyar Nemzet, 2003/141. sz. ABC-rendben a következők: Antalffy Tibor, Boikliev Dimo, Chrudinák Alajos, Darvas Iván, Demény Pál, Dessewffy Olivér, Dobossy Imre, Eszterházy Mátyás, Fekete Sándor, Hamburger Dénes, Hegedűs András, Herbert Egon, Karcsay Sándor, Kéri Kálmán, Krassó György, Márkus György, Marián István, Matheovich László, Mérei Ferenc, Németh László, Ottlik Géza, Raj Tamás, Rákosi Nelly, Széchenyi Pál, Tardy Lajos, Tarnóczy Lóránt, Yolland Artúr, Zalgóváry Á. Károly, Zimányi Tibor, Zólamy László, Viczián István, Vámbéry Ármin. Korábban Andorka Rudolf is dolgozott az Országos Fordítóirodának. Kapcsolatba került a Műszaki Fordítóirodával is, és ez a fordítóiroda is tele volt osztályidegenekkel, nagyrészt egykori katonatisztekkel. Fél évig mint szabadúszó fordított az Országos Fordítóirodánál, amelynek az igazgatóhelyettese akkor Dobossy Imre volt. Ld. Javorniczky István beszélgetése Andorka Rudolfal.

[105] Deményt is koncepció perben, 1946-ban kényszermunkára ítélték, majd 1954 májusában tíz évet kapott szervezkedés vádjával. Később rehabilitálták.

[106] Váradi, 2002/4. sz.

[107] A sajtóvisszaemlékezésekben, interjúkban gyakran olvasható az állami fordítóiroda OFI vagy Országos Fordító Iroda néven, de hivatalos elnevezése a közigazgatásból történt 1949. évi kiszervezése óta a mai napig helyesen Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda (OFFI), jelenleg OFFI Zrt.

[108] Rádai – Mink, 2001. Hegedűs B. András az ELTE BTK tanársegédje (1953–1957); közben a Petőfi Kör egyik titkára (1956). Elbocsátása után a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) munkatársaként társadalmi–statisztikai vizsgálatokat végzett (1957–1958), letartóztatták (1958), az ún. Mérei-Fekete-per vádlottjaként két év börtönre ítélték (1959), kiszabadulása után Budapesten munkanélküli, ill. alkalmi fordításokból élt (1960–1963). Lásd: Nevpont.hu: Hegedűs B. András.

[109] Andorka.hu: Andorka életrajz.

egymást”.<sup>[110]</sup> Később Andorkát otthoni fordítási munkára kötelezték, majd felmondtak neki, így szabadúszóként folytatta tovább.<sup>[111]</sup> Dobossy Imre igazgató-helyettes tisztességes és nagyon jóindulatú emberként ismerte meg, aki a politikai üldözötteken segített, hisz a fordítóiroda tudatosan látta el munkával a „politikailag gyanús alakokat”.<sup>[112]</sup> Mivel fordításokat végzett nekik, Andorka is kapcsolatba került a Statisztikai Hivatal könyvtárával. A könyvtár igazgatója, Dányi Dezső alkalmazta később Bibót. Andorka angol közgazdaságtant, matematikát olvasott, fordított, később megtanult lengyelül. Az OFFI-ban tapasztalt-hoz hasonló vezetői hozzáállást látott Péter György ars poeticája kapcsán, aki a KSH vezetőjeként szerinte szintén arra törekedett, hogy színvonalas munka folyjék a hivatalban, oda intelligens embereket vegyenek fel, illetve ilyen embereket politikai okból se távolítsanak el.

Kovács István kiszabadulása után, harminc évig a szláv nyelvekben szerzett fordítói jártasságot.<sup>[113]</sup> OFFI-s éveit ő is külső munkatársként kezdte. Fordított többek közt oroszról, ukránból vagy bolgárból. Egy esztendővel később már belső munkatárs lett, és nyugdíjazásáig ott volt alkalmazásban. Néhány év után közfelkiáltással szakszervezeti titkárnak is megválasztották, politikai jogfosztott státusza ellenére. Kifejezett tiltakozása ellenére kollégái bizalmukról biztosították, így az OFFI-ból számos üldözött baj- és sorstársának sikerült átmeneti megélhetést szereznie a börtön után.<sup>[114]</sup>

Eörsi István emlékszik Cserbakói Endrére, aki 15 évet ült Vácott.<sup>[115]</sup> Cserbakói igen csekély díjazásért dolgozhatott az OFFI-nak a hetvenes években – a visszaemlékezésben egyenesen az éhbér kifejezést használja –, miközben kiszolgáltatottnak, kizsigereltnek érezte magát, és sem önállósodni, sem valamilyen fordítói szövetkezethez csatlakozni nem mert betegsége miatt.<sup>[116]</sup>

Bibó nyugdíjas éveiben tudományos művet már nem, csak kisebb írásokat publikált és fordításokat vállalt.<sup>[117]</sup> Franciául jelent meg A kelet-európai kisállamok nyomorúsága című kötete,<sup>[118]</sup> vagy angol nyelven, 1976-ban A nemzetközi államközösségek bénultsága és annak orvosságai című írása.<sup>[119]</sup>

[110] 1968. március 7-én a Népköztársaság Elnöki Tanácsa Szarvas Pálnak, az Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda nyugalmazott igazgatójának 60. születésnapja alkalmából a Munka Érdemrend arany fokozatát adományozta. Az ÁVH központi főosztályai közül az I. (Hálózati) Főosztály alá tartozó I/5. Osztály (Külső Hírszerzés) vezetője a megalakuláskor Szarvas Pál av. alezredes volt. Forrás: Cserényi-Zsitnyányi, 2009.

[111] [Visszaemlekezesek.hu](http://Visszaemlekezesek.hu): Andorka Rudolf.

[112] [Visszaemlekezesek.hu](http://Visszaemlekezesek.hu): Andorka Rudolf.

[113] Magyar Nemzet, Kő, 1997/69. sz., 7.

[114] [Visszaemlekezesek.hu](http://Visszaemlekezesek.hu): Andorka Rudolf.

[115] [Lezo.hu](http://Lezo.hu): Cserbakói Endre (sz. 1931) tisztviselő, fordító. 1956-os szereplése miatt 15 évi börtönre ítélték, 1971-ben szabadult.

[116] Eörsi, 1988.

[117] [Történelemcikkek.hu](http://Tortenelemcikkek.hu): Bibó István élete.

[118] Rubicon Online: Tarján M. Tamás: Bibó István születése, 1911.

[119] Szoboszlai-Kiss, 2022, 359.

Göncz a szabadulása után szabadúszóként fordításból és írásból tartotta fenn családját. A műfordítás művészetét művelte, több mint 250 kötet került ki kezei alól, elsősorban angol, amerikai írók prózai munkái.<sup>[120]</sup> Első fordítói munkája az Európa Kiadónál egy Huxley-novella volt (Szombat délután). Bent a börtönben fordította le Galsworthy Indian Summerjét a Forsythe Sagából, amit rabtársa, Litván György csempészett ki a feleségének, ajándékkul házassági évfordulójukra. Ezt adta be az Európa Kiadóhoz 1964-ben próbafordításnak.<sup>[121]</sup> Lefordította Churchill négykötetes memoárjának egyik kötetét, Sir Allen Brook visszaemlékezéseit, Kennedy beszédeit, és többkötetnyi gerillaelhárítás témájú írást.<sup>[122]</sup>

1968-tól, az új gazdasági mechanizmus után ugrásszerűen megnőtt a kereskedelmi fordítások száma, és az OFFI költségvetési státusza is végérvényesen megszűnt. Az iroda Merényi Imre vezetése alatt, 1969-ben alakult C típusú vállallattá, az irodagépparkot új írógépekkel, villamos számológépekkel, sokszorosító gépekkel megújította, majd a számlázás és a könyvelés gépesítése következett. Merényi négy évvel az amnesztia után került a fordítóiroda élére és innen vonult nyugdíjba 1980-ban.<sup>[123]</sup> Ezt megelőzően ő is az Igazságügyi Minisztérium kötelékében dolgozott, ahol nemzetközi delegációkban kapott tolmácsolási feladatokat.<sup>[124]</sup> Merényi igyekezett sajtónyilatkozatait szakmai tartalommal, informatívan, politikamentesen megtenni, és az állami fordítóiroda tevékenységét bemutatni a nagyközönség számára, a működési adatok tükrében.

[120] Litera.hu: Nóvé Béla: Göncz Árpád 100. születésnapjára. Többek között Edgar Allen Poe, T. S. Eliot, Shelley, Forster, Melville, Golding, Hemingway, Faulkner, Lowry, Styron, John Ball, Nat Turner, McCullough, Salinger, Updike és Doctorow műveit említi.

[121] Litera.hu: Nóvé Béla: Göncz Árpád 100. születésnapjára.

[122] Litera.hu: Nóvé Béla: Göncz Árpád 100. születésnapjára.

[123] „A fordítói munka gyakorlatában és irányításába nagy tapasztalatokkal rendelkező, de mégis fiatal és dinamikus egyéniségű, új igazgató került a szervezet élére, aki néhány év alatt elérte, hogy a költségek és a bevételek kiegyenlítsék egymást, s annak ellenére, hogy a nullszaldó mellett fejlesztésre nem igen maradt lényeges forrás, villanyírógépeket szerzett be, sőt a zökkenőmentes munkavégzéshez elkerülhetetlenül szükséges fénymásoló berendezések beszerzését is meg tudta oldani. Ezzel párhuzamosan csökkent az adminisztratív apparátus létszáma.” Forrás: Fordulat a fordításban, Marketing, 1985.

[124] A Kormány a Prágában, 1961. október második felében a Magyar Népköztársaság és a Csehszlovák Szocialista Köztársaság között kötetendő polgári-, családjogi- és bűnügyi jogsegélyszerződéssel kapcsolatos tárgyalásokra delegált küldöttséghez tolmácsként dr. Merényi Imre igazságügyminisztériumi főelőadót jelöli ki. Forrás: Igazságügyminisztérium irattár, 00114/1961.I.M.TÜK 3268/1961. Magyar-csehszlovák jogsegélyszerződés megkötésére kormányküldöttség kijelölése c. irat.



3. ábra: Merényi Imre igazgató (áll)  
(Forrás: OFFI archívum)

Az OFFI vezetői, Frankovszky Attila, a közületi fordító osztály vezetője, Illyés József, a hatósági osztály vezetője, vagy Karcsay Sándor igazgatóhelyettes is gyakran adott interjút a vállalat működéséről.<sup>[125]</sup> Innen tudjuk, hogy a fordítóiroda fő megrendelői a különböző közületek, vállalatok, és továbbra is az országos főhatóságok, minisztériumok voltak. A fordítóiroda stabilitásának időszaka kezdődött a Merényi-vezetéssel, melyre utódja is három évtizeden át építkezett.<sup>[126]</sup>

Merényi és Szappanos Géza együtt több mint négy évtizeden át vezették az intézményt. Szappanos, elődjéhez hasonlóan, sokakat jól ismert a korábbi időszakból.<sup>[127]</sup> Véleménye szerint a második világháború után egyértelműen leértékelődött a kormányzati fordítói tevékenység korábbi évtizedekben betöltött szerepe, mivel a diktatórikus hatalom koncepciójába nem illettek bele a magyar magánszemélyek nemzetközi kapcsolatait, főként nem a külföldi munkavállalás.<sup>[128]</sup> Innentől kezdve leginkább a bírósági eljárásokban merült fel a hiteles fordítás igénye, emiatt viszont éppen az úgynevezett osztályidegenek előtt nyílt meg a terep, hiszen politikailag kevésbé frekvenciált ügyekről volt szó, nyelveket viszont főként ezek a művelt, de „reakciós elemek” beszéltek.<sup>[129]</sup>

[125] Karcsay Sándor (sz. 1915), jogász, fordító. 1945 után a Belügyminisztérium törvényelőkészítő bizottságának tagja, részt vett az 1947-es választási törvény kidolgozásában, 1949-ben elbocsátották. 1946-ban a Demokrata Néppárt egyik megalapítója. 1950–1977 között volt az Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda szakfordítója, lektora, majd igazgató-helyettese. Forrás: Felsooktatas.oktatalogok.mnl.gov.hu és Rev.hu.

[126] Szoták, 2019, 41.

[127] Szappanos 1980 és 2009 között, néhány hónap híján 30 esztendőn át állt az iroda élén. Érthetetlen módon 2009. évi távozása e szolgálat minden elismerésétől mentesen történt. 2019-ben az OFFI vezérigazgatója elismerő oklevéllel köszönte meg három évtizedes szolgálatát az állami fordítószolgálat 150 éves parlamenti jubileumi konferenciáján.

[128] Németh – Szoták, 2019, 155.

[129] Magyar Nemzet, 2006/336. sz.



A hatvanas évektől kezdve az iroda a feladatait stabilan száz fő feletti személyi állománnyal (belfordítók és ügykezelők), valamint ezer feletti külfordítói közreműködővel látta el, miközben a feladatok mennyisége, a fenntartandó kapacitás és a tevékenységből befolyó bevétel folyamatosan nőtt. A kialakult bel- és külfordítói létszámmal a beérkező feladatok mennyiségéhez rugalmasan tudott igazodni a feladatellátó intézmény:

	<b>Belső munkatárs</b>	<b>Külfordítók létszáma</b>	<b>Feladatmennyiség, bevétel</b>
1950	12 fő	n. a.	napi 125 oldal (25 soros, 50 írásjeles szabványoldal)
1958-1960	100 fő	1200 fő	48 nyelven több évi ötszázhuszezer oldal, ebből napi 1400 oldal műszaki szöveg
1961-1966	n. a.	2000 fő	52 nyelven, napi 1700-1800 oldal, évi ötszázezer oldal
1967-1968	115 fő	1200 fő	30 nyelven, napi 2400 oldal
1970-1971	128 fő	1600 fő	minden szakterületnek külön referense van
1972	120 fő (ebből 50 fő fordító)	1800 fő	kb. 50 nyelven, évi egymillió oldal
1973-1974	120 fő (ebből 50 fő fordító)	2000 fő (ebből 50 ún. főállású szabadúszó fordító, és 1200-1400 a rendszeresen foglalkoztatott, akik emellett más foglalkozást űztek <sup>[130]</sup> )	több mint 800 nagyvállalat megrendelő, évi egymillió oldal, napi 3000 oldal <sup>[131]</sup> , belső és külső fordítógárda 80 százaléka felsőfokú végzettségű, vannak, akik négy-hét nyelven beszélnek, évi kb. 46e számlatétel <sup>[132]</sup>
1975	138 fő (ebből 82 fő fordító) <sup>[133]</sup>	1800-2000 fő <sup>[134]</sup>	napi 3000 oldal, napi 80-90 munkalap évi huszonötezer magánmegrendelés és huszonötezer közületi megrendelés <sup>[135]</sup>

[130] Karcsay, 1974, 550.

[131] Dunántúli Napló, 1974/248. sz.; Népszava, 1973/271. sz.

[132] Karcsay, 1974, 548.

[133] Népszava, 1975. április (103. évfolyam, 77-100. sz.); 1975-04-18/90. sz.

[134] Tapasztalatcsere az OFFI és a MMDOK között, Népi Ellenőrzés, 1975/3-4. sz.

[135] Esti Hírlap, 1975.04.17.

1979	n.a.	n.a.	55 millió Ft éves bevétel, több mint 1 millió oldal, több mint napi 300 oldal <sup>[136]</sup>
------	------	------	--

1. táblázat: az OFFI személyi állományának és feladatainak alakulása  
1950 – 1980 között (Forrás: OFFI<sup>[137]</sup>)

Szappanos szerint a nyelvtudomány összehozta az embereket, s bizonyos értelemben közös platformot épített ki eredetileg más világnézetűek között, miközben a politika másodlagos tudott maradni a szigorú szakmai követelményekhez képest. És talán épp a közreműködők műveltsége okán is. De nemcsak az OFFI adott munkát, alkotási lehetőséget a forradalom utáni évtizedekben számos kiváló értelmiséginek. A Statisztikai Hivatalon kívül Szappanos korábbi munkahelye, a Nehézipari Műszaki Dokumentációs és Fordító Iroda (NIMDOK) is hasonló intézmény volt.<sup>[138]</sup> A hetvenes évek közepére megnőtt a műszaki fordítások mennyisége is.<sup>[139]</sup> Érdekes, hogy ekkoriban az OFFI hatósági jogkört is ellátott. A nem magyar állampolgárok iratait fordították itt, de a magyar állampolgár külföldön született gyermekének anyakönyvezése is feladatkörébe tartozott.<sup>[140]</sup>

Szappanos felidézi, hogy abban az időben a börtönbe meséket is küldtek be, még ezeket is fordították az elítéltekkel, hogy ezzel is szaporítsák a díjazható karaktermennyiséget. Utána is kaptak még fordítandó anyagokat, főleg Karcsey Sándor igazgatóhelyettes révén.<sup>[141]</sup> Göncz Árpád az OFFI-t egy kinyújtott segítő kézhez hasonlította, aki az éppen ellehetetlenített értelmiségiek kapcsán tisztában volt a maga társadalmat segítő szerepével.<sup>[142]</sup> Nem lehetett könnyű az államhatalom által az intézményektől elvárt feladatokat mindeközben maradéktalanul ellátni.

[136] Egymillió oldal, Magyarország, 1980/26. sz. Polzovics kiemeli, hogy az „OFFI (1974-ben) igazgatási, jogi, közgazdasági, de emellett műszaki szakszövegekből mintegy 660 ezer oldal (idegen nyelvekre további 240 ezer oldal) fordítást végzett”. Ld. Polzovics, 1977. 49.

[137] OFFI-kutatás – a megismerhető és nyilvános sajtószemelvényekben az OFFI vezetői által adott nyilatkozatok alapján, tekintettel arra, hogy ennyi idő távlatában a társaság működéséről már nem állnak rendelkezésre hivatalos irattári anyagok az üzleti működésről.

[138] Németh-Szoták, 2019, 156-157.; ill. Andorka visszaemlékezése

[139] Pl.: atomerőmű műszaki dokumentációja, a helváni Nílus-híd műszaki leírása, szovjet és dán házgyárok dokumentációja, Csehszlovákiának készülő benzintöltő állomások dokumentációja, baromfikombinát dokumentációja.

[140] Magyar Hírlap, 1975/10. sz.; Karcsey, 1974.

[141] Németh – Szoták, 2019, 158.

[142] Boóc et al., 2006 – könyvajánló a kötet hátoldalán.



4. ábra: Vida Tamás igazgatóhelyettes (jobbról a második)  
(Forrás: OFFI archívum)

## VI. ZÁRÓ GONDOLATOK

A politikai elítélteknek a huszadik század közepén a magyar állam számára végzett fordítási tevékenységéről írott emlékezéssel most betekinthtünk egy szomorú korszak hétköznapjaiba. E különös fordítói életképekből hat évtizednyi távolságból is látható maradt az alkotás öröme, a humor, a tanulás iránti mohó vágy, a szolidaritás és az, hogy hogyan hasznosult végül a váci és az országos fordítóirodában az ötvenhatosok és Bibó „fényt hozó szellemisége”,<sup>[143]</sup> nemcsak az adott politikai rendszer számára. Az államhatalom által megszervezett fordítói foglalkoztatás bajtársi szövetséggé, barátsággá nemesedett a váci „fordítóirodát” megjárta rabfordítók között, hiszen az OFFI-nak a fordítóképzés elindulása előtti évtizedekben olyan kiváló fordítók dolgoztak, akiket mint írókat, tanárokat, politikusokat, tudósokat vagy költőket politikai okokból mellőztek, de nyelvismeretüket és műveltségüket az iroda ügyfelei számára tudták kamatoztatni. A fordítóiroda a hatvanas években így lett tele művelt osztályidegenekkel. Történt ez annak ellenére, hogy a párt intézményi szinten leginkább arra törekedett, hogy a politikai hatalom az állami főhatalom fölé kerekedjen.<sup>[144]</sup> Az

[143] Szoboszlai-Kiss, 2022, 364.

[144] Révész 2022, 45-46. Vö. Cserényi-Zsitnyáni, 2009. Az ÁVH központi főosztályai közül az I. (Hálózati) Főosztály alá tartozó I/5. Osztály (Külső Hírszerzés) vezetője a megalakulásakor Szarvas Pál áv. alezredes. 1965-től nyugdíjazásáig az OFFI politikai megbízott igazgatója is volt.

'56-os elítéltek számára a börtönben vagy a szabadulás után az OFFI kötelékében végezhető fordítói munka kis biztonsgot, némi kapcsolódást nyújtott az élethez, akkor is, ha többségük valószerűtlenül alacsony nyugdíjból, kis fordítói vagy lektori honoráriummal kiegészítve élhette mindennapjait.<sup>[145]</sup> Ifj. Bibó István is a megélhetési célú fordításra, lektorálásra emlékszik vissza, amikor apja havi 2500 forintos fizetése mellé kellett a kiegészítés.<sup>[146]</sup> Trócsányi László igazságügyi miniszter is hasonlóan emlékezik a rendszerváltozás előtti évtizedekre: „Édesapám... rendszeresen fordított az OFFI-nak szlovák és német nyelvből, ill. nyelvre, édesanyám pedig leíróként dolgozott ott egy időben. A nehéz időkben sok régi értelmiségi családnak segített a megélhetésben, akár egy-egy balatoni üdülés kifizetésében, ha az irodától megbízás érkezett.”<sup>[147]</sup> Göncz szerint magyar hagyomány lett, hogy ha egy értelmiségi kijött a börtönből, azt hagyták fordítani. Túlfizetni nem volt szabad, tizenkét órát dolgoztatták, így már nem volt ideje, ereje megírni a saját gondolatait. Bibó egyetértett azzal, hogy a létezés ebben a szabad létben olyan volt, mintha mézben élnénk: „élni nagyon jól lehet benne, előrehaladni nagyon nehéz”.<sup>[148]</sup>

A fordítói és fordításhitelesítói szolgáltatásra való, exponenciálisan növekvő igényt végül a negyven éven át tartó kommunizmus sem tudta visszafordítani,<sup>[149]</sup> miközben a jogszabályfordítás, a hiteles fordítások vagy a figyelőszolgálattal kapcsolatos hivatalos fordítási teendők aránya az első fordító osztály alakulása óta állandóan változik.<sup>[150]</sup> A műveltséggel a szakfordító nyelvismertetének hiánya ma is pótolható, és a jellem változatlanul többet ér egy szótárnál.<sup>[151]</sup> A könyvkiadáson kívül készülő szakfordítások mennyisége 1945 után többszörösére, közülük a kötelező bejelentés alá nem esőké is több mint ötszörösére növekedett,<sup>[152]</sup> és a rendszerváltás után jelentősen megnőtt az érdeklődés a szektor iránt, mivel az állás nélkül maradó, jó nyelvtudással rendelkező értelmiségiek közül sokan ezen a területen kezdtek el új egzisztenciát építeni.<sup>[153]</sup> Az OFFI az Igazságügyi Minisztérium alá történt kiszervezése utáni évtizedben – miközben a fordításért adható díjazást alapvetően a jogszabályba foglalt díjjegyzékkel az államhatalom határozta meg számára, és amely így nem tette lehetővé az amnesztiával szabadultak nagyobb mértékű egzisztenciális támogatását – igyekezett tanúbizonyosságot tenni a lehetséges szolidaritásból. (Az állami fordítószolgálat ma már önállóan jogosult saját díjszabását meghatározni, a jog-

[145] Huszár, 2009, 70.

[146] Ifj. Bibó, 2009, 133.

[147] Trócsányi, 2009, 11.

[148] Bibó élete hangszalagon, Hitel, 1989/19.

[149] Trócsányi 2009, 12.

[150] Karcsay 1974, 544.

[151] Vö. Karcsay 1974, 545., a fordítóval szemben támasztandó jellembeli és intellektuális követelményekről.

[152] Pozlovics 1977, 55.

[153] Varga-Haszonits, NOL.hu 2002. Az MFTE-nek ekkor mintegy 150 tagja van, az OFFI nyilvántartásaiban több mint ezer szakember szerepel.

alkotó szükségtelen befolyása nélkül.<sup>[154]</sup>) Az állami fordítóiroda kiadványaiban rendszeresen megemlékezik az évszázados állami fordítói hagyományokról,<sup>[155]</sup> kiemelkedő vezetőiről és az intézmény szakmai presztízsét növelő, kiváló közreműködőkről.<sup>[156]</sup> Az Iroda a nagy elődök történetét maga is megírta, így az olvasók hiteles levéltári kutatásokban fellelt forrásmunkák alapján megismerhetik a fordításért felelősöket, még a minisztériumi fordítóosztály idejéből: Ferencz Józsefet, Farkas Jenőt, Berczik Árpádot, Czambel Samut, Körössi Albint, Óváry Lipótot, Weisz Miksát, Thegze Lajost, vagy a későbbi gazdasági iroda vezetőit: Tardy Lajost, Merényi Imrét, Szappanos Gézát, Vida Tamást.<sup>[157]</sup> A személyes visszaemlékezésekre és sajtószemelvényekre támaszkodó jelen írásom reményeim szerint ezt a kört tovább gazdagítja.

## IRODALOM

- Berezky László – Vajda Kornél (1991): Harminc év a kötelespéldányok szolgálatában – Beszélgetés dr. Tóth Lajossal, az OSZK kötelespéldány szolgálatának nyugdíjas vezetőjével. In: *Könyvtáros*. 1991/7. sz.
- Boóc Ádám – Dömötör László – Sándor István – Szappanos Géza (2006): *A hiteles fordítás és a hites tolmácsolás alapvető kérdései*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest.
- Cserényi-Zsitványi Ildikó (2009): Az Államvédelmi Hatóság szervezeti változásai (1950–1953). In: *Betekintő*. 2009/2. sz.
- Dávid Ibolya – Tardy Lajos – Karcsay Sándor – Szappanos Géza (1999): *A magyar állami fordításügy 130 esztendeje*. Országos Fordító és Fordításhitelesítő Zrt., Budapest.
- Eörsi István (1988): Emlékezés a régi szép időkre. In: *Beszélő*. 1988/24. sz.
- Fekete Ágnes (2011): Hit és hitelesség – Beszélgetés Bibó Istvánról Szesztay Andrással és Regéczy Lászlóval. In: *Confessio*. 2011/3. sz. (Téma: Száz éve született Bibó István).
- Fekete Sándor (1991): Tavasz a kislevegben. Adalékok a túlélés módszertanához. In: *Dunakanyar*. 1991/4. sz.
- Fekete Sándor (1992): Váci rabok és smasszerek. In: *Dunakanyar*. 1992/1. sz.
- Fekete Sándor (1996): *Vácott voltam Afrikában – Emlékeim az 1956 utáni terrororszakból*. Szerzői magánkiadás, Budapest. (Elérhető: [https://konyvtar.dia.hu/html/muvek/FEKETE/fekete00011/fekete00011\\_o/fekete00011\\_o.html](https://konyvtar.dia.hu/html/muvek/FEKETE/fekete00011/fekete00011_o/fekete00011_o.html). Letöltés ideje: 2023.10.01.).
- Fordulat a fordításban. In: *Marketing*. 1985/2. sz.
- Göncz Árpád (2009): „Nem a vértanúságot kereste” – Göncz Árpád előadása. In: Gyarmati György – Kukorelli István (szerk.): *Kortársak Bibóról. Előadások a Bibó István Szakkollégiumban*. ELTE Bibó István Szakkollégium, Budapest.

[154] OFFI Közlemény 2022. március 2. Így biztosítani tudja, hogy például az ukrán háborús konfliktus elől menekülő személyek számára a menekültügyi eljárásban szükséges okmányok hiteles fordítását méltányos díjért rövid határidővel készíti el: ukrán nyelvről magyar nyelvre személyállapoti okmányok (anyakönyvi kivonatok (születési, házassági, halotti); útlevel; személyi igazolvány; jogosítvány) hiteles fordításáért hitelesítési díjat és előleget nem kell fizetni, a fordítások elkészítése egységesen 5.000 Ft + áfa.

[155] Dávid et al., 1999.

[156] OFFI Akadémia kiadványai

[157] Tóth, 2019, 44-45. A recenzió elérhető: <https://szakcikadatbazis.hu/doc/8373465>.

- Gyarmati György – Kukorelli István (szerk.) (2009): *Kortársak Bibóról. Előadások a Bibó István Szakkollégiumban*. ELTE Bibó István Szakkollégium, Budapest.
- Gyarmati György (2013): Szabadlábon fogságban. In: *Világosság*. 2013/tavaszi-nyár.
- Hanák Gábor (1989): Bibó István élete hangszalagon. Kiegészítés a börtönbeli évekhez. In: *Hitel*. 1989/19. sz.
- Huszár Tibor (2009): „Erdei Ferenc neve volt a kulcs” – Huszár Tibor előadása. In: Gyarmati György – Kukorelli István (szerk.): *Kortársak Bibóról. Előadások a Bibó István Szakkollégiumban*. ELTE Bibó István Szakkollégium, Budapest.
- Huszár Tibor (szerk.) (1995): *Bibó István (1911-1979) életút dokumentumokban*. 1956-os Intézet Alapítvány, Osiris-Századvég, Budapest.
- Ifj. Bibó István (2009): „Kis Lánchidat gyártottam Rákosi elvtársnak” – Ifj. Bibó István előadása. In: Gyarmati György – Kukorelli István (szerk.): *Kortársak Bibóról. Előadások a Bibó István Szakkollégiumban*. ELTE Bibó István Szakkollégium, Budapest.
- Ismét egy koronatanú. In: *Néphadsereg*. 1989/29. sz.
- Javorniczky István (2006): Javorniczky István beszélgetése Andorka Rudolffal „...megtanítottak arra, hogy tanulni és dolgozni kell.” In: *Századvég, Új folyam*, 2006/40. sz.
- Kántor Ákos (2019): Az OFFI története jogszabályokban. In: Szoták Szilvia (szerk.): *150 éves az állami fordítószolgálat*. Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda Zrt., Budapest.
- Karcsay Sándor (1974): Az OFFI működése és munkatapasztalatai. In: *Tudományos és műszaki tájékoztatás*. 1974/8-9. sz.
- Klaudy Kinga (1994): *A fordítás elmélete és gyakorlata*. Scholastica Kiadó, Budapest.
- Kovács Gábor (2011): Egy megátalkodottan jóhiszemű értelmiségi odissaéja a jogtól a politikaelméletig – Száz éve született Bibó István. In: *Magyar Tudomány*. 2011/11. sz. (Elérhető: <http://www.matud.iif.hu/2011/11/04.htm>. Letöltés ideje: 2023.10.01.).
- Litván György (1989): Magas, szelíd férfi, rabruhában. In: *Élet és Irodalom*. 1989/21. sz.
- Litván György (2004): Bibó István barátai és ellenségei. In: *Élet és Irodalom*. 2004/36. sz.
- Litván György (2009): „Percekre, hónapokra emelkedett magasba” – Litván György előadása. In: Gyarmati György – Kukorelli István (szerk.): *Kortársak Bibóról. Előadások a Bibó István Szakkollégiumban*. ELTE Bibó István Szakkollégium, Budapest.
- Maradni, minden üldöztetés dacára. In: *Magyar Demokrata*. 2020/12. sz.
- Marián Béla (2016): Visszatérő álmok. In: *Kultúra és közösség*. 2016/3. sz.
- Ménesi Gábor (2011): „Az is csinál valamit, aki valami komolyat ír” Beszélgetés ifj. Bibó Istvánnal. In: *Forrás*. 43. évf., 2011/6. sz.
- Németh Gabriella – Szoták Szilvia (2019): „...a világ legszerencésebb embere vagyok...” Interjú Szappanos Gézával, az OFFI egykori igazgatójával In: Szoták Szilvia (szerk.): *Az állami fordítószolgálat 150 éve*. Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda Zrt., Budapest.
- Németh Gabriella (2021): Krónika Tardy Lajos: 1914-1990. In: *Fordítástudomány*. 2021/3. sz.
- Noszkai Gábor (2010): Barátok közt, Bibó István és Szabó Zoltán barátságának története – II. rész. Befejezetlen múlt. In: *Beszélő*. 2010/1.sz.
- Passuth László (1981): *Tíz esztendő tető alatt*. Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest.
- Pozlovics Iván (1977): Szakfordításügyünk fejlődése és legfőbb problémái. In: *Tudományos és műszaki tájékoztatás*. 1977/2. sz.
- Rádai Eszter – Mink András (2001): A Gerlóczy utcától a Gerlóczy utcáig – Beszélgetés Hegedűs B. Andrással. In: *Beszélő*. 2001/1. sz.
- Rákossy Gergely (1971): A könyökcsovek világa. In: *Élet és Irodalom*. 1971/35. sz.
- Révész Béla (2018): Bibó István és az Igazságügy-minisztérium – 1938-1944. In: *Jogelméleti szemle*. 2018/3. sz.
- Révész Béla (2022): *Az igazság ügye és az állampárt*. Pólay Elemér Alapítvány, Budapest.

- S. Varga Katalin – Barcsa Zoltán – Bak János – Gyurgyák János – Hegedűs B. András – Kende Péter – Litván György – Rainer M. János (szerk.) (1995): *Bibó István (1911-1979). Életút dokumentumokban* ('56, 1995). Osiris, Budapest.
- Séra László (2022): Alkotás és humor – párhuzamos életrajzok Bibó István Uchroniája ürügyén. In: *Kultúra és Közösség*. 2022 /2. sz.
- Szabadfalvy József (2011): Bibó István szegedi éve (Emlékezés a száz éve született tudósra). In: *Forum: Acta Juridica et politica*. 2063-2525.
- Szilágyi Sándor (1988): Beszélő-beszélgetés Vásárhelyi Miklóssal (2. rész): A Nagy Imre-kormány sajtófőnöke voltam. In: *Beszélő*. 1988/3. (25.) sz.
- Szilágyi Sándor (1988): Beszélő-beszélgetés Vásárhelyi Miklóssal (2. rész). A Nagy Imre-kormány sajtófőnöke voltam. In: *Beszélő*. 1988/3. (25.) sz.
- Szoboszlai-Kiss Katalin (2022): Párhuzamos életrajzok: Bibó István – Szókratész In: *Jog-Állam-Politika*. 2022/ 2. Különszám.
- Szoták Szilvia (2019): 1869-től napjainkig – A 150 éves állami fordítószolgálat története In: Szoták Szilvia (szerk.): *Az állami fordítószolgálat 150 éve*. Országos Fordító és Fordítás-hitelesítő Iroda Zrt., Budapest.
- Tapasztalatcsere az OFFI és a MMDOK között – a KNEB javaslatára In: *Népi Ellenőrzés* 1975. 17. évf., 1-12. sz., 1975-03-01/3-4. sz.
- Tardy Lajos (1986): *Szaggatott krónika*. Szépirodalmi Kiadó, Budapest.
- Tarján M. Tamás (1911): Bibó István születése. In: *Rubicon Online*. 1911. augusztus 7., (Elérhető: <https://rubicon.hu/kalendarium/1911-augusztus-7-bibo-istvan-szuletese>. Letöltés ideje: 2023.10.01.).
- Tóth Judit (2019): Az első százötven évem – Két kötet az OFFI születésnapjára. In: *Magyar Jogi Nyelv*. 2019/2. sz.
- Trócsányi László (2019): Szélgjegyzetek egy emlékkötet lapjaira, In: *150 éves az állami fordítószolgálat*. Országos Fordító és Fordítás-hitelesítő Iroda Zrt., Budapest.
- Váradi Júlia (2002): „Én csak egyféleképpen tudom magam elképzelni” – Beszélgetés Göncz Árpáddal. In: *Mozgó Világ*. 2002/4. sz.
- Vas Népe (1996): *Tíz éves a fordító iroda győri területi központja*. 1996/115. sz., 1996.05.17.

## ÚJSÁGCIKKEK

- Délmagyarország (1989): *Munkások fűzőláncon, Rácz Sándor a börtönvevekről*. 1989/135. sz., 1989.06.10.
- Dunántúli Napló (1974): *Kilátás a nagyvilágra*. 1974/248. sz., 1974.09.10.
- Kis Újság (1950): *Ahol a világ minden nyelvén beszélnek*. 1950/110. sz.
- Magyar Hírlap (2018). *Levelek a tegnaptól*. 2018/255. sz., 2018.11.03.
- Magyar Nemzet (1989): *301-es parcella. Maléter Pálnak miért kellett meghalnia?* 1989/197. sz., 1989.08.23.
- Magyar Nemzet (2006): *A világ összes nyelvén munkaképesek*. 2006/336. sz., 2006.12.09.
- Magyar Nemzet (2011): *Kémfotó az O betűből*. 2011/56. sz., 2011.02.26.
- Magyar Nemzet, Kopácsi Sándor (1992): *Egy forradalom utórezgése*. 1992-10.22.
- Magyar Nemzet, Kó András (1997): *A trabantos tábornok*. 1997/69. sz., 1997.03.24..
- Magyar Nemzet, Laczik Erika (2005): *Az ügynök kései félelme*. 2005.02.01. (Elérhető: <https://magyarnemzet.hu/archivum-magyarnemzet/2005/01/az-ugynok-kesei-felelme>. Letöltés ideje: 2023.10.01.).

- Magyar Nemzet, Szőnyi (1997): *Fordításhitelesítő volt Bibó István is – Évszázados szellemi előny.* 1997/102. sz., 1997.05.03.
- Magyar Nemzet. 2003/141. sz., 2003.06.19.
- Magyarország (1980): *Egy milliárd oldal.* 1980/26. sz., 1980.06.29.
- Műszaki Élet (1961): *A műszaki fordító-munka problémái.* 1961/8. sz.
- Nemzeti Politikai Hírlap, 1848. június 4.
- Népszabadság (1995): *A teljesség felé.* 1995/206. sz., 1995.09.02.
- Népszabadság (1995): *Egy évszázadnyi fordítás.* 1995/188. sz., 1995.08.12.
- Népszabadság (2006): *A nyelvtudás csak kiindulópont. Hiteles dokumentumok készítése szakirányú képzettséget is igényel.* 2006/286. sz., 2006.12.07.
- Népszabadság, Molnár Adrienne (2002): *Társadalmi veszélyessége fönnáll.* 2002/247.sz., 2002.10.22.
- Népszava (1961): 1959/299. sz.
- Népszava (1973): *Naponta háromezer oldal fordítás.* 1973/271. sz., 1973.11.20.
- Népszava, Aczél Endre (2017): *A fogadott családtag.* 2017/54. sz., 2017.03.04.
- Pesti Hírlap (1990): *Miért éppen Göncz Árpád.* 1990/95. sz., 1990.08.04.

## JOGFORRÁSOK

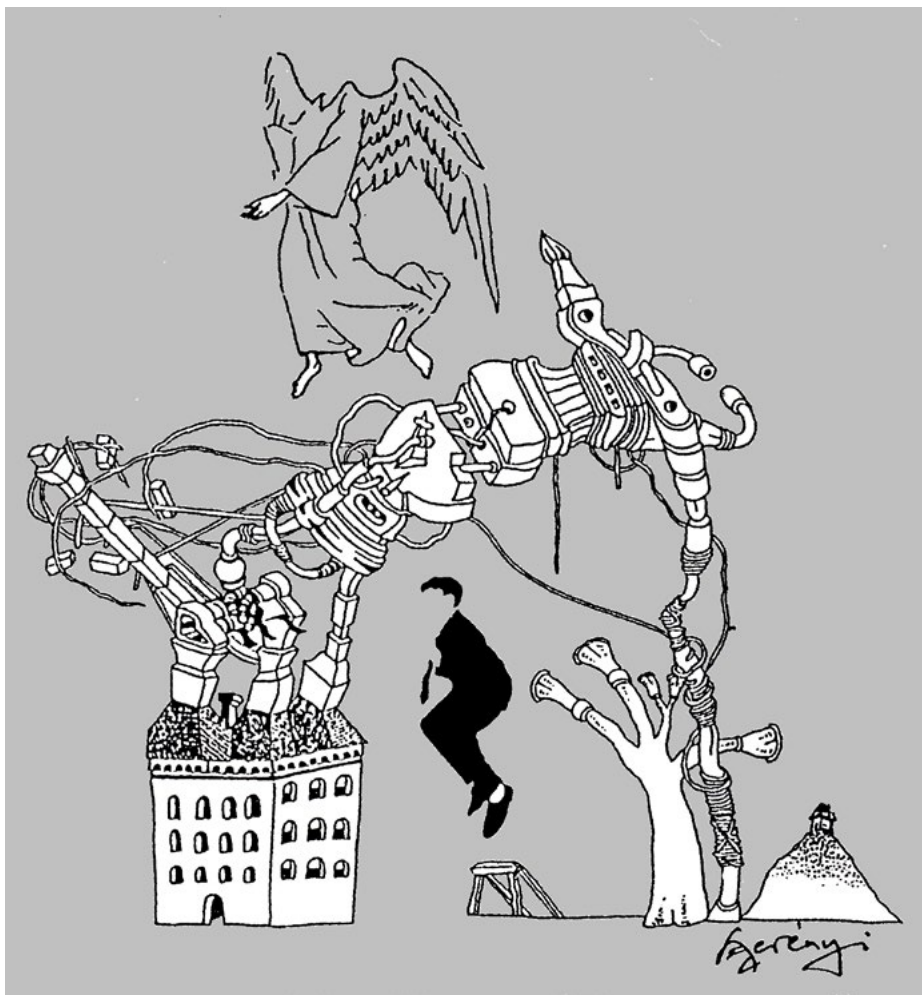
- 1867. évi I – XII. törvénycikkek.
- 24/1986 (VI.26.) MT rendelet a szakfordításról és a tolmácsolásról.
- 4234/1949. (IX. 15.) MT-rendelet (Magyar Közlöny 1949. IX.15. 191.sz.).
- 5.450—3/1952. P. M. számú utasítása az állami gazdálkodó szervek nyilvántartásáról.
- 7/1986 (VI.26.) IM rendelet a szakfordításról és a tolmácsolásról szóló 24/1986. (VI. 26.) MT rendelet végrehajtásáról.
- 86800/1949. (XI. 1.) IM rendelet.
- 8892/1906-os számú belügyminiszteri körrendelet.
- A m. kir. belügyminiszternek 1869. évi mart. 25-én 277. szám alatt kelt valamennyi törvényhatósághoz intézett értesítője a központi fordítóosztály felállításáról.
- A m. kir. belügyminiszter 1927. évi 156.198. számú rendelete a közigazgatási eljárásban használható hiteles fordítások a belügyminisztérium fordító osztályának szervezete és a magán-fordítóirodák működésének szabályozásáról.
- Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának 1963. évi 4. számú törvény erejű rendelete a közkegyelem gyakorlásáról.

## INTERNETES FORRÁSOK

- Andorka.hu: Andorka életrajz. (Elérhető: <https://www.andorka.hu/eletrajz.html>. Letöltés ideje: 2023.10.01.).
- Digitális Irodalmi Akadémia: Bibó életrajz. Petőfi Irodalmi Múzeum. (Elérhető: <https://pim.hu/hu/dia/dia-tagjai/bibo-istvan#eletrajz>. Letöltés ideje: 2023.10.01.).
- Felsooktatas.oktatoalapok.mnl.gov.hu: Rendszerváltozás Magyarországon 1987-1990. (Elérhető: [https://felsooktatas.oktatoalapok.mnl.gov.hu/rendszervaltozas\\_magyarorszagon\\_1987\\_1990/tartalom/nevmutato](https://felsooktatas.oktatoalapok.mnl.gov.hu/rendszervaltozas_magyarorszagon_1987_1990/tartalom/nevmutato). Letöltés időpontja: 2023.10.01.).
- Gonczarpad.hu: Bibó öröksége. (Elérhető: [https://gonczarpad.hu/goncz\\_arpad\\_bibo\\_oroksege](https://gonczarpad.hu/goncz_arpad_bibo_oroksege). Letöltés ideje: 2023.10.01.).



- Gonczarpad.hu: Életrajz. (Elérhető: <https://www.gonczarpad.hu/goncz-arpad-elete/eletrajz/>. Letöltés ideje: 2023.10.01.).
- Gonczarpad.hu: Idézetek. (Elérhető: <https://www.gonczarpad.hu/idezetek/idezetek/>. Letöltés ideje: 2023.10.01.).
- Hello English Nyelviskola: Göncz Árpád a szakfordító. (Elérhető: [https://www.angol-nyelviskola-szekesfeharvar.hu/article/goncz-arpad-a-szakfordito-es-mufordito\\_225](https://www.angol-nyelviskola-szekesfeharvar.hu/article/goncz-arpad-a-szakfordito-es-mufordito_225). Letöltés ideje: 2023.10.01.).  
<https://www.orientpress.hu/cikk/vallott-a-bibo-goncz-regeczy-per-harmadrendu-vadlottja>. Letöltés ideje: 2023.10.01.).
- Karinthy.hu: Beszélgetés Göncz Árpáddal a Karinthy Frigyes Gimnáziumban. (Elérhető: <https://www.karinthy.hu/pages/kasza/gonc2.html>. Letöltés ideje: 2023.01.06.).
- Kronológia: Az 1963-as amnesztia. (Elérhető: <https://kronologia-archivum.retorki.hu/kronologia/az-1963-as-amnesztia>. Letöltés ideje: 2023.10.01.).
- Lezo.hu: Cserbakői Endre. (Elérhető: <http://www.lezo.hu/nekosz/pogany/nevmutato.html>. Letöltés ideje: 2023.10.01.).
- Litera.hu: Nóvé Béla: Göncz Árpád 100. születésnapjára. (Elérhető: <https://litera.hu/irodalom/publicisztika/nove-bela-goncz-arpad-100-szuletesnapjara.html>. Letöltés ideje: 2023.10.01.).
- Magyar Életrajzi Lexikon: Bibó István, ifj. (Elérhető: <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-magyar-eletrajzi-lexikon-7428D/b-74700/bibo-istvan-ifj-74BD6/>. Letöltés ideje: 2023.10.01.).
- MTI: 1956-os Ki kicsoda. (Elérhető: <https://1956.mti.hu/Pages/WiW.aspx?id=28>. Letöltés ideje: 2023.10.01.).
- Nevpont.hu: Hegedűs B. András. (Elérhető: <https://www.nevpont.hu/palyakep/hegedus-b-andras-3e180>. Letöltés ideje: 2023.10.01.).
- Nol.hu: Kevesek kenyere a jó nyelvismeret, 2002. (Elérhető: <http://nol.hu/archivum/archiv-54209-38639>. Letöltés ideje: 2023.10.01.).
- Nol.hu: Varga-Haszonics István interjú (MFTE), Hargitai István írása. (Elérhető: <http://nol.hu/archivum/archiv-54209-38639>. Letöltés ideje: 2023.10.01.).
- Offi.hu: OFFI Akadémia kiadványai. (Elérhető: <https://www.offi.hu/offi-akademia/kiadvanyaink>. Letöltés ideje: 2023.10.01.).
- Offi.hu: OFFI Közlemény 2022. március 2. (Elérhető: <https://www.offi.hu/hirek/kozlemeny-az-orosz-ukran-haboruban-erintettek-okiratainak-magyarorszag-i-hitelesített-fordítasaról>. Letöltés ideje: 2023.10.01.).
- Orientpress.hu: Vallott a Bibó-Göncz-Regéczy per harmadrendű vádlottja, 2013. (Elérhető: [http://www.rev.hu/ords/f?p=600:2:::P2\\_PAGE\\_URI:oha/az\\_interjuk\\_jegyzeke](http://www.rev.hu/ords/f?p=600:2:::P2_PAGE_URI:oha/az_interjuk_jegyzeke). Letöltés időpontja: 2023.10.01.).
- Történelem cikkek: Bibó István élete (1911-1979). (Elérhető: <http://tortenelemcikkek.hu/node/327>. Letöltés ideje: 2023.10.01.).
- Visszaemlékezések.hu: Andorka Rudolf. (Elérhető: <https://www.visszaemlekezések.hu/andorka-rudolf>. Letöltés ideje: 2023.10.01.).



Szerényi Gábor grafikája

HEKA LÁSZLÓ

## Az elfelejtett hédervári államférfi

### ABSTRACT

The life and work of Count Károly Khuen-Héderváry (1849-1918), a Croatian minister and two-time Hungarian Prime Minister, was closely linked to Győr County, especially Hédervár. Born in Silesia, raised in Slavonia, then starting his career in Győr and developing in Zagreb and Budapest, the lawyer, politician and statesman spoke German, Hungarian and Croatian natively. He was connected to all three nations, although he always and without exception declared himself to be of Hungarian nationality. In terms of his political views, he can be said to be a conservative liberal, as he became a parliamentary representative of the Győr Sziget district in the colors of the Liberal Party at the age of 26, but at the same time he remained loyal to the court. After completing two three-year terms (1875-1881), the monarch appointed him the chief lord of Győr County in 1882. A year later, he took the seat of the Ban in Zagreb and ruled Croatia for twenty years. From there, the road led to the Prime Minister's cabinet, a position he held twice. In this study, we examine Bán's life path, his activities as a statesman, and the Croatian-Hungarian public law relations.

**Keywords:** Croatian Ban ■ first prime ministerial mandate ■ the bribery case ■ calm in Hédervár ■ second Khuen-Héderváry cabinet ■ National Labour Party

### I. BEVEZETŐ

A Viczay család utolsó leszármazottjának és a vagyon örökösének, Viczay Héder grófnak végakaratóval egész vagyont Khuen Antal legidősebb fiára hagyta, vagyis unokatestvéröccsére, Khuen-Belasi Károly grófra. Csupán annyit kellett tennie, hogy a Belasi mellékneve helyett a Héderváry nevet vegye fel, valamint, hogy a Viczay család címerét egyesítse saját családjáéval. Viczay gróf 1873. december 23-án hunyt el, az örököse 1874-ben megkapta a királyi hozzájárulást az új névhez és címerhez, így létrejött a Khuen-Héderváry család. Ekkor a fiatal gróf a szlavóniai családi birtokáról átköltözött Győr megyébe. Gyorsan megnyerte az ottani emberek tetszését, országgyűlési képviselővé választották, ugyanakkor a király figyelmét is felkeltette. Az agilis fiatalember rövidesen megnyerte a valóságos belső titkos tanácsosi, valamint a csá-

szári és királyi kamarási címet. A főispáni kinevezést követte a báni megbízatás a forrongó és lázongó Horvátországba, ahol húsz évig maradt. Pályafutása csúcspontján két ízben (1903. június 27 – 1903. november 3. és 1910. január 17. – 1912. április 22.) betöltötte a magyar miniszterelnöki tisztséget. Tisza István kormányában vállalta (1904 márciusától 1905. június 16-ig) az ő Felsége személye körüli miniszteri tárcát. Háromszor választották meg Temesvár országgyűlési képviselőjének (1903-ban, 1904-ben és 1905-ben), emellett a főrendiház örökös tagja volt, és a horvát szabor virilista tagja.<sup>[1]</sup> A Szabadelvű Párt megszűnését követően visszahúzódott hédervári birtokára, ahol nemcsak rendezte a tizenötezer kötetes könyvtárat és több tízezer darabos éremgyűjteményét, olvasott és kutatózott, hanem a Nemzeti Munkapárt alapításán fáradozott, és fogadta a pártszervezésében résztvevő magyarországi küldöttségeket. 1906-1907-ben átépítette a kastélyt, 1907-ben pedig egy betonhidat és 760 mm-es nyomtávolságú kisvasutat épített a Lébény-Mosonszentmiklós nagyvasúti állomástól Hédervárig.

Politikai szempontból Deák Ferenc követőjének tartotta magát. A kiegyezést mindenáron védte, a Függetlenségi és 48-as Pártot károsnak tartotta az ország jövőjét illetően. Ezért annak kormányzása idején visszavonultan élt hédervári kastélyában. A koalíciós kormány bukását örömmel fogadta, pártot alapított, miniszterelnök, majd a kormányzó párt elnöke lett. Az első világháború idején a Kárpát-bizottság elnöke volt, létrehozott egy egyletet a katonasírok rendezésére, a Magyar Tudományos Akadémia tiszteletbeli tagjának választották, a Jelzáloghitel Bank elnöke volt, haláláig vezette a Nemzeti Munkapártot. A király 1885-ben I. osztályú Vaskoronarenddel, majd 1891-ben Aranygyapjas renddel, végül 1910-ben a Szent István-rend nagykeresztjével ismerte el munkáját.

## II. SZÁRMAZÁSA, A SZÜLETÉS HELYSZÍNÉVEL KAPCSOLATOS VITÁK

A Khuen család Dél-Tirolból, a mai olaszországi Bolzano régióból származik. A vezetéknevét vélhetően a „dem Kühnen” kifejezésből ered, amelyet a Termeno sulla Strada del Vino településen élő ősök kaptak meg, már a 13. század elején. A Belasi melléknevet a kihalt Belasi család után örökölte, annak birtokaival együtt.<sup>[2]</sup> A Khuen-Belasi család több ágra szakadt. Az általunk górcső alá vett ág Mathias Khuen Belasi von Liechtenberg und Gandegg által 1640-ben megkapta a császári grófi címet (*Reichsgraf*), 1647-ben pedig magyarrá honosították.

A 18-19. században a Khuen-Belasi család központja a szlavóniai (Szerém vármegye, ma Vukovári-szerémi megye) Berzétemonostor (Nuštar) lett, majd Khuen-Belasi Károly mint a Viczay család örököse, 1874-ben a Belasi (néha magyarosan Bélási, vagy Belasy alakban fordul elő) helyett felvette a Héderváry melléknevet. Így lett ő a Khuen-Héderváry család alapítója.

[1] Hof- und Staatshandbuch der Österreichisch-Ungarischen Monarchie.

[2] Brunner, 1925, 229.

Születési helye máig vitatott, mivel a hivatalos okiratokban a neves sziléziai fürdő, Gräfenberg (1947 óta Lázně Jeseník), szerepel, a sajtóorgánumokban viszont gyakran fordult meg Berzétemonostor (Nuštar) neve is.<sup>[3]</sup> Berzétemonostort nevezte meg születési helynek a „Magyarország és a nagyvilág” folyóirat,<sup>[4]</sup> éppúgy, mint a „Budapesti Hírlap” is.<sup>[5]</sup>

A hédervári gróf keresztelési anyakönyvi kivonata szerint a későbbi bán Carl Boromeus, Anton, Josef Maria Wilhelm Khuen-Belasi néven, 1849. május 23-án született, a sziléziai Gräfenbergben.<sup>[6]</sup> Az ottani fürdőben az édesapja, Anton Khuen de Belassy zu Lichtenberg und Gondegg gróf már 1846. óta kezelte magát a hidroterápia alapítójának, dr. Vincenc Priessnitz keze alatt. A következő évben Anton gróf itt lakott már a feleségével, Izdenczy Angelika bárónővel együtt.<sup>[7]</sup> Az anyakönyvi kivonatokból kiderül, hogy gróf Khuen és Izdency bárónő itt kötöttek házasságot, 1847. május 17-én, és a településen született (1848. április 1-jén) elsőszülött fiuk, Egon is. Ő örökölte volna a Viczay család vagyonát és a hédervári birtokot, de kétéves korában meghalt. Ezért került az elsőszülött-ségi jog az öccsére, Károlyra (Carl Borromei, olaszul: Carlo Borromeo, magyarul: Borromei Szent Károly). Mindkettőjüket a helyi Nagyboldogasszony-templom plébánosa, Gottfried Bude keresztelte meg.

A sziléziai születés ellenére a gróf a családi birtokon nevelkedett, Pécsen és Budapesten járta középiskoláit, majd a zágrábi jogi karon megkezdett tanulmányait Budapesten fejezte be. Zágrábban, majd a Szerémi vármegyén kezdte a jogászpályát a karrierjét. Ezután Győrben élt. 1874-ben megörökölte a Viczay család vagyonát és a Khuen-Hédervály család alapítója lett. Teleki Margit csillagkeresztes és palotahölgy grófnővel 1880. szeptember 6-án kötött házasságából három fiúgyermek született.<sup>[8]</sup> Az elsőszülött Sándor (1881) és Károly (1882) Győrben születtek, de a másodszületett fiú 1886-ban, gyermekként meghalt Zágrábban. A zágrábi születésű, harmadszületett fiúgyermek is a Károly nevet kapta (1888).<sup>[9]</sup> Mindkét, életben maradt fiú nagy karriert futott be (Sándor diplomata, ifj. Károly a II. világháború befejezéséig az ország egyik leggazdagabb földbirtokosa volt. Ekkor elkobozták hédervári birtokaikat). Mivel egyik fiú házasságában sem született gyermek, így Károly 1960-ban bekövetkezett halálával kihalt a Khuen-Hédervály család.

A Viczay családtól örökölt birtoka 28.803 kataszteri holdon terült el. Hozzá tartozott Orbánypusztá, Lószigetpusztá, Kisbodak, Arak, Remete, Novákpusztá, Nováksziget, Darnó, Zseli, Adolfmajor, Lipót, Bokrospusztá, Gombócospusztá

[3] Poliç, 1900, 10.

[4] Magyarország és a nagyvilág, 49. sz., 1-2.

[5] Budapesti Hírlap, 1903, 331. sz., 1.

[6] Zemský archiv v Opavě. Sbíрка matrik Severomoravského kraje.

[7] A kezeltek listáján pozsonyi (pressburgi) földbirtokosként szerepel. Liste 1847. Nro. 49. 1133-34. sz. 1847. december 13-i bejegyzés.

[8] Pálosfalvi, 2013, 1-16.

[9] Vasárnapi Újság, 1903, 434-435.

(Moson vármegye), illetve Hédervár, Parázsszegpuszta, Ásvány, Szentpál, Dunaszeg, Ladamér, Zámoly, Újfalú, Szabadi, Patkányos, Öttevény, Öttevényisziget, Pilingérpuszta, Táplány, Hédermajor, Kisbaráti (Győr vármegye).<sup>[10]</sup>

Khuen-Héderváry gróf a két fiára 11.694 hold birtokot hagyott, amelyet 1945-ben elkobozták tőlük. Sándor nevű fia diplomata, ifj. Károly pedig földbirtokos volt és a Főrendek Házának tagja.

### III. A BÁN, AKI „PACIFIKÁLTA” HORVÁTORSZÁGOT

A magyar feliratú és címerű táblák kihelyezése a pénzügyi intézetekre Zágrábban lázadásba torkolt. A budapesti kormány döntését Pejacsevich László gróf horvát bán a kiegyezési törvénycikk (a magyar 1868:XXX. t.c.) megsértésének tartotta, mert az országban a horvát nyelv volt a hivatalos, így lemondott tisztéről.<sup>[11]</sup> A lázadásnak Ramberg tábornok vetett véget, majd ismét visszaállhatott a törvényes állapot.<sup>[12]</sup> Az új horvát bán nem kis meglepetésre a mindössze 34 éves győri főispán lett, aki nem élvezte sem a magyarok, sem a horvátok bizalmát. Budapesten a báni székbe egy keménykezű magyar államférfi kinevezését várták, Zágrábban pedig saját nemzetiségű arisztokratát.<sup>[13]</sup> Khuen-Héderváry grófnak nem volt semmilyen támogatottsága Horvátországban, nem tartozott egyetlen horvát politikai párthoz sem, illetve nem rendelkezett megfelelő tapasztalattal a báni méltóság ellátásához. Ezért a magyar politikai körök megítélése szerint kinevezése nem eredményezhette a viszonyok rendezését. A horvát ellenzék már decemberben történő érkezése pillanatában gúnyosan „téli bánnak” nevezte el a bánt, azt sugallva, hogy a báni székben nem várja meg a tavaszt. Azonban az alábecsült hédervári gróf nem kis meglepetésre rövid időn belül „magáévá tette” az unionista Néppártot, és a horvátországi szerbeket megnyerve stabil kormányt biztosított magának. A nacionalista horvát Jogpárt idegennek (magyarnak) tartotta a bánt, akivel szemben a magyarosítás mellett a legnagyobb vád a szerbek kiváltságolására vonatkozott. A jogpártiak értelmezése szerint a kiegyezési törvénycikk politikai nemzetként csak a horvátot ismeri el, ezért a szerbeket ortodox vallású horvátoknak tartotta. A horvátországi szerbek azonban semmiképpen sem akartak lemondani a nemzeti identitásukról. Egyik részük az új bánnak lojalitást fogadott, másik részük viszont magyarelles magatartást tanúsított. Az 1881-ben visszacsatolt Katonai Határőrvidéken és Szerémségben a Szerb Királyság agitátorai toborzást folytattak az ottani szerbek körében, de a délszláv eszme is sok szerb számára vonzó volt. Mindkét mozgalom végső célja

[10] Néma, 2007.

[11] A Magyarország s Horvát-, Szlavon- és Dalmátországok közt fenforgott (sic) közjogi kérdések kiegyenlítése iránt létrejött egyezmény beczikkelyezéséről.

[12] Polić, 1901, 5.

[13] Budapesti Hírlap, 1883, 251. sz., 2.

a Monarchia délszláv lakta területeinek elcsatolása és a Szerb Királysággal való egyesülése volt.<sup>[14]</sup> Ennek tudatában Khuen-Héderváry bán iparkodott elnyerni a szerbek lojalitását, amivel főként Szlavóniában járt sikerrel. A szerbek politikai súlya növekedett bánságának idején, mivel 1883-ban történt meg a Katonai Határőrvidék egyesülése Horvátországgal. Ezt megelőzően (az 1857. évi népszámlálás adatai szerint) Horvátországban 9,75% szerb lakott, illetve még 44,19% a határőrvidéken. A két terület egyesítése után Horvátországban a szerbek aránya 25-26%-ra nőtt, és ezt a ténytet Khuen-Héderváry nem hagyhatta figyelmen kívül. Tekintettel arra, hogy a horvát-magyar kiegyezés alapján a vallás és oktatás kérdése Horvátország belügyei közé tartozott, így a magyar törvények a Dráván túli területeken nem voltak hatályosak. Sem a nemzetiségi egyenjogúságról,<sup>[15]</sup> sem a népiskolai közoktatásról,<sup>[16]</sup> sem a görög-keleti vallásúak jogairól szóló magyar törvény nem volt alkalmazható Horvátországban.<sup>[17]</sup> Mivel az ottani görögkeleti (zömében szerb) lakosság indítványozta jogi státusának rendezését, így született meg az ún. szerb törvény. A bán mint szabadelvű politikus fontosnak tartotta, hogy az Osztrák-Magyar Monarchiában valamennyi nemzetiségi és vallási közösség tagja megkapja az egyenjogúságot, mert csak így várható el a lakosság lojalitása. A törvény értelmében a korábbi szerb határőrök (grancsárok) bizonyos vallási-oktatási kedvezményeket kaptak: a szerb nyelvű egyházi iskolák létesítését, a cirill betűk és nemzeti szimbólumok használatát, stb.<sup>[18]</sup> Jóllehet, a megadott kedvezmények a bán számára csupán a nemzetiségi jogok biztosításának számítottak, a horvátok nagyon nehezteltek miattuk. Az 1868:XXX. tc. (A horvát-magyar kiegyezésről) öt paragrafusban rögzíti, hogy Horvátországban csak a horvát nyelv, a latin írás és a horvát nemzeti jelképek hivatalosak és használhatók, mégis, az ún. „szerb törvény” a szerbeknek külön jogokat biztosított.<sup>[19]</sup> Khuen-Héderváry gróf ezzel megnyerte a szerbek jelentős részének támogatását, de még jobban ellene fordult a horvát nacionalisták zöme, valamint a jugoszláv eszmét hirdető horvátok és szerbek, illetve a Szerbiával való egyesülésről álmódó szerbek haragja. A felsoroltak közül egyik csoportnak sem felelt meg a tény, hogy „Khuen szerbjei” elégedettek lettek a jogállásukkal, ezért nem lehetett őket mozgósítani Szerbia érdekében, mint például a bácskai vagy a bánáti szerbeket.<sup>[20]</sup>

A történetek után a bán szilárdan magához ragadta a hatalmat és két évtizedig uralkodott Zágrábban, a horvát ellenzék nagy csalódottságára. Az elégedetlenek

[14] Artuković, 2001, 18.

[15] 1868. évi XLIV. törvénycikk a nemzetiségi egyenjogúság tárgyában.

[16] 1868. évi XXXVIII. törvénycikk a népiskolai közoktatás tárgyában.

[17] 1868. évi IX. törvénycikk A görög-keleti vallásúak ügyében.

[18] Heka, 2017, 1722.

[19] Zakon od 14. svibnja 1887. ob uređenju posalah crkve grčko-istočne i o uporabi ćirilice u kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji. Sbornik zakonah i naredaba valjanih za Kraljevine Hrvatsku i Slavoniju. Zagreb 1887.

[20] Rumenjak, 2000, 473-486.

felrótták neki, hogy autokratikus módszerekkel kormányozza az országot, a kiszolgáltatott tisztviselőkre és a szerbekre támaszkodva, hogy „a pesti kormány utasítására magyarosítást folytat”, magyar iskolát alapít Horvátországban, stb. Habár a horvát historiográfiában úgy olvasható, mintha ezek a vádak a két évtizedes tevékenységének összefoglalói lennének, valóban, e legtöbb, vele szembeni kifogást a Jogpárt már 1884-ben, vagyis bánága első évében foglalta össze. Tekintettel arra, hogy a magyar újságok rendszerint közölték a horvát ellenzéki lapok írásait, így Magyarországon elterjedt róla az a kép, hogy egy „erőskezű” politikus, aki „pacifikálta Horvátországot”. Khuen-Héderváry gróf az osztrákokkal és a horvátokkal kötött kiegyezési törvényekre építette politikáját, és azok betartásával igyekezett kormányozni az országot. Véleménye szerint a dualizmus volt a legjobb megoldás a monarchia valamennyi nemzete számára, amely főként az osztrákok, magyarok és horvátok érdekeit szolgálta. Ezért neheztelt a horvát–magyar kiegyezést el nem fogadó horvát ellenzékre, éppúgy, mint azokra a magyar politikai pártokra, melyek elvetették az 1867:XII. törvénycíkket. Főként Magyarországot tartotta emiatt veszélyben, mert az országban a magyar nemzet nem érte el a lakosság számának fele részét sem, a nemzetiségek pedig közismerten elvetették a magyar nemzeti eszme gondolatát. Vagyis, ha Magyarországnak sikerülne függetlenedni, akkor az területi vitákat és konfliktusokat szítana.

Sem a horvát, sem a magyar ellenzék nem értette a bán érvelését, hanem úgy tekintettek rá, mint Budapest (a horvátok) vagy Bécs (a magyarok) érdekeinek kiszolgálójára. A hédervári gróf pedig azt tartotta, hogy a dualizmust, az alkotmányt és a törvényeket el nem fogadó ellenzék az ország rombolója, amely „máshonnan kapott utasítások” alapján cselekedik. Habár ezt a nézetet többször kifejtette, főként Horvátországban, mégis, soha nem árulta el, kire gondolt, amikor az utasítások kibocsátójáról beszélt. Csak a horvátországi lázadással kapcsolatban fejtette ki, hogy azt nem Ausztriából irányították.

### 1. „A horvát nemzet eltiprója”

Ami Khuen-Héderváry bán személyének és tevékenységének leírását illeti, a horvát historiográfia e tekintetben szinte példa nélküli. Kifejezetten egyoldalú, csak negatív jelzővel illetik az egykori bánjukat. Azt állítják, hogy a hédervári gróf a nemzet eltiprója, legfőbb akadálya a horvátok fejlődésének, kibontakozásának, stb. Sőt, a tankönyvekben is vele kapcsolatban két olyan eseményre fektetik a hangsúlyt, amelyek lejáratták a személyét és a bán intézményt is, melyre egyébként a horvátok oly büszkén tekintenek vissza. Az egyik a bán állítólagos fizikai bántalmazása a horvát szaborban, a másik pedig a magyar zászló meggyalázása a király 1895. évi zágrábi látogatásnál. Az első botrány 1885. októberében azzal kezdődött, hogy a bán a törvényhozás beleegyezése nélkül Magyarországra küldte az ún. kamarai okiratokat (13 láda, Horvátországra vonatkozó okiratról volt szó), melyeket Budapest elfoglalását követően Jellasics bán



1849-ben Zágrábba szállíttatott. Ezért a báni felelősségről szóló törvény alapján a jogpárti képviselők az országgyűlésben büntetőjogi felelősségre akarták vonni Khuen-Héderváry grófot, az 1870:VII. t. c. és az 1874. január 10-i horvát autonóm törvény megsértése miatt.<sup>[21]</sup> Mivel a vita keretében incidensre került sor, a bán jóhírének védelme érdekében lefolytatott bírósági per keretében a renitens képviselőket börtönbüntetésre ítélték. Mégis, bánása idején a legnagyobb botrányt a magyar zászló elégetése okozta, 1895 októberében, a király zágrábi látogatása során. Valójában az egyetemisták nem a hivatalos nemzeti zászlót égették el, hanem egy piros-fehér-zöld színű szövetből összevert anyagot. Jóllehet ezt a tettet a bán politikája elleni tüntetésként valószínűsítették meg, azt valójában a magyar kormány elleni akcióként értelmezték.<sup>[22]</sup>

#### IV. MINISZTERELNÖKI MEGBÍZATÁS

Khuen-Héderváry Károly 1903. június 27-én megbízatást kapott a kabinet összeállítására. Ezt megelőzően azonban a király már 1893 elején tudatta vele, hogy „legyen készen”, mert az első adandó alkalommal rábízta a magyar kormány vezetését.<sup>[23]</sup> A következő évben megvalósulni látszottak az uralkodói ígéretei. Ugyanis 1894-ben az egyházi reformokról szóló törvényjavaslatot május 10-én, a névszerinti szavazásnál a Főrendek háza 140:118 arányban elvetette. A bán a törvény elfogadása mellett voksolt, tudván, hogy azokat az uralkodó „állami érdekek miatt” kész szentesíteni, valamint, tisztában lévén azzal, hogy majd tőle várják a törvények végrehajtását, mert már egy hónappal korábban Bécsben úgy döntöttek, hogy Wekerle helyébe ő lépjen. A törvényjavaslat visszautasítása veszélybe sodorta a Szabadelvű Párt fennmaradását, ami az udvarnak újabb gondot jelentett volna. Ezért írt Kállay Béni a király által kapott utasítás szerint, május 16-án a hédervári gróf barátjának: „Ő Felseége határozottan óhajtja, hogy a házassági törvényjavaslat a Főrendiházban a legközelebbi szavazásnál keresztülmenjen. Ő Felseége ezt tisztán politikai okokból óhajtja, hogy a mai zavaros helyzet végre tisztázassék és a jövő elhatározások számára az út egyengettessék.”<sup>[24]</sup> A Képviselőház a május 21-i szavazáson 272:104 szavazatarányban ismét elfogadta a törvényjavaslatot, majd azt visszaküldte a felsőházhoz.<sup>[25]</sup> Ezúttal a Főrendek Háza 58. ülésén (1894. június 21-én) a mágnások és prelátusok szűk szavazattöbbséggel (128:124) elfogadták a polgári házasságról szóló 1894:XXXII. t.c.-et és az állami könyvvezetésről szóló 1894:XXXIII. törvényt.

[21] Stenografički zapisnici, 1885, 1015.

[22] Janjatović, 1997, 91-107.; Iveljić, 2008, 587-624.

[23] Tisza, 1923, 684.

[24] Tisza, 1934, 684.

[25] KN XVIII. k. 1892-1897. 1894-314. 345-454.

A történetek után, június 1-jén Ferenc József elfogadta a kormány lemondását, egyúttal Khuen-Héderváry Károlyt bízta meg az új kabinet megalakításával. Feladata volt egy új, kiegyezéspárti parlamenti többség létrehozása, mégpedig a Szabadelvű Párt konzervatív elemeinek és a Nemzeti Pártnak fúziójával. Kinevezését követően a horvát bán elutazott Budapestre, ahol szembesült azzal, hogy a Szabadelvű Párt továbbra is kitart Wekerle Sándor mellett. Ezért nem fogadta el a megbízatást, így Ferenc Józsefnek nem volt más lehetősége, mint megerősíteni Wekerle kormányát, majd december 9-én szentesítette az egyházi törvényt. Wekerle Sándor ennek fejében december 21-én lemondott.<sup>[26]</sup> Távozásával ismét Khuen-Héderváry lett az egyik legesélyesebb kormányfőjelölt. Ezúttal maga a király is elutazott Budapestre (december 27-30.), de a szabadelvűek néhány prominens tagja elutasította Khuen-Héderváry gróf kinevezését. Ezért a bán ismét megírta Bécsbe, hogy nem vállalja a kormányalakítást, mire I. Ferenc József 1895. január 14-én báró Bánffy Dezsőre bízta a minisztertanács vezetését.<sup>[27]</sup>

A bán szembesülhetett azzal, hogy Magyarországon szinte semmilyen támogatást nem élvez, azt hirdetik róla, hogy „horvát” és „grancsár”, azaz idegen, a magyar nemzeti érdekek kérdésében tartózkodó ember. Ez a megbélyegzés még évekig kísérte.

A sikertelen miniszterelnöki jelölés vélhetően megviselte a szlavón gróft, mivel egész januárban nem volt jelen a Saborban a költségvetési vitákon, ami a képviselők körében felvetette a kérdést, hogy kiürült-e a báni szék. Azonban 1895. február 22-én ismét részt vett a horvát országgyűlés munkájában. A kormányzást még szilárdabbá tette, és nemcsak Horvátországban mutatta erejét, hanem olykor a magyar kormánnyal is vitába szállt. Az ellenállást sokan a sikertelen miniszterelnöki kinevezéshez kötik, amely tovább erősödött a király zágrábi látogatásán történetekkel. Ezért azt Khuen-Hédervári Károly és Bánffy Dezső személyes konfliktusaként mutatják be.<sup>[28]</sup> Jóllehet az ó-unionisták és a jogpártiak a magyar kormányfővel egyeztetve próbálták őt elmozdítani a báni székből, a paradigmaváltás leginkább annak tudható be, hogy 1894-ben pártjához csatlakozott Josip Pliverić és Nikola Tomašić, a zágrábi jogi kar nemzetközileg elismert szaktekintélyei, akik a horvát állami eszme megalkotói voltak.<sup>[29]</sup> Ezért a Nemzeti Párt már nem képviselte a „magyaros” politikát, hanem Horvátország érdekeit.<sup>[30]</sup>

Újabb miniszterelnöki megbízatást 1903-ban kapott, amikor Zágráb ismét lángokban égett, éppúgy mint húsz évvel korábban, amikor az egykori győri főispán odaérkezett.<sup>[31]</sup> Az 1903. évi lázadás is a nyelv, a lobogó és a címer használatával volt kapcsolatos, mert a horvátok szerint Budapest kijátszotta a kiegyezési

[26] Hanák, 1959, 291-353.

[27] Ifj. Bertényi, 2015, 92.

[28] Katus, 2010, 317-327.; Ifj. Bertényi, 2003, 69-104.

[29] Gross, 1954, 223-249.

[30] Matković, 1996, 86.

[31] Heka 2016, 45.; Heka, 2016, 1065-1096.

törvénycikk rendeleteit. A MÁV a vasúti hivatalokra magyar nyelvű feliratokat és zászlókat helyezett el, ami tömegtüntetéseket eredményezett. A tüntetők megtámadták a magyar hivatalnokokat, kereskedőket, még a magyarul beszélő horvátországi zsidókat is.<sup>[32]</sup> Válaszként a bán a csendőrség mellett a katonaságot is kirendelte a lázadás leverésére, így vér is folyt, a börtönök megteltek. A bán és rendszere elleni híresztelés keretében elterjedt az a hamis információ is, mely szerint a rögtönítélő bíróság húsz embert akasztatott fel retorzióként a magyar feliratok leszedése miatt, amiért Fiumében a hajókról leszedték a magyar lobogókat, Dalmáciában is magyarellenes és Khuen-Héderváry gróf elleni tüntetéseket szerveztek. Emellett a horvát kárvallottak anyagi támogatására egy külön bizottságot is létrehoztak.<sup>[33]</sup>

A horvát (délszláv) historiográfia bő egy évszázada megkérdőjelezhetetlen nézetként tanítja, hogy a horvát bán ennek láttán „megszökött Horvátországból”, hogy Ferenc József „mentette meg” a még nagyobb meggyaláztatástól és Budapestre helyezte át, stb.<sup>[34]</sup>

## 1. A megvesztegetési botrány

Magyarországon korábban értesültek a bán jelöléséről, mint Zágrábban, és azt meg akarták akadályozni. Gabányi Miklós a Képviselőház május 27-i ülésén kérdéssel fordult a miniszterelnökhöz, melynek lényege arra irányult, miként és mikor számolják fel a horvátországi lázadást. Egyben felolvasta a magyar sajtóban megjelent írásokat arról, hogy Khuen-Héderváry gróf „folytatja a magyarellenes provokációkat a horvát képviselőivel”.<sup>[35]</sup> A „Budapesti Hírlap” hazaárulással vádolta a bánt, akit a „bécsi udvar kedvencének” és a „horvát követelések szószólójának” nevezett.<sup>[36]</sup> Emiatt ő „közveszélyt” jelent, főként, mert ő a magyar nemzet, a kormány és a Képviselőház fölött áll. Vagyis már a hivatalos kinevezése előtt Khuen-Héderváry grófot az országgyűlésben és a sajtóban bizalmatlansággal fogadták, éppúgy, mint hajdanán Zágrábban. Hugó Ignotus (valódi néven: Hugó Veigelsberg) leszögezte, hogy Budapesten anekdoták terjedtek arról, hogy mennyire járatlan az új miniszterelnök a magyar politikai élet kérdéseiben.<sup>[37]</sup>

Csak I. Ferenc József bízott abban, hogy képes lesz rendezni a magyarországi viszonyokat, felszámolni az obstrukciót, mivel a magyar országgyűlés munkájának megbénítása az egész dualista rendszer működését veszélyeztette.

Habár a kormányalakítás előtt tárgyalt az ellenzék vezetőivel (Kossuth Ferenc, Komjáthy Béla és Justh Gyula megerősítették őt, hogy létrejöhet a komp-

[32] Dobrovšak, 2005, 636.; Horvat, 1989, 252.

[33] Trumbić, 1936, 66.

[34] MNL OL MJ K27 - 1903. 06. 17. (25. ülés) 19. A horvát országgyűlés elnapolása (HSzDM).

[35] KN, 1901. XVI. k. 1901-280. 1903 május 27-én, szerdán.

[36] Gratz, 1934, 406.

[37] Ignotus, 1910, 13.

romisszum), mert az obstrukciót nem szándékozott erőszakkal letörni, azok később nem tartották magukat a megállapodáshoz, mert azt a Függetlenségi Párt tagsága elutasította.<sup>[38]</sup> A kormányfő nem élvezte a kormánypárt bizalmát sem, az ellenzék hátat fordított neki, ahogy a sajtó is. Ilyen körülmények közepette ült a miniszterelnöki székbe a bemutatásakor, június 27-én. Kormányában megtartotta a Széll-kabinet legtöbb miniszterét, és annak politikáját is folytatta. Saját kezében tartotta a királyi személye körüli és a belügyi tárcát (ez utóbbi volt a kedvenc reszortja, Tisza Kálmán is hajdanán a kormányában ezt a minisztériumot szánta neki, mielőtt bán lett). A horvát-szlavón-dalmát tárca nélküli miniszternek barátját, Nikola Tomašićot nevezte ki.<sup>[39]</sup> A szokásoknak megfelelően, a királyi kinevezést a volt miniszterelnök jegyezte ellen, így Széll Kálmán június 27-én (szombaton) ennek eleget tett.<sup>[40]</sup> Khuen-Héderváry gróf lett a minisztertanács elnöke és egyben a belügyminiszter és a király személye körüli miniszter. Másnap a kormány letette az esküt, a miniszterelnök pedig bemutatta Pejacsevics Tivadar grófot, aki utódja lett a báni székben. A hédervári gróf legfőbb feladataként az alkotmányos élet visszaállítását és az obstrukció felszámolását tartotta, de erre nem volt esélye, mivel ő lett az egyetlen kormányfő, kinek lemondását már a miniszterelnöki szék elfoglalása és programjának bemutatása előtt kezdeményezték. A Képviselőházban június 30-án, kedden jelent meg először miniszterelnökként. A viták során Pichler Győző „szégyennek” nevezte Tomassich Miklósnak (Nikola Tomašić) a báni kinevezését, tekintettel a korábbi, horvát érzelmű képviselőházi beszédeire. Ennek megerősítésére a szélső baloldal „Živio” („Éljen!”) felkiáltásokkal üzente, hogy a magyar országgyűlésben a horvátok „átvették a hatalmat”. A ház elnöke felhívta a figyelmet, hogy a Képviselőházban csak a horvát képviselőknek van joguk felszólalni horvát nyelven, ami nagy lármát eredményezett. A jegyzőnek a bekiabálások ellenére sikerült felolvasni a királyi leiratot Khuen-Héderváry gróf báni méltóságából való felmentéséről és a magyar miniszterelnöki kinevezéséről. A július 2-i viták keretében felróták neki, hogy nem ismeri a magyar országgyűlés működését, mert „más iskolába járt”, és a „horvát modellt” követi.<sup>[41]</sup>

Július 6-án, a Képviselőház 299. ülésén Lengyel Zoltán azzal vádolta a hédervári grófot, hogy húszévnnyi bánása alatt, Zágráb és Bécs érdekeit kiszolgálva, bebörtönzésekkel, hóhérokkal és más módon gátolta a vallás-, a szólás- és a gondolatszabadságot, az alkotmányos jogokat. Kiemelte, hogy a horvátok ezt a bánásmódot már érezték saját bőrükön, de ő nem szeretné, ha a miniszterelnök Magyarországon is ilyen eszközöket venne igénybe. Mivel a kormányfő nem a haza szülötte, így nem fogja a magyar érdekeket képviselni, hanem az udvarét.

[38] A miniszterelnök megígérte, hogy a kormány visszavonja az újonclétszám felemeléséről szóló javaslatát, amennyiben az ellenzék nem akadályozza meg a rendes újonckontingens megszavazását.

[39] Heka, 2019.

[40] MNL OL K 26-1904-III—3417. Széll Kálmán előterjesztése Khuen-Héderváry Károly miniszterelnökké történő kinevezéséről. 1903. június 27.

[41] KN, 1901. XVII. k. 1901-297. 1903. július 2-án, csütörtökön.

Erre utal az is, hogy legfőbb feladatának tartotta a legközelebbi barátjának, Tomasicsnak a miniszteri székbe ültetését, „aki pedig Pliverić iskolájában neveltetett”.<sup>[42]</sup> Josip Pliverić a horvát állami eszme kidolgozója és népszerűsítője volt a horvát szaborban, a magyar országgyűlésben, illetve jogtudósként Európa-szerte. Azt állította, hogy a kiegyezési törvény alapján Magyarország és Horvátország reáluniót alkot, vagyis ellenezte az egységes magyar állam eszméjét.<sup>[43]</sup> Pliverić csatlakozása Khuen-Héderváry politikájához szakadáshoz vezetett a Nemzeti Párton belül, így több neves régi unionista (ún. ó-unionista) kilépett a pártból,<sup>[44]</sup> és a jogpártiakkal, valamint a magyar kormánnyal együttműködve, sikertelenül próbálta megdönteni a bán hatalmát. Ezután a Nemzeti Pártban egyre erősebben érvényesültek Pliverić reálunióra utaló nézetei.<sup>[45]</sup> A lengyel képviselő vitájában hozzátette, hogy nem rója fel a kormányfőnek azt, hogy érzelmileg Horvátországhoz kötődik és „nem beszél jó a magyar nyelvet”, mert a kiegyezési törvénycikk szerint horvátul is beszélhet.<sup>[46]</sup> Az ebbéli lejáratást másnap Ráth Endre folytatta, kiemelve, hogy a kormányfő nem beszél jól magyarul, ami „fájdalmas” Magyarország szempontjából, de a közjogi kérdésekben is gondot okozhat, mert nem biztos, hogy „tudja minden kifejezésnek a jelentését”.<sup>[47]</sup> A nyelvtudás hiányosságaira utalt (a július 13-iki ülésen) Marjay Péter is, aki közbeszólt a miniszterelnök beszédének elején, kérve, hogy szónoklatát „helyes magyar nyelven” próbálja előadni. Horvát Gyula még inkább támadta őt ad hominem, amikor „lefordította” neki Marjay képviselő szavait. Bekiabálásával felháborította a kormánypárti képviselőket, akik hangosan helytelenítették az ellenzékiek magatartását.<sup>[48]</sup> Khuen-Héderváry Károly kiállta ezeket a szavakat. Eötvös Károly leírása szerint a miniszterelnök szelíd természetű, „sima modorú” ember, kinek „az emberekkel való érintkezése szerény és kellemes”.<sup>[49]</sup> Tisztában volt azzal, hogy a helyzete nem könnyű, ezért törekedett megegyezésre jutni az ellenzék befolyásos elemeivel, vagy legalább „lehuíteni harcos hevüket”. Más kortársa is úgy ítélte meg, hogy az új miniszterelnököt a nyugodtság és arisztokrata viselkedés jellemezte, melynek keretében mindig megőrizte a hidegvérét. Mikszáth Kálmán beszámolt arról, hogy nála felfedezhető a „Tisza-iskola” legfőbb jellege: nem siet, nem haragszik, nem csodálkozik.<sup>[50]</sup> Mikszáth az országgyűlésen látta, hogy a miniszterelnök túri a sértéseket, csendesen ült a teremben, rezdületlen arccal, csak időként erősen bepírult némely megjegyzésekre.<sup>[51]</sup> Azon-

[42] KN, 1901. XVII. k. 1901-299. 1903 Julius 6-án, hétfőn.

[43] Holjevac, 2008, 57-65.

[44] Obzor, 153, 2.

[45] Pliverić, 1886; Pliverić, 1887.

[46] KN, 1901. XVII. k. 1901-299. 1903 Julius 6-án, hétfőn.

[47] KN, 1901. XVII. k. 1901-300. 1903 Julius 7-én, kedden.

[48] KN, 1901. XVII. k. 1901-306. 1903 Julius 13-án, hétfőn.

[49] Eötvös Károly munkái, 1909, 12.

[50] Vasárnapi Újság, 30. sz., 498.

[51] Vasárnapi Újság, 26. sz., 417.

ban a kormányfőt is váratlanul érte a július 29-i esemény, amikor Papp Zoltán (az obstrukció egyik vezetője) a Képviselőház ülésén közölte, hogy megvesztegetés érte.<sup>[52]</sup> Jóllehet erről a botrányról már előző nap értesítette a pártját, mégis, a párttársai a Képviselőházban eljátszották a meglepettséget és a felháborodást. Céljuk a miniszterelnök leváltása volt, ami végül meg is valósult. Az ügy kivizsgálása érdekében a Képviselőház felállított egy parlamenti bizottságot.<sup>[53]</sup> A vizsgálóbizottság augusztus 26-án benyújtotta a jelentését, amely szerint a minisztertanács elnöke nem vett részt a megvesztegetésben.<sup>[54]</sup> Sőt nem is tudott róla, így semmilyen felelősség nem terheli.<sup>[55]</sup> Időközben gróf Szapáry László fiúmei kormányzó bevallotta, hogy a megvesztegetésért őt terheli a felelősség.<sup>[56]</sup> Azonban a Képviselőház mentelmi bizottságának döntésére még jó ideig várni kellett, végül az is megállapította, hogy az akkor már volt kormányfő nem sértette meg Papp Zoltán mentelmi jogát, így „ez ügyben a további intézkedésnek szüksége fenn nem forog”.<sup>[57]</sup>

I. Ferenc József augusztus 6-án magához hívatta Khuen-Héderváry gróft, aki elutazott Bad Ischlbe és ott felajánlotta lemondását.<sup>[58]</sup> A minisztertanács az augusztus 8-án 17 órai kezdéssel megtartott ülésén lemondott.<sup>[59]</sup> Két nappal később, a képviselőházi ülésen Khuen-Héderváry gróf kormányának lemondását azzal indokolta, hogy nem volt képes biztosítani az országgyűlés és az ország zavartalan működését, a költségvetés elfogadását.<sup>[60]</sup>

A király kereste az utódját, de végül ismét a hédervári gróft jelölte kormányfőnek. Azonban, mielőtt szeptember 22-én sor került volna az újabb kinevezésre, ismét kellemetlen hír lepte meg a miniszterelnököt. Ugyanis I. Ferenc József szeptember 16-án, a galíciai Chlopy-ban megtartott hadgyakorlaton parancsot adott ki, amelyben a hadsereg egységének és közösségének fontosságát emelte ki. Abban egyértelművé tette, hogy nem fogadja el a magyarok által kívánt véderőreformokat. Emellett, a parancs német nyelvű szövege a monarchia „két részéről” és nem pedig két országról beszélt, amit szintén sértésnek vettek Budapesten.<sup>[61]</sup> A chlopy-i parancs hazánkban nagy vihart kavart, így, habár a miniszterelnök a szeptember 24-iki képviselőházi ülésén megkapta az újabb

[52] KN, 1901-1905. XVIII. k. 319. 1903. július 29.78-113.

[53] Ferdinándy, 1903, 422-433.

[54] KI, 1901. XXIX. k. 413-433. sz. 1901-421. sz. A képviselőház által kiküldött vizsgáló-bizottság jelentése, a háznak tudomására hozott politikai vesztegetések ügyében.

[55] KI, 1901-1906. 1901. XXXV. k. 1901-660. A képviselőház mentelmi bizottságának jelentése, a gróf Khuen-Héderváry Károly országgyűlési képviselő terhére bejelentett mentelmi jogsértés ügyében. 640-680.

[56] Ld. Cieger, 2011; Cieger, 2005.

[57] Budapesti Napló, 213. sz., 4.

[58] MNL OL K 26-1904-III-3417. Khuen-Héderváry Károly miniszterelnök lemondásának előterjesztése. 1904. augusztus 6.

[59] MNL OL K 27.1903. augusztus 8./1. - A kormány lemondása.

[60] KN, 1901-1905. 321. országos ülés. XVIII. köt. 1903. augusztus 10.

[61] Urbanitsh – Rumpler (Hrsg.), 2000, 527.

kormányalakítási megbízását, mégis, az elégedetlenkedők tábora tovább nőtt. Szeptember 29-én, a Képviselőház rendkívüli ülésén a kormányfővel szemben bizalmatlanságot szavaztak a saját párttársai is.<sup>[62]</sup>

A király október 6-án elfogadta lemondását. Utóda Tisza István gróf lett, aki szabad kezet kapott az obstrukciót leveréséhez, akár erőszak útján is.<sup>[63]</sup> Khuen-Héderváry gróf rövid tartamú, botrányokkal, bizalmatlansággal, vádaskodásokkal terhelt első miniszterelnökségi megbízatása november 3-án ért véget.<sup>[64]</sup> A hercehurca vélhetően pszichésen is hatott a lemondott kormányfőre, aki a Képviselőház 379. országos ülésén, egészségügyi okokra hivatkozva kérvényezte a kétéhetes pihenőt, amit a Ház engedélyezett számára.<sup>[65]</sup> Azonban mivel Tisza István gróf felkérte a király személye körüli miniszteri tisztre, az ellenzékiek emiatt is tiltakoztak, de sikertelenül. Tisza István gróf kormányának bukása és a Szabadelvű Párt feloszlata után a hédervári gróf visszavonult a politikából, és hédervári birtokán élte napjait.<sup>[66]</sup> Zárkózott típusú ember volt, szívesebben időzött a hédervári kastély kertjében és tizenötezer kötetes könyvtárában, ahol rendszerezte a könyvgyűjteményét, olvasott, főként történelmi jellegű munkákat.<sup>[67]</sup>

## V. KHUEN-HÉDERVÁRY GRÓF MÁSODIK KORMÁNYA

Tomasics Miklóssal folytatott levelezéséből kitűnik, hogy Alois von Lexa Aehrenthal báró közös külügyminiszter 1909. szeptember 9-én kelt levélben utasította arra, hogy ideiglenesen (1910 márciusáig) vegye át a magyar kormány vezetését. Miután Wekerle Sándor lemondott 1909. szeptember 28-án, a király 1910. január 11-én Khuen-Héderváry grófnak adott megbízatást az új kormány összeállítására, majd január 17-én megerősítette a kabinetjét.<sup>[68]</sup> A miniszterelnök magának hagyta meg a belügyminiszteri, a király személye körüli miniszteri és a horvát-szlavón-dalmát miniszteri tárcát.<sup>[69]</sup> A Képviselőházban január 24-én mutatkozott be az új kabinet, amelyet a parlament nem támogatott, mivel továbbra is a koalíciós kormányt alkotó pártok képviselői voltak többségben.<sup>[70]</sup>

A kiváló szervező hírében álló miniszterelnök a horvátországi tapasztalatokra építve (ahol egy már meglévő pártot átalakított saját elvárásai szerint) létrehozta a Nemzeti Munkapártot, Tisza István gróf és még jónéhány korábbi

[62] KN, 1901-1905. XVII. k. 1903-323. 1903. szeptember 29.

[63] Soós, 2018, 81.

[64] Budapesti Közlöny, 1903. nov. 4. Gróf Tisza István miniszterelnökké történő kinevezése.

[65] KN 1901. XXII. k. 1901-379. 1904. január 19., 35.

[66] Karaula, 2022. 12. sz. levél kelte: „Hedervar Győr-megye 17/IX 905.”

[67] Závodszy, 1920; László, 1990, 184-189.

[68] Pölöskei, 1963.

[69] KN 1906. XXVI. k. 1909-465. 1909 december 17-én, pénteken, 20.

[70] KN 1906. XXVI. k. 1909-471. 1910 január 24-én, hétfőn, 82.

szabadelvű pártársával együtt. A február 19-én megalakult párt az 1910 júniusában megtartott választásokon elsőpró győzelmet aratott, 256 mandátumot (61,98%) szerezve. Jóllehet, a képviselőket ötéves mandátumra választották meg, de az Első Világháború kitörése miatt Az országgyűlés tartamának kivételes meghosszabbításáról szóló 1915. évi IV. törvény nyolc évre meghosszabbította a képviselők mandátumát.<sup>[71]</sup> Ezért ez lett az utolsó országgyűlési választás az Osztrák-Magyar Monarchia idején, a Nemzeti Párt pedig Khuen-Héderváry, majd Tisza István ugyanazon évben történt halálával megszűnt létezni 1918 végén. Khuen-Héderváryt és Tisza gróft a politikai nézetek mellett rokoni szálak is fűzték egymáshoz, hiszen Tisza István édesanyja az egykori horvát bán feleségének, Teleki Margitnak a nagynénje volt.<sup>[72]</sup> A szlavóniai származású mágnás kevés embert mondhatott barátjának. Tisza mellett közéjük tartoztak Kállay Benyamin közös pénzügyminiszter és bosznia-hercegovinai kormányzó, Kálnoky Gusztáv gróf közös külügyminiszter (1881-1895), Erdődy István gróf és Tomasics Miklós.

Második kormányzása idején már érett államférfiként vezette az országot. Első lépéseinek egyike a Horvát-Szerb Koalícióval (HSZK) való megegyezés volt. Ezt azzal magyarázta, hogy Horvátország „alkotmányos tényező”, de a valóságban ezzel a lépéssel a horvátok és a szerbek jelentős részét ismét maga mellé állította.<sup>[73]</sup> Az egyezség szerint a HSZK a magyar országgyűlésbe a horvát szárborból az uniópárti politikusokat küldi, akik szavazatukkal a kormányt támogatják.<sup>[74]</sup> Ennek fejében a miniszterelnök megígérte, hogy Horvátországban leváltatja mindazokat a személyeket, akiket a HSZK kifogásolt. Mivel többnyire az ó-unionistákról volt szó, akik lojálisak voltak a Függetlenségi Párt vezette korábbi magyar koalíciós kormányhoz, ezért a kormányfőnek az alku elfogadható volt. A horvátokkal való megegyezést nagy sikernek könyvelte el, mert saját tapasztalata alapján tudta, mekkora nehézséget okozhat Horvátország az egész állam működésére. Ismételten kiemelte, hogy a kiegyezésen alapuló állami rendszer a legjobb megoldás minden nemzet és nemzetiség számára. A HSZK-nak adott ígéret végrehajtását barátjára, Tomasics Miklóstra bízta, aki első kabinetjében (1903. június 27. és november 3. között) a horvát-szlavón-dalmát tárca nélküli miniszter volt, a második kabinetje idején pedig horvát bán. Tomasics kilenc nyelven beszélt, a zágrábi Universitas jogászprofesszora volt, 1897/98-ban a Jogi Kar dékánja, a Képviselőházban 1893 óta a horvát frakció vezetője, 1906-tól a horvát Nemzeti Párt elnöke.<sup>[75]</sup> Jóllehet Khuen-Héderváry gróft példaképnek, mentorának tekintette, de a HSZK-val nehezen boldogult, mert az általuk leváltani kijelölt személyek közt több kiváló szakember is volt. Mivel azok elmozdításával nem

[71] Dobszay – Estók – Salamon, 1998, 102.

[72] Gróf Khuen-Héderváry családja. Vasárnapi Újság, God. 50., br. 27. Budapest, 5. srpnja 1903. 441.

[73] KN 1906. XXVI. k. 1910-19. 1910 Julius 21-én, csütörtökön, 306.

[74] MNL OL MJ K27 - 1910. 01. 27. (4. ülés) 2. Megegyezés a Horvát-Szlavon országgyűlés koalíciós pártjaival (ME).

[75] A horvát alkotmány- és jogtörténet egyik alapítója. Ld. Tomašić, 1910.



értett egyet, és főként nem akart kegyelmet gyakorolni a Szerb Királysággal való kémkedés miatt vádlottakkal, ezért 1910 júliusában felajánlotta lemondását.<sup>[76]</sup> A hédervári gróf viszont ragaszkodott a barátjához és nem fogadta el a távozását. Sőt, Tomasics kérésére a minisztertanács feloszlatta a Sabort.<sup>[77]</sup>

Khuen-Héderváry gróf kétévi kormányzásának egyik nagy vívmánya a Polgári perrendtartásáról szóló törvény létrehozása. Annak kidolgozása Plósz Sándor akadémikus munkája, aki törvényjavaslatát 1910. november 16-án mutatta be az országgyűlésben.<sup>[78]</sup> Mivel az ellenzék nem akarta elismerni, hogy ez az igen sikeres törvény Khuen-Héderváry kormányának érdeme, ezért azonnal „Plósz PP-jének” nevezték el, és máig is így szokás emlegetni.<sup>[79]</sup> A törvényt 1911. január 8-án szentesítette a király, majd egy héttel később kihirdették „az 1911. évi I. törvénycikket a polgári perrendtartásról”.<sup>[80]</sup> Az év májusában a miniszterelnök benyújtotta a véderőtörvényt is, amely ismételten obstrukcióhoz és ex-lex állapothoz vezetett.<sup>[81]</sup> A törvényjavaslatról a képviselőház 1911. július 17-től 1912. június 4-ig tárgyalta.<sup>[82]</sup> A törvény elfogadása viszont már a kormányfő lemondása (1912. április 12-én) után történt. Annak előzménye az volt, hogy Khuen-Héderváry gróf az ellenzéki obstrukciót kifárasztással próbálta megoldani, de ebben nem járt sikerrel.<sup>[83]</sup> Az ellenzéki vezetőkkel folytatott tárgyalásai sikertelenek maradtak, és mivel erőszakot nem akart alkalmazni, ezért nem volt más megoldása. Ebből is látszik, hogy jóllehet elterjedt vélemény szerint Khuen-Héderváry és Tisza István egyaránt hűségesen követték Tisza Kálmán „kemény” módszereit, ez valójában nem teljesen igaz. A hédervári gróf inkább kereste a kompromisszumot és nem volt olyan határozott, mint a két Tisza. Még egy jelentős különbség volt közöttük: Khuen-Héderváry síkra szállt a nemzetiségek jogaiért, mert a magyarság arányát figyelembe véve, tisztában volt azzal, hogy csak elégedett nemzetiségekkel tartható fenn a magyar állam. Fiának szavai szerint elszigetelődött a „sovinizmustól”, amely Magyarországon érezhető volt. Még a legközelebbi barátja, Tisza István sem értette politikájának ezen szegmensét, ő is „a magyar szupremációt támogatta”.<sup>[84]</sup>

[76] MNL OL MJ K27 - 1910. 07. 20. (26. ülés) 45. Dr. Tomassich Miklós horvát-szlavón-dalmát bán lemondása (ME).

[77] MNL OL MJ K27 - 1910. 08. 06. (28. ülés) 29. A horvát-szlavón-dalmát országgyűlés feloszlata (HSzDM).

[78] KN 1910-36. 1910 november 16-án, szerdán. A polgári perrendtartásról szóló törvényjavaslat tárgyalása, 68-72.

[79] Antal, 2013, 9-20.

[80] 1911. évi I. törvénycikk a polgári perrendtartásról.

[81] KN 1910. VIII. k. 1911. május 23–június 19. 1911-163. 1911 május 23-án, kedden. A honvédelmi miniszter előterjesztései.

[82] KN 1910. X. k. 1911. július 17–augusztus 30. 1911-199. 1911. évi Julius hó 17-én. A véderőről szóló törvényjavaslat tárgyalása.

[83] KN 1910. XV. k. 1912. február 12–március 8. 1910-344. 1912. február 15-én, csütörtökön. A véderői javaslat általános tárgyalásának folytatása, 7.

[84] Kornitzer, 1940, 224.

Lemondását követően továbbra is számottevő tényező maradt, mint a kormányzó Nemzeti Párt elnöke, illetve mint Balkán-szakértő.<sup>[85]</sup> Ez utóbbi tekintetben ő is tévedett, akár Tisza István. Mindketten elhitték a HSZK látszólagos lojalitását, nem vették komolyan a magyarelles hangulat egyre nagyobb erősödését.<sup>[86]</sup> Horvátországban a monarchia fenntartását a nacionalista jogpártiak támogatták és nem pedig a HSZK, de ezt a magyar kormányfő nem tudta felismerni.<sup>[87]</sup> Csak későn jött rá, hogy a HSZK két szerb vezetője – Svetozar Pribičević és Dušan Popović – félrevezették, valódi céljük a Szerb Királysággal való egyesülés volt. Tisza és Khuen-Héderváry grófok ellenezték az I. Világháború kitörését és az ország területi gyarapítását, mert abban Magyarország vesztét látták, mivel az a nem magyar ajkú lakosság növelését jelentene. A kormányfő minden fontos kérdést megtárgyalt pártjának elnökével, és gyakran hasonlóan ítélték meg a dolgokat. Ez történt meg a bécsi udvar Khuen-Héderváryhoz intézett azon felkérésével is, hogy Szerbia további sorsára vonatkozólag javaslatot tegyen.<sup>[88]</sup> A hédervári gróf az 1915. december 10-i keltezésű, német nyelvű kéziratban kifejtette, hogy nem javasolja Szerbia hozzácsolását Ausztria-Magyarországhoz, mert a Belgrádtól délre eső területen „keleti kultúrát, szokásokat, szemléletet követő” nép él. Annak világnézete nem kompatibilis a nyugati civilizációhoz és kulturális tradíciójához, ezért sem lakosságcsere, sem kolonizáció útján nem lehetne az ottani szerbeket beépíteni a nyugati világba (*streng orientalischen Anschauungen und Kultur Bestrebungen huldigender und deshalb der Monarchie fremder Elemente eingeschoben würde*). Ezért az elfoglalt országból csak Belgrád és a Dunamellék szűk sávját javasolta megtartani.<sup>[89]</sup>

## VI. ZÁRSZÓ

1916-ban nagy fájdalommal búcsúzott el mentorától, I. Ferenc Józseftől.<sup>[90]</sup> Azt, hogy az udvaron, főként a királyi családban mennyire tisztelték, tanúsítja IV. (Boldog) Károly döntése, hogy őt nevezze meg az első királyi biztosnak a koronázási szertartáson (1916. december 23-30). Két évvel később (1918. február 16-án) Budapesten meghalt Khuen-Héderváry gróf. Temetése 1918. február 20-án történt meg Héderváron, a Boldogasszony-kápolnában, ahol családi sír-

[85] Pölöskei, 1999, 47-55.

[86] Bulić, 2012, 443.

[87] Tonelli, 1941, 82.

[88] Gróf Tisza István összes munkái. IV. k. 345. 1469/6. Gr. Khuen-Héderváry Károly nyug. miniszterelnök, o. képviselő észrevételei a megszállott szerb területek jövője tárgyában tett 1444. sz. előterjesztésre.

[89] Gróf Tisza István összes munkái. IV. k. 74. 1469/α. Daruváry Géának, a kabinetiroda főnökének. 1915 december 29.

[90] Magyarország, 1916, 3.

ban nyugszik. Temetésén jelen volt az állami és politikai elit krémje, beleértve Tisza miniszterelnököt is. Megemlékeztek az életpályájáról, arról, hogy horvát bán, két ízben magyar miniszterelnök, továbbá győri főispán, az MTA tiszteletbeli tagja, a Nemzeti Párt elnöke, valamint Zágráb, Varasd és Győr tiszteletbeli polgára volt. Hűszéves bánága alatt modernizálta Horvátországot, kiépítette igazságszolgáltatási és közigazgatási rendszerét, fejlesztette gazdaságát (több gyár és pénzügyi intézmény alakult meg bánága idején), elősegítette a kulturális fejlődését (számos zágrábi közintézmény felépítése a nevéhez kötődik).

Khuen-Héderváry Károly gróf a dualizmus korszakának egyik legjelentősebb politikusa volt Horvátországban és Magyarországon.

## IRODALOM

- Antal Tamás (2013): A községi bíraskodás és az 1911. évi Polgári perrendtartás. In: Homoki-Nagy Mária (szerk.): *A polgári peres eljárás történeti fejlődése Magyarországon. V. Szegedi Jogtörténeti Napok. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged.*
- Artuković, Mato (2001): *Srbi u Hrvatskoj. (Khuenovo doba).* Hrvatski institut za povijest Osijek. Slavonski Brod.
- Bertényi Iván, ifj. (2003): Kérlelhetetlenül. Bánffy Dezső nemzetiségi politikája. In: *Pro Minoritate.* Tavasz.
- Bertényi Iván, ifj. (2015): Magyar-horvát közjogi és politikai viták a századfordulón. Bánffy Dezső intrikái Khuen-Héderváry Károly horvát bán ellen. In: Fodor Pál – Sokcevitcs Déns (főszerk.): *A horvát-magyar együttélés fordulópontjai. Intézmények, társadalom, gazdaság, kultúra.* MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont Történelemtudományi Intézet, Budapest.
- Brunner, Otto (1925): Zur ältere Geschichte der Khuen von Belasi. In: *Festschrift zu Ehren Emil von Ottenthals.* Wagner Verlag, Innsbruck.
- Bulić, Ivan (2012): Politika Hrvatsko-srpske koalicije uoči Prvoga svjetskog rata. In: *Časopis za suvremenu povijest.* Vol. 44. No. 2.
- Cieger András (2011): *Politikai korrupció a Monarchia Magyarországon.* Napvilág Kiadó Kft., Budapest.
- Cieger András (2005): A vizsgálóbizottság és a nyilvánosság. In: *Médiakutató.* 2025/02. (Elérhető: [https://www.mediakutato.hu/cikk/2005\\_02\\_nyar/08\\_vizsgalobizottsag/](https://www.mediakutato.hu/cikk/2005_02_nyar/08_vizsgalobizottsag/). Letöltés ideje: 2023. IV. 28.).
- Dobrovšak, Ljiljana (2005): Židovi u banskoj Hrvatskoj u zbivanjima 1903.-1904. In: *Časopis za suvremenu povijest.* No. 3/2005.
- Dobszay Tamás – Estók János – Salamon Konrád (1998): *Tisztelt Ház!: A magyar országgyűlések története 1848–1998.* Puskás Tivadar Távközlési Technikum, Budapest.
- *Eötvös Károly munkái* (1909) XXIV. kötet. Révai Tetsvérek, Budapest.
- Ferdinándy Gejza (1903): Parlamenti vizsgáló-bizottság és az országgyűlési tagok megvesztegetésének büntetettsége. In: *Jogállam.* 7. füzet. Budapest.
- Gratz Gusztáv (1934): *A dualizmus kora. Magyarország története 1867-1918.* I. köt. Magyar Szemle Társaság, Budapest.
- Gross, Mirjana (1954): Propast starounionističke stranke u svijetlu izvještaja Mirka Bogovića. In: *Zbornik Odsjeka za povijesne znanosti Zavoda za povijesne i društvene znanosti JAZU,* Vol. 1.

- Hanák Péter (1959): Iratok az 1894-95. évi magyar kormányválság történetéhez. In: *Történelmi Szemle*. 2. évf., 3-4. sz.
- Heka László (2016): Khuen-Héderváry Károly horvát bán és magyar miniszterelnök a horvátok szemében. In: *Forum Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*. SZTE Egyetemi Kiadványok, Szeged.
- Heka, Ladislav (2016): Grof Karlo (Károly) Khuen-Héderváry i Hrvati. In: *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 37., br. 3.
- Heka, Ladislav – László (2019): *Hrvatsko-ugarska nagodba. Pravni odnos bana i hrvatskog ministra*. Srednja Europa, Zagreb.
- Heka, Laslo (2017): Grof Karlo Kun Hedervari (Karlo Khuen-Héderváry) i Srbi u Ugarskoj i Hrvatskoj. In: *Zbornik radova Pravnog fakulteta*. Vol. 51, no. 4.
- Holjevac, Željko (2008): Pravo u službi nacionalnog pokreta: Josip Pliverić o pravnoj prirodni hrvatsko-ugarske 'državne zajednice' u doba dualizma. In: Marijana Marinović (ur.): *Nacionalni pokret u Hrvatskoj u 19. stoljeću*, Zagreb, 57–65.
- Horvat, Josip (1989): *Politička povijest Hrvatske I*. Binoza-Svjetski pisci, Zagreb.
- Ignatus Hugo (1910): A politika mögöl – Khuen gróf – Jegyzetek. In: *Nyugat*. 1910/13. sz.
- Iveljić, Iskra (2008): Od uza Sudbenog stola do turneje po Rusiji. Nepoznata pisma Josipa Henneberga iz 1894.-1897. In: *Časopis za suvremenu povijest*. Vol. 40. No. 2.
- Janjatović, Bosiljka (1997): Sudski procesi zagrebačkim studentima u studenom 1895. In: *Historijski zbornik*. 50.
- Karaula, Željko (2022): *Korespondencija Khuen – Tomašić*. Zavod HAZU u Bjelovaru. Knjiga 18. Zagreb-Bjelovar.
- Katus László (2010): Bánffy Dezső miniszterelnök és Khuen-Héderváry Károly horvát bán „párviadala”. In: *Nemzetek és birodalmak. Diószegi István 80 éves*. ELTE Új- és Jelenkori Egyetemes Történelmi Tanszék, Budapest.
- Kornitzer Béla (1940): *Apák és fiúk. Nagy magyar értékeink – ahogyan fiaik látják*. Első kötet. Széchenyi Irodalmi és Művészeti R.T. Kiadása, Budapest.
- László Csaba: A hédervári vár. In: Horváth László (szerk.): *Castrum Bene 1989. Várak a 13. században. A magyar várépítés fénykora*. Mátra Múzeum, Gyöngyös.
- Matković, Stjepan (1996): Čista stranka prava i stranački izbori na prijelazu 19. u 20. stoljeće. In: *Povijesni prilozi*. 15.
- Néma Sándor (2007): *Hédervár. Száz magyar falu könyvesháza*. A Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma Miniszterelnöki Hivatal – Győr-Moson-Sopron Megyei Önkormányzat, Budapest.
- Pálosfalvi Tamás (2013): Vitézek és Garázdák. A szlavóniai humanisták származásának kérdéséhez. In: *Turul*. 2013/1. sz. (Elérhető: [http://real.mtak.hu/19356/1/Vitezek\\_u\\_173211.9315.pdf](http://real.mtak.hu/19356/1/Vitezek_u_173211.9315.pdf)).
- Pliverić, Josip (1886): *Beitrag zum ungarisch-kroatischen Bundesrechte*. Forgotten Books, Agram.
- Pliverić, Josip (1887): *Der kroatische Staat*. Verlag von Leopold Hartman's Akadem, Buchhandlung (Kugli & Deutsch), Agram.
- Polić, Martin (1900): *Parlamentarna povijest Kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije sa bilježkama iz političkoga, kulturnoga i društvenoga života*. Dio drugi, Zagreb.
- Polić, Martin (1901): *Dragutin grof Khuen Hédarváry i njegovo doba*. Zagreb.
- Pölöskei Ferenc (1963): *A koalíció felbomlása és a Nemzeti Munkapárt megalakulása. 1909–1910*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Pölöskei Ferenc (1999): Az Osztrák–Magyar Monarchia Balkán-politikája az I. világháború előtti években. In: *A Balkán-háborúk és a nagyhatalmak. Történelmi és politológiai előadások*. Napvilág Kiadó, Budapest.

- Reisz T. Csaba (2017): „*Kedves Lajosom*” Csánki Dezső levelei Thallóczy Lajoshoz 1879–1916. Magyar Történelmi Társulat – MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont Történettudományi Intézet, Budapest.
- Rumenjak, Natalija (2000): Politička karikatura i slika 'Khuenovih Srba' s kraja 19. st. u Hrvatskoj. In: *Časopis za suvremenu povijest*. Vol. 32. No. 3.
- Tisza István (1923): Az 1894. május–június havi krízis történetéhez. In: *Gróf Tisza István összes munkái*. Első kötet. Franklin-Társulat, Budapest.
- Soós László (szerk.) (2018): *Magyar Minisztertanácsi jegyzőkönyvek 1867-1918. A Khuen-Héderváry és a Tisza kormány minisztertanácsi jegyzőkönyvei*. A Magyar Országos Levéltár kiadványai, II. Forráskiadványok 56. 1. kötet. Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, Budapest.
- Tomašić, Nikola (1910): *Temelji državna prava hrvatskoga kraljevstva*. Zagreb: Vjesnik kr. Hrvatsko-Slavonsko-Dalmatinskoga zemaljskog arkiva. Zagreb.
- Tonelli Sándor (1941): Tisza István utolsó útja (Sarkotic István báró vezérezredes, Bosznia-Hercegovina utolsó tartományi főnökének naplója). *Acta Universitatis Szegediensis. Sectio Geographico-Historica*. Tomus VII. Fasc. 2. Szeged.
- Urbanitsch, Peter – Rumpfer, Helmut (Hrsg.) (2000): *Die Habsburgermonarchie 1848–1918 / Verfassung und Parlamentarismus: Verfassungsrecht, Verfassungswirklichkeit, zentrale Repräsentativkörperschaften*. Band VII, Teil 1, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien.
- Závodszy Levente (1920): *A Héderváry család története*. Szerzői magánkiadás, Budapest.

## EGYÉB FORRÁSOK

- A Magyarország s Horvát-, Szlavon- és Dalmátországok közt fenforgott közjogi kérdések kiegyenlítése iránt létrejött egyezmény beczikkelyezéséről. Magyar Törvénytár 1836-1868. évi törvénycikkek, Budapest, 1896.
- Hof- und Staatshandbuch der Österreichisch-Ungarischen Monarchie für das Jahr 1910. Kroatien und Slawonien; Druck und Verlag der Kaiserlich-Königlichen Hof- und Staatsdruckerei, Wien 1910. 1190. ÖNB-ALEX - Staatshandbuch (onb.ac.at). Letöltve. 2023. II. 5.
- Képviselőházi Irományok.
- Képviselőházi Napló.
- Magyar Országos Levéltár Minisztertanácsi Jegyzőkönyvek.
- Stenografički zapisnici i prilozi Sabora kralj. Hrvatske, Slavonije i Dalmacije. 1884-1887. Zagreb, 1889.
- Zakon od 14. svibnja 1887. ob uređenju posalah crkve grčko-istočne i o uporabi ćirilice u kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji. Sbornik zakonah i naredaba valjanih za Kraljevine Hrvatsku i Slavoniju. Zagreb 1887.
- Zemský archiv v Opavě. Sbíрка matrik Severomoravského kraje • NAD: 165, inventární číslo: 3169, signatura archivu: Je III 31, typ matriky: katolická, Původce: Jeseník, římskokat. f. ú., obsah svazku: N 1831–1853 I-N 1831–1853, s. 117. Časový rozsah 1831 - 1853 Obsah svazku N • 1831-1853 I-N • 1831-1853 Územní rozsah Bobrovník, Děřichov, Ditřichštejn, Dlouhá Hora, Jeseník, Mýtinka, Pasíčka, Seč Místo uložení Zemský archiv v Opavě.

## LAPOK, FOLYÓIRATOK

- *Budapesti Hírlap*. 1883. szeptember 12. 251. sz. A jövődöbeli bán. 2.
- *Budapesti Hírlap*. 1883. december 1. Az új bán. 1.
- *Budapesti Hírlap*. 1903. 30. sz. A bemutatkozás.
- *Budapesti Hírlap*. 1903. június 28. 26. sz. Gróf Khuen-Héderváry Károly.
- *Budapesti Napló* Budapest, 1904. IX. évf. 213. sz. Mentelmi ügyek, kedd, augusztus 2. 4.
- *Magyarország és a nagyvilág*. XX. évf. 49. sz. Budapest, 1883. december 9. Gr. Khuen-Héderváry Károly. Az új horvát bán. 1-2.
- *Magyarország*. XXIII. évf. 331. sz. A trónváltozás a képviselőházban. 1916. XI. 28. 3.
- *Obzor*. Vol. XLIV, No. 153, „Nikola pl. Czernkovich, dr. Iso Kršnjavi i dr. Švartz”. Zagreb, 1903. VII. 8. 2.
- *Vasárnapi Újság* 1903. 50. évf. 27. sz. Gróf Khuen-Héderváry családja.

ZALAHEGYI ZOLTÁN

## Győr mint a magyarországi keresztényszocializmus bölcsője

### ABSTRACT

In late autumn 2023, this article commemorates the centenary of the death of Sándor Giesswein, whose career is linked to Győr, where the idea of Christian socialism was first introduced to our country 120 years ago.

I note that the article itself not only summarizes the decades of work of the founder of this idea in Győr, but also deals with other prominent representatives whose lives are also connected to Győr: Margit Slachta, Móric Esterházy and Vilmos Apor, who founded the predecessor of the KDNP.

**Keywords:** Christian socialism ■ Sándor Giesswein ■ Margit Slachta  
■ Móric Esterházy ■ Vilmos Apor

### I. BEVEZETÉS

Ezzel a rövid tanulmánnyal emléket szeretnék állítani ennek a ma is meghatározó jelentőségű politikai eszmének, annak magyarországi születésének jubileumi alkalmából, melynek középpontja Győr városa. Mindazonáltal meggyőződésem, hogy érdemes egy tudományos alapú fogalom meghatározással indítani ezt a tanulmányt. Ugyanis a Magyar Nagylexikon szerint a keresztényszocializmus egy olyan „politikai irányzat, mozgalom vagy törekvés, amelynek célja a társadalmi igazságosság elérése, s ennek alapjait a keresztény hitben látja elfogadva a szocializmus doktrínájának néhány elemét (pl. tulajdon és a termelés, eszmék és morális politika stb.) a 19. sz.-ban kialakult keresztény mozgalom célja a korai ipari társadalmakban keletkezett szociális problémák megoldása, a gyáripari proletariátus (a »negyedik rend«) társadalmi beilleszkedésének elősegítése, helyzetének javítása. A ker. szoc. nézetek közös jellemzője, hogy a társadalomnak a keresztények által elfogadott rendjében a szabadságot mint a személyiség velejáróját, minden ember számá-

ra biztosítani kell.”<sup>[1]</sup> Így több kérdés is vetődik fel a fenti gondolatok kapcsán. Egyrészt az, hogy melyek röviden a keresztényszocializmus alapvető – jelenkorunkban is fellelhető –, ”tárgyiasult” formái, és ezután tudunk érdemben foglalkozni azzal, hogy valóban Győr városa-e a magyarországi keresztényszocializmus bölcsője.

## II. A KERESZTÉNYSZOCIALIZMUS TÖRTÉNETI ALAPJAI ÉS ATTRIBÚTUMAI

Tehát a fentieket röviden összefoglalva, ez egy olyan, keresztény alapokon nyugvó politikai világnézet, amelynek alapját a pl. a Biblia által leírt jeruzsálemi hívők életén keresztül érthetünk meg a legjobban: „A sok hívő mind egy szív, egy lélek volt. Egyikük sem mondta vagyonát sajátjának, mindenük közös volt.”<sup>[2]</sup> Tehát elmondhatjuk: célja, jelenkori kifejezéssel élve a társadalmi egyenlőség megvalósítása, „mivel az ember arra lett teremtve, hogy ideális társadalomban éljen, elkerülhetetlen, hogy a szabadságért való küzdelmében, valamint az eredeti lelkét mélyebben kutatva szocialisztikus eszményt keressen,”<sup>[3]</sup> amely mint fogalom, az angol John Ludlow 1851-ben kiadott *A keresztényszocializmus és ellenfelei* c. munkájával vette történelmi kezdetét.

### 1. A *Rerum novarum* születése és hatása

Ebben az időszakban a kereszténység legnagyobb felekezete is reagált a 19. század új kihívásaira. Ugyanis 1891. május 15-én került a nyilvánosságra a katolikus egyház társadalmi szemlélete kapcsán legtöbbet hivatkozott dokumentum, a *Rerum novarum* (azaz az „új dolgokról”) című enciklika, melyet mind a mai napig a keresztényszocializmus eszméjének átfogó politikai programadó munkájaként tartanak számon.<sup>[4]</sup>

A pápa ezen első, szociális kérdésekkel foglalkozó körlevele alapvetően a gyári munkásság kiszolgáltatott helyzetére, a katolikus tanokon alapulóan adott válasz volt. Hozzá kell tenni azonban, hogy ezen kor társadalmi problémáinak okai visszavezethetőek a vallás és tudomány ellentétére, ugyanis: „az új tudományos paradigmák szembekerültek a hagyományos vallásos világgéppel, a hívek között teret hódított a polgári életforma, az ipar átalakulása pedig nagy kiterjedésű városok létrejöttét eredményezte. A városokba özönlő, ott a gyárak olcsó, többnyire szakképzetlen, és mindebből adódóan bármikor lecserélhető

[1] Glatz, 2008, 811.

[2] Szentiras.hu: Szent István Társulati Biblia, 32.

[3] Szentlélek társasága, 2001, 340.

[4] Prohászka Ottokár székesfehérvári püspök fordította magyar nyelvre és került kiadásra 1930-ban. (A szerzők megjegyzése.)



munkaerejét általában vidéki gyökerekkel rendelkező betelepülők alkották, akiknek szociális helyzete az elvaduló kapitalista gazdasági és piaci viszonyok miatt a század közepére tragikussá vált. A túlsúlyolt, egészségtelen környezetet jelentő munkáskerületek eltérő származású és felekezetű lakossága között a katolikus egyház nehezen tudott gyökeret eresztetni és hatékony pasztorációs munkát kifejtetni, ami hamar ébresztőleg hatott a papság egyes tagjaira.”<sup>[5]</sup>

Az mű alapgondolata arra vezethető vissza, hogy maga a munka az ember istenképiségének megnyilvánulása. Ez a mindenkiben fellelhető kreativitás áll szemben a kapitalizmus – individualista, kizsákmányoló és korlátozások nélküli – tőkefelhalmozó szemléletével szemben.

Hozzá kell tenni, hogy a mű az értelmetlenül kevés ember kezében felhalmozódó nagytőkét bírálta, ugyanis a neotomizmus jegyében a magántulajdonhoz való jogot is az ember az Istentől eredeztetett, alapvető jogának tartotta. Már csak azért is, mert a kereszténységben oly fontosnak tartott családok működésnek alapfeltétele a biztonságot és jólétet nyújtó magántulajdon léte, így annak hiánya a családokon keresztül a társadalmi békét is veszélyeztetné.

Másrészt, a pápai körlevél tagadja az istentagadó marxi dialektikus materializmuson alapó osztályharc elméletét is, ugyanis – az Istentől eredeztetett – természetjogból eredően fogadta el a munkások jogait ill. követeléseit, így nem meglepő módon: a munkásosztály szabad vallásgyakorlását, a biztonságos és az egészséget nem veszélyeztető munkakörülményeket, illetve a megfelelő mennyiségű pihenőidő biztosítását, valamint a sztrájkhoz való jogát. Ez utóbbi jog érvényesülését azonban olyan *ultima ratio* körébe tartozóan határozza meg a Rerum novarum, amely alapot szolgáltat a munkások egyesülésének, azaz a szakszervezetek létrehozásának jogához, amely hatékonyan biztosíthatná azok békés – tehát nem forradalmi – úton a szembenálló felek kibékítését, melyben a katolikus egyház valódi mediátori szerepet vállal.

### III. A KERESZTÉNYSZOCIALIZMUSNAK POLITIKAI IDEOLÓGIAKÉNT VALÓ MEGJELENÉSE A – TÖRTÉNELMI – MAGYARORSZÁG TERÜLETÉN

A Rerum novarum azonban nem csak egy elméleti írás maradt, mert nem sokkal kiadása után, „1894-ben Dortmundban alakult meg az első keresztényszocialista jellegű szakszervezet a helyi bányászok között”,<sup>[6]</sup> majd ezek hatása kiterjedt a szomszédos országokba is. Ennek eredményképpen, ezen keresztény alapon szerveződött érdekképviselői szervezetek „1899-ben Mainzban megrendezett konferenciájukon... a politikai semlegesség és a keresztény felekezet-köziség (*interkonfesszionalizmus*) mellett foglaltak állást.”<sup>[7]</sup>

[5] Ujkor.hu: Gondolat, tanítás és ideológia, 2023.

[6] Ujkor.hu: Gondolat, tanítás és ideológia, 2023.

[7] Ujkor.hu: Gondolat, tanítás és ideológia, 2023.

## 1. A keresztényszocializmus megjelenése hazánkban

Azonban nemcsak Nyugat-Európában, hanem az Osztrák-Magyar Monarchia politikai működésére is hatással volt ez az új irányzat. Ugyanis pl. Karl Lueger „1885-ben beválasztották az osztrák Reichsratba 1885-ben, 1889-ben pedig a Keresztényszociális Párt egyik alapítója volt, és haláláig a párt egyik leghatékonyabb vezetője maradt”,<sup>[8]</sup> vagy ugyanebben az időszakban hazánkban az Országos Keresztényszociális Párt legkiemelkedőbb egyénisége, Giesswein Sándor is hasonló ismertségű politikai karriert futott be.

### a. Giesswein Sándor

A híres pap, író, tudós és országgyűlési képviselő ugyan 1856. február 4-én Tatán született – a XVIII. században Magyarországra betelepített sváb családból –, de a középiskolai tanulmányait már a győri bencések gimnáziumában fejezte be, és ugyanitt – részben külföldi teológiai tanulmányai után –, 1878-ban pappá is szentelték.

Így nem véletlen, hogy „jól tudott a latin és német mellett angolul, olaszul és franciául. Győrött pedagógusként pedig algebrát tanított”<sup>[9]</sup> 1881-től, a győri tanítóképzőben, természettudományok, valamint a német nyelv mellett.

Mindemellett a keresztényszocializmus lelkes híve lett, és behatóan foglalkozott a kortárs szervezetekkel, ezenkívül mint egyházi méltóság Győrben (1883-ban papi szertartó, 1885-ben szentszéki jegyző, 1892-ben papi titkár és szentszéki ülnök, 1897-től székesegyházi kanonok, 1902-től apát, 1909-től pápai prelátus) ismertette a Rerum novarum tanításait.

Az egyházi vonal mellett életét a politikában való részvétel is meghatározta, melynek első lépéseként, 1895-től Győr szabad királyi város törvényhatósági bizottságának a tagjává vált. Erre az egyre nagyobb társadalmi válságot okozó szociális kérdésre, valamint a baloldali ideológiák magyarországi térnyerésére az értelmiség éppen 125 éve Győrben reagált legkorábban. Ugyanis e téma legnagyobb kutatója, Gergely Jenő szerint:

„A magyarországi keresztényszocialista mozgalom szervezeti előzményének a győri keresztény munkásegyletet tekintik. 1897 tavaszán Giesswein Sándor kanonok, a püspök titkára kezdte szervezni keresztény alapokon a munkásokat. A Győri és Győrvidéki Keresztény Munkás Egyesület 1898. január 2-án alakult meg.”<sup>[10]</sup>

1903-ban ugyan szerveződik Szombathelyen egy keresztény indíttatású és a szociáldemokráciát ellenző part, de igazi irányító személyiségének a győri apátot tekintette az akkori keresztény munkásság. Ugyanis „1903 májusában Győrött Giesswein Sándor kanonokot felkeresik a szociáldemokrata szakszervezetekből kilépő katolikus munkások és felkérlik, hogy álljon a megindítandó

[8] 32Enciklopedia Britannica: Karl Lueger, 2023.

[9] Gergely, 1974.

[10] Gergely, 1977, 17-18.

győri keresztényszocialista szerveződés élére. Az év vége felé Giesswein átveszi a budapesti Munkásegylet vezetését is. Kapcsolatot létesít a győri és a többi vidéki, addig önállóan tevékenykedő keresztényszocialista csoportosulás között.”<sup>[11]</sup> Meggyőződésem, hogy ez az a centenáriumi időpillanat, ahonnan a magyar keresztényszocializmus való kiindulópontját és kezdetét számíthatjuk.

Majd 1905-ben a Gyórhöz közeli magyaróvári kerület országgyűlési képviselője lett, a Katolikus Néppárt színeiben, melynek következményeképpen végleg Budapestre költözött.

Azonban Győr városa 1923 novemberében bekövetkezett halála után sem fedkezett meg a híres kutató papjáról. Ugyanis az eredetileg kereken 100 éve, a budapesti Kerepesi temetőben eltemetett, volt győri székesegyházi kanonok sírjának exhumálásának ötvenöt évvel ezelőtti eseményeit így összegzi Jánosi Gyula: „1968-ban exhumálták hamvait, és visszaadták a győri egyházmegyének. Esty Miklós világi pápai kamarás egy kis gyermek-koporsóban hozta le hamvait Győrbe. Szerény, szűk körű szertartás mellett helyezték el a hamvait tartalmazó koporsót a székesegyház kriptájába.”<sup>[12]</sup>

## 2. Győri pályakezdő keresztényszocialisták: Slachta Margit és gróf Esterházy Móric

Találhatunk azonban más fontos, keresztényszocialista történelmi személyeket is, akinek fölfelé ívelő pályája ugyanabban a városban kezdődött. Így a híres feminista Slachta Margité és a későbbi miniszterelnök Esterházy Móricé is.

### a. Slachta Margit<sup>[13]</sup>

Magának a keresztényszocializmusnak az egyik legfőbb célja az általános, titkos és egyenlő választójog biztosítása volt, mely jogot a nőkre is biztosítani kívánta mielőbb Magyarországon, melynek első parlamenti szószólója Giesswein Sándor volt. Az, hogy ez a gondolat mennyire valósággá vált a Trianon utáni Magyarországon, azt Slachta Margit életpályája is hűen mutatja.

A lengyel nemesi felmenőkkel büszkélkedő felvidéki család sarjaként a felső leányiskolát szülővárosában, Nyitrán, a tanítóképzőt Kalocsán végezte, ezt követően a győri polgári leányiskolában tanított 1906–1907-ben, tehát így is kapcsolódott a keresztényszoc. elindulásához ez a város. Ugyanis „1906 őszétől kezdve a győri orsolyiták polgári iskolájában tanított. Az iskola értesítőjében olvasható, hogy Slachta Margit kisasszony okl. Polg. isk. Tanár heti 16 órában tanít németet és franciát az I.-IV. osztályokban.”<sup>[14]</sup>

[11] Szolnoky, 2003, 93.

[12] Jánosi, 2022, 51.

[13] Kassa, 1884. szeptember 18. – Buffalo, New York, 1974. január 6.

[14] Mona, 1997, 18.

Ezt követően Budapestre került, ahol 1909-től katolikus szerzetesnőként a Szociális Testvérek Társaságának megalapítója lesz, majd az első magyar női országgyűlési képviselő, 1920. március 25-től, a főváros I. kerületében. 1949-ben nyugatra emigrált, a folyamatosan erősödő sztálinista kommunista diktatúra hazai térnyerése miatt.

#### b. Eszterházy Móric<sup>[15]</sup>

A fentiek alapján azt gondolhatnánk, hogy a keresztényszociális gondolat politikai szinten így elérte az akkor kor legmagasabb szintjét hazánkban. Azonban az 1881. április 27-én, az Oroszlány melletti Majkpusztán született Eszterházy Móric ennél is eredményesebb közéleti karriert futott be. Ennek eszmei alapja az volt, hogy az ugyancsak Eszterházy Móric nevű édesapja a gróf császári kamarásaként laikus tagja volt annak a „Fribourgi Uniónak is, mely a pápával folyamatosan egyeztetve dolgozta ki az 1891. május 15-én kihirdetett *Rerum novarumot*.<sup>[16]</sup>

Így a fiatal Eszterházy Móric gróf pályáját magántanulóként kezdte, majd annak folytatását így foglalta össze a téma helyi kutatója, Biczó Zalán: „Kevesen tudják, hogy 1895-1899 a győri bencés gimnázium tanulója és szociálisan érzékeny és demokratikus viszonyok kialakítását megkísérlő államférfi.”<sup>[17]</sup>

Így Esterházy Móricnak lehetősége volt a legjobb oktatásban részesülnie, ami a politikai ranglétra csúcsáig emelte. Ugyanis IV. Károly király 1917. június 15-én, különbékén munkálkodva az Antant hatalmakkal, a jó angol kapcsolatokkal rendelkező, 35 éves és kevésbé ismert gróft, Esterházy Móricot kérte fel kormányalakításra. Azonban az általa létrehozott magyar politikatörténet első kisebbségi kormányzata a – keresztényszociális elveken alapuló – választójogi reformot nem tudta keresztülvinni, így ugyanazon év augusztus 20-án lemondott posztjáról. Azonban Wekerle Sándor kormányában 1918 januárjától tárca nélküli miniszterként dolgozott a népegészségügy, majd a vallás és a közoktatás területén.

1931-ben tért vissza a parlamentbe, a Keresztény Gazdasági és Szociális Párt képviselőjében, mely megint csak bizonyította keresztényszociális elkötelezettségét. Azonban a Rákosi-diktatúra alatt, 1951-ben internálták, melynek következtében 1956-ban ő is emigrálni kényszerült Ausztriába, ahol négy évvel később meg is halt.

### 3. Apor Vilmos győri püspök<sup>[18]</sup> és a keresztényszocializmus

Jóllehet, a századelőhöz képest a társadalmi viszonyok sokat változtak hazánkban is a felfokozott iparosodásnak köszönhetően, de a *Rerum novarum* gon-

[15] Pusztamajk, 1881. április 27. – Bécs, 1960. június 28.

[16] Ujkor.hu: Gondolat, tanítás és ideológia, 2023.

[17] Biczó, 2020, 5.

[18] Báró Apor Vilmos győri püspök, Segesvár, 1892. február 29. – Győr, 1945. április 2.

dolatai a XX. század közepén is fellelhetőek. Ezt bizonyítja az 1892-ben született Apor Vilmos életpályája is, aki nemcsak papként, hanem aktív politikai szereplőként is a keresztényszociális gondolat gyakorlati megvalósításáért küzdött. Ezt az eszmerendszert annak nyomán ismerte meg, hogy „1909-ben kispapnak jelentkezett a győri püspöknél, Széchenyi Miklós grófnál, a család rokonánál, aki Innsbruckba küldte teológiát tanulni.”<sup>[19]</sup>

Ezután Gyulára helyezték, ahol 1918-tól plébános lett. „Működése három fő területre terjedt ki: a hitéletre, a karitatív munkára és a magyar társadalom keresztény szellemű átformálására. Egyházközségi lapot indított, népmissziókat szervezett, a katolikus megújulás szolgálatában hitbuzgalmi és társadalmi egyesületeket hozott létre.”<sup>[20]</sup>

Majd 1941-ben, győri püspöki kinevezést kapva indult el politikai szerepvállalása, főként a Keresztény Demokrata Néppárt létrehozásában. Ugyanis a katolikus egyház vezetése ekkor már belátta, hogy „a feudális eredetű előjogokat elvetve, modern szociális programot kialakítva, megifjodva lépjen az új világba. Miután a hercegprímás [Serédi Jusztinián] áldását adta a javaslatra, 1943. augusztus 26-án... a győri püspöki palotában Apor Vilmos megyéspüspök látta vendégül [az e célból létrehozott] konferenciára összegyűlt katolikus közéleti vezetőket, többségükben klerikusokat. A tanácskozáson az alaphangot a KALOT vezetői, elsősorban Kerkai Jenő szabták meg. A 23 résztvevő... szándéka egy új, korszerű, szociális és demokratikus keresztény párt alakítása volt. Apor püspök ezt helyeselte, ám a püspöki kar többsége ragaszkodott a régi emberekhez és a működő, de jelentéktelenné vált régi keresztény párthoz. Kompromisszumos megoldásként megalakították a Katolikus Szociális Népmozgalmat, amelynek egyházi vezetője, inkább védnöke Apor, világi elnöke pedig Kovrig Béla szociológus, a kolozsvári egyetem ekkori rektora lett. A pártot »pótló« népmozgalom programjának kidolgozásával is őt bízták meg.”<sup>[21]</sup>

#### IV. KONKLUZÍÓ ÉS A KERESZTÉNYSZOCIALIZMUS EMLÉKHELYEI GYŐR BEN

Záró gondolatként kijelenthetjük, hogy ezen tények is alátámasztják azt az állítást, hogy Győr a hazai keresztényszocializmus bölcsője. Ugyanis ez a város nemcsak a karitatív eszmei mozgalom kiindulópontjává vált, hanem annak valós politikai pártjának szülőföldjéül szolgált, ugyanis győri kezdeményezésre alakult meg ebben városban a KDNP elődszervezete, kerekén 80 éve.

Mindezen múltidéző, jubileumi gondolatok nyomán összegezzük azt, hogy ma Győrben és környékén mely helyeken és formában találhatunk rá a keresztényszocializmus hazai vezető személyiségeire:

[19] Mult.kor.hu: Életét adta nyája védelmében..., 2023.

[20] Mult.kor.hu: Életét adta nyája védelmében..., 2023.

[21] Gergely, 2007.

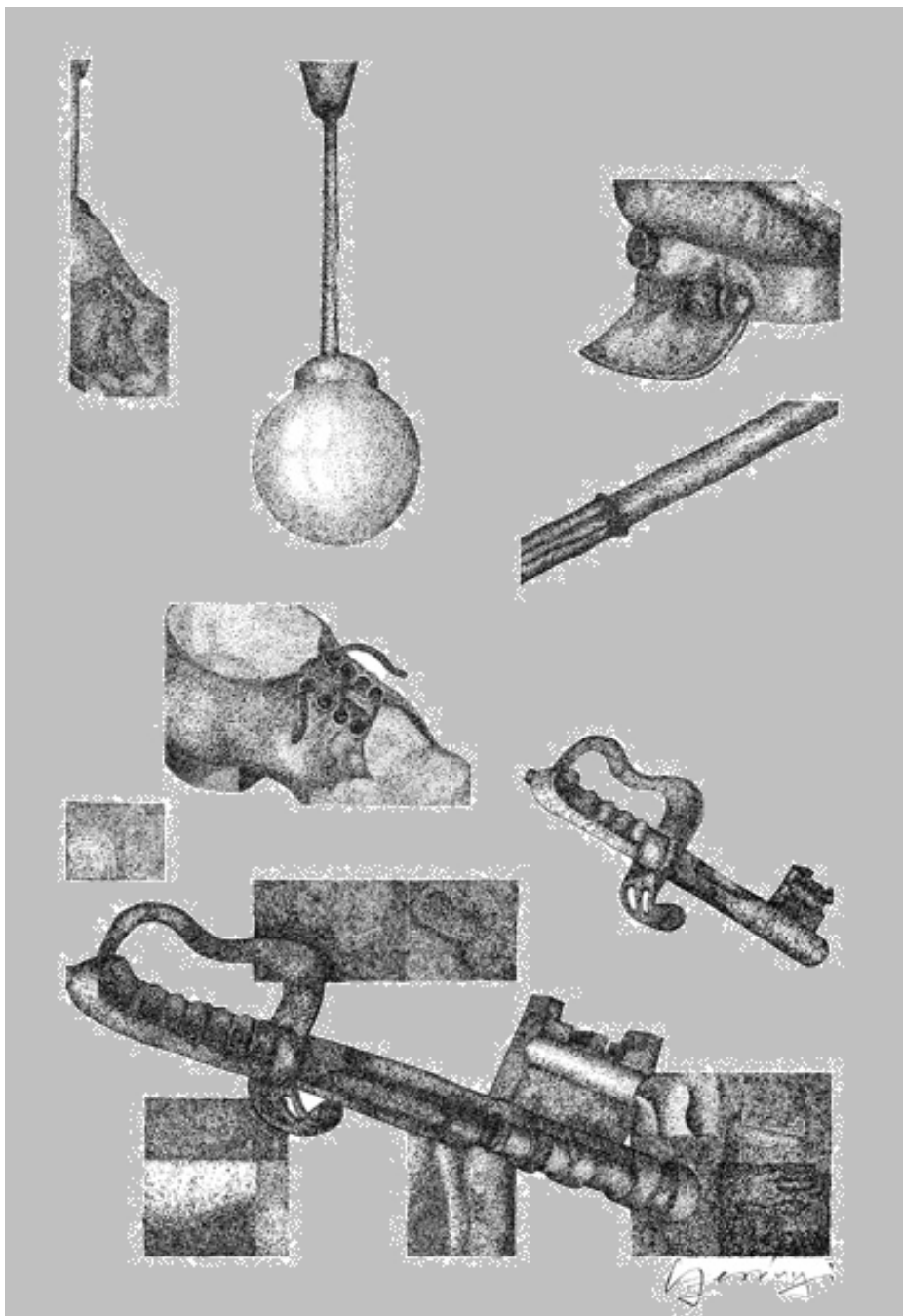
1. Prohászka Ottokár Kat. Iskola névadója, aki elsőként magyarra fordítva kiadta a *Rerum novarum*ot.
2. A győri Apor Vilmos Katolikus Iskolaközpontban, a győri püspökség fenntartásában, 1993 szeptember 1-én megkezdődhetett a tanítás.
3. A győri Püspökvárban 2012-ben helyezték el a Toronykilátó bejárata előtt Lebó Ferenc szobrászművész által készített, életnagyságú szobrát.
4. Eszterházy Móric emléktábla, mely a győri Bencés gimnázium bejáratánál található 2020 óta.
5. Giesswein Sándor hamvai Győrben, a Püspöki Székesegyház altemplomában, egy külön kriptafülkében vannak, mely vörös gránittáblával van ellátva.
6. Giesswein Sándorra Győr városa a Káptalandomb 7. szám alatti, a Római Katolikus Hittudományi Főiskola és Szeminárium fő lépcsőházában felújított gipsz mellszoborral emlékezik meg.

Mindazonáltal meggyőződésem, hogy Győr városának tisztelegni kellene egy köztéri szoborral Giesswein Sándor emléke előtt, mint ahogy ezt Mosonmagyaróvár megtette, ugyanis a Szt. Gotthárd plébániatemplom Magyar utca felőli templomkertjében megtalálható a mellszobra. Végül azzal a reménnyel fejezném be ezt a zárórészt, hogy mind Giesswein Sándorra, mind Eszterházy Móric miniszterelnökre és Schlacta Margit első női egy. képviselőre Győr városa utcanevek által is mielőbb meg fog emlékezni.

## IRODALOM

- Biczó Zalán (2020): *Gróf Esterházy Móric és Győr*. Magánkiadás, Győr.
- Enciklopedia Britannica: Karl Lueger, 2023. (Elérhető: <https://www.britannica.com/biography/Karl-Lueger>. Letöltés ideje: 2023. szeptember 22.).
- Gergely Jenő (1974): Giesswein pályaképe. In: *Az MTA filozófiai és történettudományok osztályának közleményei*. 23. kötet. 1974/2. sz.
- Gergely Jenő (1977): *A keresztény-szocializmus Magyarországon 1903-1923*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Gergely Jenő (2007): A kereszténydemokrácia Magyarországon. In: *Múltunk*. 2007/3. sz. (Elérhető: <https://epa.oszk.hu/00900/00995/00011/pdf/gergelyj.pdf>. Letöltés ideje: 2023. szeptember 22.).
- Glatz Ferenc (főszerk.) (2000): *Magyar Nagylexikon*. 11. Kötet. Magyar Nagylexikon kiadó, Budapest.
- Jánosi Gyula OSB (2022): *Új idők küszöbén – Giesswein Sándor élete és műve*. Magyar Egyháztörténeti Enciklopédia Munkaközösség (METEM) – *Historica Ecclesiastica Hungarica Alapítvány*, Budapest.
- Mona Ilona (1977): *Slachta Margit*. Corvinus kiadó, Budapest.
- Mult-kor.hu: Életét adta nyája védelmében Győr püspöke, Apor Vilmos, 2023. (Elérhető: <https://mult-kor.hu/eletet-adta-nyaja-vedelmeben-gyor-puspoke-apor-vilmos-20230402>. Letöltés ideje: 2023. szeptember 22.).
- Szentiras.hu: Szent István Társulat / Apostolok Cselekedetei 4. (Elérhető: <https://szentiras.hu/SZIT/ApCsel4>. Letöltés ideje: 2023. szeptember 11.).

- Szentlélek társasága a világ keresztényeinek egyesítéséért (2001): *Az Isteni Alapelv kifejtése*. Egyesítő Egyház, Budapest.
- Szolnoky Erzsébet (2003): *Szociális igazságosság és keresztény szeretet*. Éghajlat kiadó, Budapest.
- Ujkor.hu: Gondolat, tanítás és ideológia – a Rerum novarum születése és hatása. (Elérhető: <https://ujkor.hu/content/gondolat-tanitas-es-ideologia-a-rerum-novarum>. Letöltés ideje: 2023. augusztus 30.).



Szerényi Gábor grafikája



## A pártfogó felügyelet intézményi változásai az 1900-as évektől napjainkig

### ABSTRACT

Probation supervision has long been a part of the Hungarian criminal justice system. However, the earlier rules were underdeveloped and raised numerous practical problems, which kept the institution at the center of legislative attention – and continues to do so to this day.

There have been significant changes both in legislation and in institutional arrangements over time, which have intended to improve the effectiveness of probation supervision not only in the juvenile criminal justice system but also in the practice of adult offenders. Probation supervision can therefore be examined from many perspectives, but this study focuses primarily on its institutional changes.

**Keywords:** Hungarian legal system ■ criminal justice  
■ juvenile delinquency ■ probation supervision  
■ institutional development

### I. BEVEZETÉS

A végrehajtandó szabadságvesztést, mint büntetési formát a hazai szakirodalomban már az 1900-as években is számos kritika érte, és meghatározó álláspontnak számított, hogy az minél korlátozottabb mértékben kerüljön alkalmazásra,<sup>[1]</sup> így folyamatosan keresték azokat a megoldásokat, amelyek hatékonyan helyettesíteni képesek ezt a büntetést. Többek között ennek elősegítését szolgálja a pártfogó felügyelői tevékenység, amely „olyan komplex igazságügyi tevékenység, amely a büntetőeljáráásban magában foglalja a terheltek mintegy szakértőként készítenő, a nyomozói, az ügyészi vagy a bírói döntéshez segítséget nyújtó pártfogó felügyelői véleményt vagy környezettanulmányt”.<sup>[2]</sup> Ha-

[1] Vermes, 1982, 114.

[2] A 2003. évi XIV. törvény indokolásának 1/a. bekezdése.

tályos Büntető Törvénykönyvünk járulékos jellegű jogintézményként határozza meg, amely jellegénél fogva a büntető igazságszolgáltatás hatékonyságát igyekszik elősegíteni, amelynek során a pártfogó felügyelő szervek és a szakemberek speciális kezelést és programokat nyújtanak, valamint útmutatással segítik a bűncselekményt elkövető vagy azzal veszélyeztetett egyéneket, különös tekintettel a fiatalokorra. Dávid Lilla megfogalmazása szerint egyértelmű, hogy „a fiatalokorúak igazságszolgáltatási rendszerének középpontjában a pártfogó felügyelő áll, aki annak érdekében végzi tevékenységét, hogy felelősséget ébreszsen bennük tetteikért, támogassa jólétüket, növelje esélyeiket”.<sup>[3]</sup>

A pártfogó felügyelet eleinte kizárólag a fiatalokorú elkövetők vonatkozásában került alkalmazásra, ám a jogalkotó – felismerve a jogintézmény pozitív hatásait – később kiterjesztette azt a felnőttkorú terheltekre is, ám az életkori különbözőségek a pártfogó felügyelet szabályaiban is tetten érhetők a mai napig, hiszen a fiatal elkövetőkkel szemben speciális többletkövetelményeknek kell teljesülniük. A korábbi szabályozás olyannyira megkülönböztette ezt a két elkövetői kategóriát, hogy eltérő szervezeti keretek között biztosította azok pártfogó felügyeletét, az idők folyamán azonban felismerte, hogy hatékonyabb lenne egy egységes intézményi keretbe foglalni ezeket a tevékenységeket.

A pártfogó felügyelet számos szempont szerint vizsgálható, azonban jelen tanulmány elsődlegesen történeti szempontokra összpontosít, legfőbb célja a pártfogás intézményi szempontú alakulásának, fejlődésének bemutatása, az 1900-as évektől kezdődően.

## II. A KEZDETI SZABÁLYOK

A pártfogó felügyelet intézményének meghonosításához vezető első lépcsőfokot az 1908. évi XXXVI. törvény<sup>[4]</sup> jelentette, amely a kezdeti szabályokat a fiatalokorú bűnelkövetők „megmentése” érdekében fektette le,<sup>[5]</sup> és azt a próbára bocsátással kapcsolta össze. Ennek alapján a fiatalokorúval szemben az eljáró bíróság nem szabott ki büntetést, őt szabadlábon hagyta, meghatározott felügyelet mellett. A felügyeletnek azonban nem a mai formáját kell érteni: ezt a feladatot főszabály szerint a bűnelkövető fiatal törvényes képviselője látta el, mivel a jogalkotó álláspontja szerint megfelelő körülmények között ez a megoldás sokkal inkább elősegítheti, hogy a fiatal pozitív irányba fejlődjön, valamint a számára előírt kötelezettségek pontosabb teljesítése várható. Azt azonban elismerte a törvény is, hogy a fiatalok érdeke sok esetben éppen a családi környezetből való

[3] Dávid, 2013, 9.

[4] A büntetőtörvénykönyvek és a bűnvádi perrendtartás kiegészítéséről és módosításáról. 1908. évi XXXVI. törvénycikk.

[5] A büntetőtörvénykönyvek és a bűnvádi perrendtartás kiegészítéséről és módosításáról. 1908. évi XXXVI. törvénycikk indokolása.

kimozdítást követeli meg. Ezek mellett rendelkezett a felügyelet közhatalóság, illetve társadalmi egyesület általi ellátásáról is azzal, hogy a közhivatalok alatt elsősorban az akkor még az ún. gyermekmenhelyeknek nevezett intézményeket kellett érteni. A novella 31. §-a rendelkezett a felügyelő hatóságok felállításáról is, amelyet minden javítóintézet és fiatalkorúak befogadására szolgáló minden fogház mellett el kellett végezni, amelynek szervezetét és eljárását az igazságügyért felelős miniszter szabályozta. Az előbb említett esetben – tehát, amikor a javító nevelés állami gyermekmenhelyen vagy nem állami intézményben történt – a felügyelő hatóság szerepét a belügyminiszter részéről kijelölt hatóság végezte. A novella indoklásából az is kitűnik, hogy a felügyeletet ellátó személynek folyamatos ellenőrzés alatt kellett tartani a felügyelettel érintett fiataalt, illetve annak magatartását, valamint a bíróság számára is folyamatosan jelentenie kellett a szabályok betartásáról/be nem tartásáról, illetőleg a próbaidő esetleges eredményes elteltéről.

Az I. Büntető Novella megoldásaiból tehát az következik, hogy a jogalkotó nem feltétlenül központonlag megszervezett intézményekben látta a megoldást, hanem elismerte azt, hogy a fiatalokat elsősorban abban a környezetben kell jogkövető életmódra ösztönözni és tanítani, amelyben a bűncselekmény elkövetését megelőzően is nevelkedtek.

A 27.100/1909. I. M. számú rendelet rendelkezett a felügyelet ellátásában közreműködő személyekről, és úgy rendelkezett, hogy „a fiatalkorú terheltek egyéniségére és életviszonyaira vonatkozó adatok megszerzésében, a fiatalkorú terheltek felügyeletében, elhelyezésében és gondozásában e rendeletben megállapított szabályok szerint a bíróságnak pártfogók segédkeznek”.<sup>[6]</sup> Pártfogóként elsősorban a fiatal tartózkodási helyén, illetve ahhoz közel lakó személyt kellett kijelölni, valamint ismernie kellett a pártfogolt körülményeit, viszonyait.

A rendelet felsorolta a pártfogó tisztviselő feladatait egyaránt, így a pártfogó kötelessége volt

- beszerezni a környezetanulmányt,
- részt venni a fiatalkorút érintő tárgyalásokon,
- eljárni a fiatal elhelyezésében, ha a bíróság őt nevelőintézetbe, fogházba, állami intézménybe helyezte,
- elvégezni a házi felügyelet vagy a próbára bocsátás alatt álló fiatal felügyeletét,
- felügyelni a feltételes szabadságra bocsátott fiatal magaviseletét, stb.

A század tízes éveiben intézményesült a hivatásos pártfogói rendszer, de a 40-es évek végéig az egyesületekben, jótékonysági szervezetekben dolgozó pártfogók szerepe maradt a meghatározó.<sup>[7]</sup>

Ezt követően az 1951. évi 34. törvényerejű rendelet kimondta, hogy a Magyar Népköztársaság „különös gondot fordít az ifjúság fejlődésére és nevelésére

[6] 27.100/1909. I. M. számú rendelet 6. §.

[7] Kerezsi, 1990, 54.

re (...) evégből a fiatalkorúakkal szemben nem alkalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek azoknak fejlődését gátolhatnák és a szabályozásnál oly intézkedésekre törekszik, amelyek alkalmasak arra, hogy a fiatalkorúak helyes irányban való fejlődését előmozdítsák, és őket a társadalom hasznos tagjává neveljék”.<sup>[8]</sup> A törvény a pártfogás intézményét nem alkalmazta, így hatályban léte alatt a Magyar Népköztársaság a járási vagy városi tanács végrehajtó bizottságának hatáskörébe utalta azoknak a fiataloknak az ellenőrzését, akik a bűnelkövetés útjára léptek.<sup>[9]</sup> Ez a megoldás tehát teljes mértékben mellőzte a pártfogó felügyelet megoldásait, valamint az egyes segítő szervezetek bevonása sem merült fel.

Az 1961. évi Btk.<sup>[10]</sup> megalkotása során azonban a jogalkotó úgy látta, hogy a korábbi tapasztalatok alapján a pártfogó felügyelet hasznos intézménynek bizonyult, így annak újjáélesztése szükséges. Kimondta, hogy a fiatal bűnelkövetőket a javító–nevelő munka, a próbára bocsátás és a felfüggesztett szabadságvesztés eseteiben kell pártfogó felügyelet alá helyezni, és ez nem mérlegelési jogkörbe tartozó kérdés volt.<sup>[11]</sup>

A hatvanas évek végére felmerült egy elkülönült, pártfogó felügyeletre szakosított szervezet létrejöttének szükségessége, melyet a 131/1970. MM utasítás teljesített: ennek értelmében pedagógus végzettségű hivatásos pártfogók dolgozhattak a megyei, illetve fővárosi gyermek- és ifjúságvédő igazgató felügyelete alatt.<sup>[12]</sup>

Ezt követően az 1975. évi 20. törvényerejű rendelet<sup>[13]</sup> szintén azt a rendszert követte, amelyben a hivatásos pártfogók mellett társadalmi pártfogók is működtek, valamint meghatározta a hivatásos pártfogók főbb feladatköreit, amelyek

- az utógondozási teendők elvégzése,
- az utógondozásban közreműködő társadalmi pártfogók irányítása, valamint
- az utógondozást végző szervek és szervezetek tevékenységének összehangolása.<sup>[14]</sup>

A fenti feladatokból is látható egyfajta hierarchia a kétféle pártfogó között, mivel a jogalkotó a hivatásos pártfogók kezébe adta a társadalmi pártfogók tevékenységének koordinálását.

Az 1975. évi 20. tvr. fenntartotta tehát a hivatásos és a társadalmi pártfogók kategóriáit, ugyanakkor jelentős változást hozott a pártfogás rendszeré-

[8] A fiatalkorúakra vonatkozó büntetőjogi és büntető eljárási rendelkezésekről szóló 1951. évi 34. törvényerejű rendelet bevezetése.

[9] 1951. évi 34. tvr. 38. §.

[10] A Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről szóló 1961. évi V. törvény.

[11] Szücsné, 2015, 118.

[12] Kerecsi – Kovács – Párkányi – Szabó, 2015, 151.

[13] A szabadságvesztésből szabadult személyek utógondozásáról szóló 1975. évi 20. törvényerejű rendelet.

[14] 1975. évi 20. tvr. 2. § (5) bekezdés.

ben. Legnagyobb újtása ugyanis a korábbiaktól eltérően az volt, hogy ez a törvényerejű rendelet hozta létre a felnőttkorú elkövetőkkel foglalkozó hivatásos pártfogó felügyelet intézményét, eddig a pontig tehát kizárólag fiatalok vonatkozásában volt értelmezhető a jogintézmény. Így a tvr. nem tartalmazott kifejezetten fiatalokra vonatkozó rendelkezéseket, az kizárólag a felnőttkorúakra vonatkozó szabályok megalkotására törekedett, ezért jelen tanulmány eltekint ennek bővebb vizsgálatától. Kimondta azonban azt a lényeges gondolatot, hogy a pártfogó felügyelet annyiban speciális, hogy azt nem önállóan, hanem más büntetéshez vagy intézkedéshez kapcsolódóan lehet kiszabni. Jelen esetben a törvényerejű rendelet úgy rendelkezett, hogy kizárólag fiataloknál, valamint a szabadságvesztésből szabadultak utógondozásának körében volt helye a pártfogó felügyeletnek.

### III. PÁRTFOGÓ FELÜGYELET, MINT BÜNTETŐJOGI INTÉZKEDÉS

A jogintézmény fejlődése szempontjából jelentős lépcsőfokot jelentett az 1978. évi IV. törvény,<sup>[15]</sup> amely már büntetőjogi intézkedésként gondolt a pártfogó felügyeletre, mivel jelentős mértékben kiterjesztette a jogintézmény kereteit. Ezen túlmenően meghatározta a jogintézmény kettős célját: egyrészt a társadalom védelme érdekében, az elkövető folyamatos ellenőrzés útján kívánta megelőzni az újabb bűncselekmény elkövetését, másrészt pedig igyekezett segítséget nyújtani a reszocializáció könnyebb megvalósítása érdekében.<sup>[16]</sup>

A törvény 119. §-a külön rendelkezik a fiatalokra vonatkozó pártfogó felügyeletről, és meghatározza azokat az esetköröket, amikor a fiatal pártfogó felügyelet alatt áll. Indokolásában kihangsúlyozta a felnőttkorúakkal és a fiatalokkal szembeni pártfogó felügyelet egyik lényeges különbségét, mégpedig azt, hogy míg a felnőttek esetében nem volt kötelező annak elrendelése és az a bíróság megítélésétől függött, addig a fiatal elkövetőkkel szemben kötelező volt elrendelni azt szabadságvesztés, próbára bocsátás és javítóintézetből történő ideiglenes elbocsátás esetén. A pártfogó felügyelet azonban csak abban az esetben lehet eredményes, ha a pártfogó munkáját a pártfogolt is elősegíti, ennek ellenőrzéséhez pedig alapvető kötelezettségként került meghatározásra a két személy közötti rendszeres kapcsolattartás.

A pártfogó felügyelet végrehajtására a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet<sup>[17]</sup> eltérő rendelkezéseket tartalmazott felnőttkorúak és fiatalok vonatkozásában: előbbi esetben a megyei (fővárosi) bíróságon működő hivatásos pártfogó, utóbbi esetén a gyámhatóság látta el a pártfogó felügyeletet, a mellette működő hivatásos és társadal-

[15] A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény.

[16] Dávid, 2013, 50.

[17] A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet.

mi pártfogók közreműködésével. Deklarálta továbbá azt is, hogy a fiatalkorúval szembeni pártfogó felügyeletet még abban az esetben is a gyámhivatal látja el, ha időközben betölti a tizennyolcadik életévét.<sup>[18]</sup> Kimondta továbbá, hogy a fiatalkorúak pártfogó felügyeletére külön jogszabály irányadó.

A törvényerejű rendelet a hivatásos pártfogó feladatait a következőkben alapította meg:

- a pártfogó felügyelet végrehajtásával járó teendők közvetlen ellátása,
- a társadalmi pártfogók munkájának irányítása,
- a pártfogó felügyelet végrehajtásában közreműködő szervek tevékenységének összehangolása.

Az 1978. évi IV. törvényben megállapított szabályok vonatkozásában a 6/1980 (VI. 24.) OM rendelet további szabályokat alkalmazott, amely kifejezetten a fiatalkorúak pártfogó felügyeletéről, a javítóintézeti nevelésről és egyes eljárási rendelkezésekről rendelkezett.<sup>[19]</sup> Fenntartotta a korábbi, hivatásos és társadalmi pártfogókból álló rendszert, valamint a fiatalkorú lakóhelye vagy tartózkodási helye szerint illetékes gyámhivatalhoz kapcsolta az intézményt.

Ezeket túl, az 1993. évi XXXII. törvény<sup>[20]</sup> újabb feladatot határozott meg a pártfogók számára, mégpedig a magatartási szabályok meghatározását, valamint környezettanulmány elkészítését a bíróság döntésének megalapozása érdekében.<sup>[21]</sup>

2003-ig szervezetileg elkülönülten működött a pártfogói rendszer felnőtt és fiatalkorú elkövetők tekintetében: „a felnőtt korúak hivatásos pártfogója a megyei (fővárosi) bíróságon működik igazságügyi alkalmazottként, a fiatalkorúak hivatásos pártfogója pedig a megyei (fővárosi) gyámhivatalnál köztisztviselőként. A hivatásos pártfogó büntetés-végrehajtási jellegű feladatkörében eljárva közreműködik a közérdekű munka végrehajtásában, végrehajtja a pártfogó felügyeletet, továbbá törvényben meghatározott esetekben a terheltről környezettanulmányt készít és végzi az utógondozást.”<sup>[22]</sup> Ez az elkülönült rendszer a gyakorlatban jelentős működési zavarokat eredményezett, és többek között a következő kritikák kerültek megfogalmazásra:

- hiányzik az egységes büntetőpolitikai irányítást biztosító szakmai felügyelet,
- a gyakorlatban túl későn jön létre a kapcsolat a pártfogók és a pártfogoltak között,

[18] 1979. évi 11. tvr. 103. § (3) bekezdés.

[19] 6/1980 (VI. 24.) OM rendelet a fiatalkorúak pártfogó felügyeletéről, a javítóintézeti nevelésről és egyes eljárási rendelkezésekről.

[20] A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet módosításáról szóló 1993. évi XXXII. törvény.

[21] 1993. évi XXXII. törvény 33. §: A Bv. tvr. 95. §-ának (2) bekezdése a következő d) ponttal egészül ki: (A hivatásos pártfogó:) „d) a magatartási szabályok meghatározása és a bíróság döntésének megalapozása érdekében környezettanulmányt készít”.

[22] 2003. évi XIV. törvény indokolása, 3. pont.

- a pártfogók ismeretei és tapasztalatai nem hasznosulnak a szankciók ki-  
szabása körében,
- a pártfogók számának elégtelensége,
- hiányzik a pártfogók tevékenységének segítésére szolgáló személyzet,
- a pártfogók világos szakmai követelményei hiányoznak, eltérő az alap-  
felkészültség a pártfogók körében.<sup>[23]</sup>

Vathy Ákos úgy fogalmazott, hogy a pártfogó felügyelet aktuális rendszere válságban van, annak eszközrendszere szegényes és hiányos, erre hivatkozva pedig az ítélkező bírák sem alkalmazták, hiszen azt bürokratikusnak, felesleges zaklatásnak vélték.<sup>[24]</sup>

Ugyancsak megoldandó problémát jelentett ebben az időben a pártfogók száma, ugyanis felnőttek vonatkozásában országosan körülbelül 70 pártfogolt jutott egy hivatásos, valamint 2 pártfogolt egy társadalmi pártfogóra,<sup>[25]</sup> fiatalok vonatkozásában az országos átlag szerint egy hivatásos pártfogóra 70-80 fő, egy társadalmi pártfogóra pedig 2-3 pártfogolt esett.<sup>[26]</sup> Ez a jelentős munkateher akadályát képezte a hatékonyságnak, mivel kevésbé tette lehetővé a pártfogó és a pártfogolt közötti közvetlen kapcsolat kialakulását.

#### IV. A KÉTEZRES ÉVEK REFORMJA

A pártfogó szolgálat reformját meghatározó koncepció három irányból határozta meg a felépítendő szabályozás pilléreit:

- szervezeti átalakítás, ezen belül minisztériumi irányítás, területi és funkcionális intézmények, szakmai vezetés,
- szakmai standardok kialakítása és a gyakorlati tevékenység szabályozása,
- a képzés és szakképzettség feltételeinek megteremtése.<sup>[27]</sup>

Ennek hatására a kétezres évek elején lépett hatályba a Pártfogó Felügyelői Szolgálat felállításának és működésének szabályozási elveiről szóló 1183/2002. (X. 31.) Kormányhatározat, amelyben kifejezésre került a Kormány által üdvözölt azon törekvés, hogy egy országos szintű szervezetbe integrálják a pártfogó felügyelőket, amelynek központi szerve az igazságügyi miniszter irányítása

[23] 2003. évi XIV. törvény indokolása, 4. pont.

[24] Vathy, 1992, 56-57.

[25] Vermes, 1982, 119.

[26] Vermes, 1982, 143.

[27] Hatvani, 2004, 8.

alatt működik.<sup>[28]</sup> Ez eleget tett annak a követelménynek, hogy a pártfogói rendszert hagyja meg a jogalkotó az igazságügyi szervezetben.<sup>[29]</sup> A Kormányhatározat felhívással élt arra vonatkozóan, hogy a Pártfogó Felügyelői Szolgálat létrehozásához és működésének megkezdéséhez szükség van bizonyos jogszabályok megalkotására és ezzel együtt egy egységes, országos szintű szabályozás lefektetésére. Erre vonatkozóan határidőt is szabott az igazságügyminiszter számára: a vonatkozó jogszabályokról 2002. november 15. napjáig nyújtson be előterjesztést. Fontos célként határozta meg tehát a pártfogó felügyelői tevékenység egységes gyakorlatának kialakítását.

Rendszertanilag lefektette azt a követelményt, hogy egy szervezetbe integrálják a felnőttkorú és a fiatalokú elkövetőkkel foglalkozó pártfogó felügyelőket, azt azonban hangsúlyozta, hogy az egységes szervezetbe foglalásnak nem az volt a célja, hogy a fiatalokúak ügyeinek jelentőségét eltagadja, ugyanis hangsúlyozta, hogy a korábbi szabályozáshoz hasonlóan a fiatalokúakra vonatkozó speciális követelményeknek továbbra is érvényesülniük kell, és személyre szabottan kell kialakítani a rendszerbe kerülő egyénekkal való foglalkozást, csupán szervezetiileg kívánta egybeolvasztani a pártfogó felügyelet e két formáját.

Nagy hangsúlyt fektetett a pártfogó felügyelői tevékenység szakmai meghatározására egyaránt, tekintettel arra, hogy az 1978. évi Btk. hatályban léte alatt a fiatalokúakkal foglalkozó hivatásos pártfogók kizárólag pedagógusok, a velük foglalkozó társadalmi pártfogók közül 50% köré volt tehető a pedagógusok száma.<sup>[30]</sup> Ez a nevelési célt elérése szempontjából kétségkívül előnyösnek számított, azonban ez azért nem volt megfelelő, mivel a pártfogói tevékenység számos más aspektusból is meg kell, hogy tudja közelíteni az érintett fiatalot. Alapképzésüket felsőoktatásban megszerezhető képzettséghez kötötte, valamint gondoskodni kívánt speciális továbbképzésekről, valamint a Pártfogó Felügyelői Szolgálat meglévő munkatársainak belső, folyamatos továbbképzéséről. A pártfogói szakvizsga letétele és a szakmai továbbképzések azért is elengedhetetlenek, mivel azok a pártfogók társadalmi elismertségét is fokozzák.<sup>[31]</sup> A szabályozásból egyértelműen kitűnik, hogy a jogalkotó a hivatásos pártfogók oldalán felmerülő feltételeket kívánta kidolgozni, a társadalmi pártfogói tevékenység pedig megszüntetésre került. Azt elismerte ugyan, hogy szükség van a pártfogás területén a társadalmi segítőkre, ám a születendő rendszerrel kapcsolatban bizakodását fejezte ki, így intézményesített formában látta a megfelelő és hatékony működés lehetőségét a pártfogás területén. Az tehát alapvetően elmondható, hogy lényegesen szigorúbb és egzaktabb szabályokat kívánt lefektetni, nem csupán a pártfogó felügyelet működését illetően, hanem annak szervezeti és személyi feltételeit illetően is, és a pártfogó felügyelők jogállását az Igazságügyi alkalmazottak

[28] Az Országos Pártfogó Felügyelői Szolgálat Hivatalát Budapesten kívánták létrehozni, amely mellett megyei hivatalok létrehozásának szükségességét is megfogalmazták.

[29] Vathy, 1992, 60.

[30] Vermes, 1982, 144.

[31] Vókó, 1996, 60.



szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény útján kívánta rendezni.

A Kormányhatározat következtében 2003. július 1. napján felállításra került a Pártfogó Felügyelői Szolgálat és annak területi szervei, valamint a pártfogókra vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XIV. törvény biztosította a szervezet felépítéséhez szükséges jogszabályi módosításokat.<sup>[32]</sup>

A Pártfogó Felügyelői Szolgálat tevékenységével kapcsolatos alapvető szabályokat a 17/2003. (VI. 24.) IM rendelet fektette le.

A pártfogó felügyelői vélemény elkészítésével kapcsolatos feladatok elvégzését a terhelt lakóhelye, illetve tartózkodási helye szerint illetékes megyei hivatalon belül a megyei hivatal igazgatója által kijelölt pártfogó felügyelőre bízta, és külön foglalkozott a fiatalkorúak pártfogó felügyeletének kérdésével, és a fővárosi, megyei igazságügyi szolgálat fiatalkorúakkal foglalkozó pártfogó felügyelőjének feladatait a korábbi szabályokat kibővítve, az alábbi személyekre vonatkozóan határozta meg:

- fiatalkorúak,
- olyan személyek, akik a pártfogó felügyelet tartama alatt töltötték be a tizennyolcadik életévüket,
- olyan személyek, akik fiatalkorúként elkövetett bűncselekmény miatt pártfogó felügyelettel együtt járó szabadságvesztésre ítéelésük, próbára bocsátásuk, javítóintézetből ideiglenes elbocsátásuk, illetve a velük szemben alkalmazott vádemelés elhalasztása időpontjában a tizennyolcadik életévüket betöltötték,
- azon felnőttkorúaknak, akik az előző két pont miatt, más ügyben pártfogó felügyelet alatt álltak.<sup>[33]</sup>

Az IM rendelet kimondta, hogy a fiatalkorúakkal kapcsolatban tevékenységet végzők a pártfogó felügyelet ellátása során nem egyszemélyben kötelesek ellátni a feladataikat, hanem más szervekkel és személyekkel együttműködve,<sup>[34]</sup> amely által nagyobb figyelemmel és az egyéni szükségleteket sokkal inkább figyelembe véve tudnak tevékenykedni, és hatékonyabb eredmények felmutatása volt várható. Ez azért is volt fontos, mivel a bűnözés elleni küzdelem kizárólag akkor lehet eredményes, ha azt társadalmi összefogással valósítják meg.<sup>[35]</sup>

A bevezetett újítások hatására az Országgyűlés elismerően nyilatkozott a Pártfogó Felügyelői Szervezet kialakított rendszeréről és annak várható eredmé-

[32] A törvény jelentős változásokat vezetett be a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény, az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, a büntető-eljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény, valamint a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet szövegében.

[33] 17/2003. (VI. 24.) IM rendelet 33. §.

[34] 34. § (1) „A pártfogó felügyelő feladatai ellátása során együttműködik a pártfogolt lakóhelye (tartózkodási helye) szerinti gyermekjóléti szolgálattal és a megyei gyámhivatal gyermek- és ifjúságvédelmi koordinátorával.”

[35] Cseicsner, 1984, 16.

nyeiről, valamint továbbra is elsődleges célként fogalmazta meg a gyermek- és fiatalkori bűnözés megelőzését, csökkentését. Ezzel párhuzamosan az egészségügyi, szociális szolgáltatások, iskolák, rendőrség, pártfogók és az igazságszolgáltatási szereplők közötti együttműködés és a gyermekvédelmi jelzőrendszer működtetése a bűnelkövetés felé sodródó fiatalok számának csökkenését vetítette előre.<sup>[36]</sup>

A korábban említett pártfogói túlterheltség javulni látszott a bevezetett reformok hatására: 2004-ben egy fiatalkorúakkal foglalkozó pártfogó felügyelő átlagosan 45-55 pártfogottal foglalkozott,<sup>[37]</sup> ami ugyan jelentős javulást jelentett a korábbi rendszerhez képest, ám még mindig nem volt elégséges, hiszen a pártfogók túlzott munkaterhe továbbra is fennállt, ami a munkájuk hatékonyságára negatív hatással lehet.

Positív eredmény mutatkozott a környezettanulmányok elkészítésének új gyakorlata során is: míg korábban a rendőrség által készített környezettanulmányok széles skálán mozogtak, tartalmuk nem volt egységes, a pártfogók által készített ilyen dokumentumok a tapasztalatok alapján átláthatók, pontosak, egységesek és jelentős mértékben segítették a vádhatóság és a bíróság munkáját.<sup>[38]</sup>

2004. január 1. napjától a Hivatal elnevezése az Igazságügyi Minisztérium Pártfogó Felügyelői és Jogi Segítségnyújtó Szolgálat Országos Hivatala névre módosult,<sup>[39]</sup> 2006. január 1-jétől pedig az Igazságügyi Hivatal nevet viselte, amelynek a pártfogó felügyelői feladatokat ellátó szervezeti egységei végeztek az ezzel kapcsolatban feladatokat.<sup>[40]</sup> 2011. január 1. napjától a fővárosi, megyei igazságügyi szolgálatok és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgálatának pártfogó felügyelői feladatokat ellátó szervezeti egységeire delegálták a feladatokat.<sup>[41]</sup>

2013. április 29. napjától a 17/2003. (VI. 24.) IM rendeletben foglaltakat felváltotta a 8/2013 (VI. 29.) KIM rendelet, amely a szervezet 2011-es elnevezését Pártfogó Felügyelői Szolgálatként kijelölt Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalokra cserélte, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok igazságügyi szolgálatainak pártfogó felügyelői feladatokat ellátó szervezeti egységeire delegálta a pártfogó felügyelettel kapcsolatos tevékenységeket. A korábbi szabályokhoz képest behozta azt a rendelkezést, hogy amennyiben a terhelt magyarországi lakóhelye, illetve tartózkodási helye ismeretlen, úgy Budapest Főváros Kormányhivatalának Igazságügyi Szolgálatára illetékességét kellett megállapítani.

A rendelet fenntartotta a fiatalkorúakra vonatkozó speciális szabályozást, fenntartva a kölcsönös tájékoztatási és együttműködési kötelezettséget a fiatalkorúval kapcsolatba kerülő hatóságok és szervezetek között, elismerve azok különös helyzetét.

[36] 115/2003 (X.28.) OGY határozat.

[37] Hatvani, 2004, 8.

[38] Hatvani, 2004, 10.

[39] Bevezette: 254/2003. (XII. 24.) Korm. rendelet 1. §.

[40] Bevezette: 144/2005. (VII. 27.) Korm. rendelet 1. §.

[41] A 17/2003. (VI. 24.) IM rendelet 2011. január 1. napján hatályos időállapota szerint.

A rendelet 2015. január 1. napjától hatályos módosítása már a Pártfogó Felügyelői Szolgálatként kijelölt, Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalokból kivált Igazságügyi Hivatalokat említi, valamint hatálya alá vonta a büntetés-végrehajtási pártfogó felügyelőket egyaránt. Ezen kívül területi jelleggel továbbra is a megyei, illetve fővárosi kormányhivatalok igazságügyi szolgálataihoz kapcsolódva működtek a pártfogó felügyelőként tevékenységet folytató személyek. Ugyancsak 2015. január 1. napjától már nem kizárólag a fiatalkorúak kategóriájával foglalkozott, hanem már a gyermekkorú kifejezéssel is élt.

A 2015. január 1. napján hatályba lépett módosítások legnagyobb újítása a megelőző pártfogás jogintézményének bevezetése volt, amelyet a 19/2014. (XII. 22.) IM rendelet emelt be a korábbi szabályok közé. Ennek alapvető célja a gyermek- és fiatalkori bűnözés visszaszorítása és az elkövetők hatékony reintegrálása, ennek ellenére az 1430/2011. (XII. 13.) Kormányhatározat felhatalmazása alapján a gyermekvédelem rendszerében került elhelyezésre.<sup>[42]</sup> A megelőző pártfogás a bűnmegelőzés területén fontos lépésnek számított, mivel az a gyermekvédelem és a büntető igazságszolgáltatás összefonódásának eredménye.<sup>[43]</sup> A T/13091. számú törvényjavaslat megfogalmazása szerint a megelőző pártfogó felügyelő „az a pártfogó felügyelő, akit a bűnmegelőzés érdekében a szabálysértés vagy bűncselekmény elkövetése miatt indult gyámhatósági eljárás során a pártfogó felügyelői szolgálat kijelölt a védelembe vett vagy nevelésbe vett gyermek részére”.<sup>[44]</sup> A megelőző pártfogás eljárása három pólusú: abban a gyámhatóság, a pártfogó felügyelő, valamint a gyermekjóléti központ vesz részt.<sup>[45]</sup>

Ezt követően, 2015. április 15-től már nem igazságügyi szolgálatról rendelkezett a pártfogó felügyelettel kapcsolatos tevékenységek elvégzésére hivatott szervezet vonatkozásában, hanem a Pártfogó Felügyelői Szolgálatként kijelölt Igazságügyi Hivatal és a pártfogó felügyelői feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal lett illetékes.

A pártfogó felügyelő más szervekkel történő együttműködési és tájékoztatási kötelezettségét azonban 2015 áprilisától kezdődően már csak addig írja elő a rendelet, amíg a fiatalkorú a tizennyolcadik életévét be nem tölti.

Ezt követően, 2017. január 1. napjától a korábbiakban meghatározott Igazságügyi Hivatal helyett az Igazságügyi Minisztérium került meghatározásra, mint a pártfogó felügyelet koordinálásáért felelős szerv, a fővárosi és megyei – 2023. január 1. napjától vármegyei – kormányhivatalok szerepét azonban változatlanul fenntartotta. Megszüntette azonban Budapest Főváros Kormányhivatalának illetékességét, ha a terhelt magyarországi lakóhelye vagy tartózkodási helye ismeretlen.

[42] Herke-Fábos, 2018, 2.

[43] Herke-Fábos, 2021, 404.

[44] Az egyes törvényeknek a gyermekek védelme érdekében történő módosításáról szóló T/13091. sz. törvényjavaslat, 3. pont.

[45] Herke-Fábos, 2018, 5.

## V. ZÁRÓ GONDOLATOK

A pártfogó felügyelet kétséget kizáróan jelentős fejlődésen ment keresztül az 1900-as évek óta, és ez a fejlődés nem nevezhető zökkenőmentesnek. A kezdeti szabályozás még a társadalmi és a hivatásos pártfogók fenntartását tartotta hasznosnak, valamint eleinte kizárólag fiatalok terheltek esetében alkalmazta a jogintézményt, aminek alkalmazását aztán a 70-es években – ugyan külön szervezetben, de – kiterjesztette a felnőttkorú elkövetőkre is. A ma hatályos szabályokban részletes szabályozás vonatkozik a pártfogókra, akiknek pontosan meghatározott szakmai előírásoknak kell megfelelniük, számuk azonban a mai napig nem elegendő, így a jogintézmény eredményeinek javítása érdekében megfontolandó lehet a társadalmi pártfogók ismételt igénybevétele.

A szervezeti berendezkedés tekintetében a jogalkotó igazodott ahhoz a kétezres évek reformját megelőző igényhez, hogy egy egységes rendszerben kerüljön sor a felnőttek és a fiatalok pártfogását végző személyek foglalkoztatására, tekintettel arra, hogy a fiatalokkal szembeni speciális szabályozás ellenére hasonlóan kell kezelni mindkét elkövetői kategóriát. Az általános szabályok ugyanis mindkettőre vonatkoznak, így felesleges lenne az az elgondolás, hogy két külön szervezet álljon fenn erre vonatkozóan.

Összességében elmondható, hogy a pártfogó felügyelet aktívan megjelenik a gyakorlatban, az folyamatosan foglalkoztatja a jogalkotói és a jogalkalmazói oldalt egyaránt, ám fontos leszögezni, hogy a pártfogói munka egy megfelelő minőségű és kellő eszközökkel rendelkező intézményrendszer esetén is akkor képes hatékonyan működni, amikor a pártfogolt hajlandó a bizalmába fogadni a vele kapcsolatba kerülő személyt, és hajlandóságot mutat a változásra. Ennek megoldására – mivel szubjektív tényezőről van szó – jogszabályi szinten kevés esély látszik. Ez tisztán abban rejlik, hogy az adott pártfogó mennyire képes megtalálni a közös hangot az érintett fiatallal, és az egyéni körülményekhez és jellemzőkhöz igazodva mennyire képes alkalmazni a nevelő jellegű intézkedéseket.

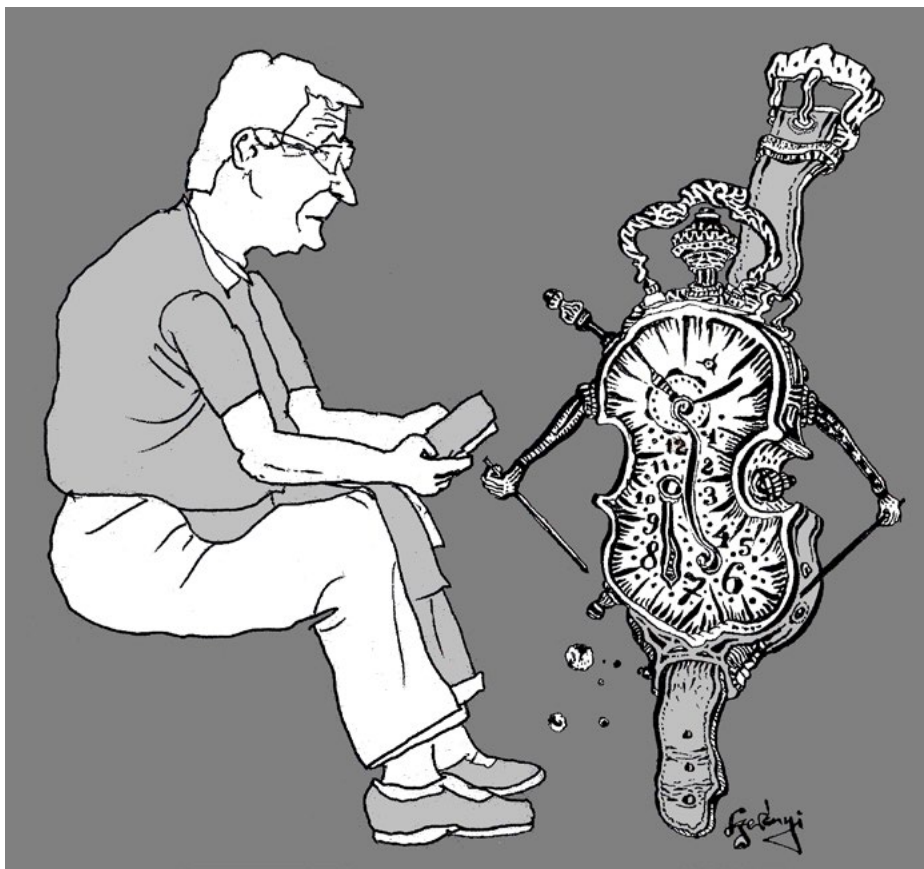
## IRODALOM

- Cseicsner Endre (1984): A pártfogó-felügyelet problémái. In: *Módszertani füzetek*. 1. évf., 1984/3. sz.
- Dávid Lilla (2013): *A haza pártfogó felügyelet intézkedésének szerepe a fiatalok bűnelkövetésének megelőzésében*. Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Pécs.
- Hatvani Erzsébet (2004): Reform közben – Épülő intézményi háttér, országosan egysülő szakmai gyakorlat, műhelymunka a fővárosi és a megyei hivatalokban – gondolatok a Pártfogó Felügyelői Szolgálat első évéről. In: *Kriminológiai Közlemények*. (Elérhető: [http://kriminologia.hu/files/hatvani\\_erszebet.pdf](http://kriminologia.hu/files/hatvani_erszebet.pdf). Letöltés ideje: 2023. május 25.)
- Herke-Fábos Barbara Katalin (2018): A megelőző pártfogás szerepe a bűnmegelőzésben. In: *Párbeszéd*. 5. évf., 2018/1. sz.

- Herke-Fábos Barbara Katalin (2021): A bírói útról való elterelés lehetőségei Magyarországon a Gyermekjogi Egyezmény 40. cikkének tükrében. In: *Belügyi Szemle*. 2021/3. sz.
- Kerezi Klára (1990): A pártfogás dilemmája – kontroll vagy segítő kapcsolat? In: *Esély*. 37. évf., 1990/5. sz.
- Szücsné Németh-Csóka Tímea (2015): Menteni, akit még lehet - a pártfogó felügyelet szerepének jelentőségéről. In: *Büntetőjogi Tanulmányok. XVI. kötet*. MTA Veszprémi Területi Bizottsága, Veszprém.
- Kerezi Klára – Kovács Krisztina – Párkányi Eszter – Szabó Judit (2015): A pártfogó felügyelet szerepe a bűnmegelőzésben, különös tekintettel a jogintézmény tervezett változásaira. In: *Kriminológiai Tanulmányok 52*. Országos Kriminológiai Intézet, Budapest.
- Vathy Ákos (1992): Reform előtt – a pártfogó felügyelet ma és holnap. In: *Börtönügyi Szemle*. 11. évf., 1992/4. sz.
- Vermes Miklós (1982): A pártfogó felügyelet hatékonyságának vizsgálata. In: *Kriminológiai és Kriminológiai Tanulmányok XIX*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest.
- Vókó György (1996): Utógondozás – pártfogók és civil szervezetek. In: *Börtönügyi Szemle*. 15. évf., 1996/2. sz.

## JOGFORRÁSOK

- 27.100/1909. I. M. számú rendelet.
- A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet.
- A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet módosításáról szóló 1993. évi XXXII. törvény.
- A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény.
- A büntető törvénykönyvek és a bűnvádi perrendtartás kiegészítéséről és módosításáról szóló 1908. évi XXXVI. törvénycikk.
- A büntető törvénykönyvek és a bűnvádi perrendtartás kiegészítéséről és módosításáról szóló 1908. évi XXXVI. törvénycikk indokolása.
- A fiatakorúak pártfogó felügyeletéről, a javítóintézeti nevelésről és egyes eljárási rendelkezésekről szóló 6/1980 (VI. 24.) OM rendelet.
- A fiatakorúakra vonatkozó büntetőjogi és büntető eljárási rendelkezésekről szóló 1951. évi 34. törvényerejű rendelet.
- A Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről szóló 1961. évi V. törvény.
- A Pártfogó Felügyelői Szolgálat tevékenységéről, valamint ehhez kapcsolódóan egyes igazságügyi miniszteri rendeletek módosításáról szóló 17/2003. (VI. 24.) IM rendelet.
- A pártfogókra vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XIV. törvény indokolása.
- A szabadságvesztésből szabadult személyek utógondozásáról szóló 1975. évi 20. törvényerejű rendelet.
- A társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról szóló 115/2003 (X. 28.) OM rendelet.
- Az egyes törvényeknek a gyermekek védelme érdekében történő módosításáról szóló T/13091. sz. törvényjavaslat.
- Az Igazságügyi Hivatalról szóló 144/2005. (VII. 27.) Korm. rendelet.
- Az Igazságügyi Minisztérium Pártfogó Felügyelői és Jogi Segítségnyújtó Szolgálat Országos Hivataláról szóló 254/2003. (XII. 24.) Korm. rendelet.



Szerényi Gábor grafikája

SALLAI BALÁZS

## A fegyelmi ügyek forrásértéke egyes hivatástörténeti kutatásokban, különös tekintettel a bürokráciatörténetre<sup>[1]</sup>

### ABSTRACT

The main objective of the present study is to provide methodological support for research on the history of professions in which archived sources of disciplinary cases can be used. In order to avoid some methodological pitfalls, an attempt is made to develop a kind of specific paradigm by citing a number of examples from previous research, which may either have a positive or a negative content. In addition to this, the paper deals in detail with the possibilities of demarcating the fields of the history of public administration and the history of bureaucracy from a research perspective, illustrated with examples from Hungarian and foreign literature. The last major section summarises the main directions of research on archival disciplinary files and their significance in the context of a particular scientific research.

**Keywords:** legal profession researching ■ empirical researching  
■ archival researching ■ history of public administration ■ history of bureaucracy  
■ disciplinary liability

### I. PROBLÉMAFELVETÉS

Magyarországon eddig csak elszórt próbálkozások történtek az általános bürokráciatörténeti kutatások megteremtésére, bár van már hazánkban hagyománya az ilyen vizsgálódásoknak. Ha valaki ilyen jellegű témában kutat, akkor bizonyos szegmensek esetében, úgy gondolom, nem nélkülözheti a közigazgatási fegyelmi gyakorlat feltárását, amihez viszont fontos a megfelelő kutatási paradigma előzetes kialakítása. Ez a

[1] A tanulmány a Kulturális és Innovációs Minisztérium ÚNKP-23-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült. A tanulmány a Gróf Tisza István Debreceni Egyetemért Alapítvány PhD Kiválósági Ösztöndíjából finanszírozott szakmai támogatással készült.

tanulmány ezen fogalmi keretek alapjainak kialakítására tesz kísérletet, figyelemmel az eddigi hazai és külföldi, jogi, történeti és társadalomtudományi kutatások metódusaira és eredményeire. Elsődleges célom tehát az, hogy a fegyelmi felelősség kútfőinek kutatásához némi metodológiai „muníciót” adjak, példákkal téve plasztikusabbá azokat a megközelítéseket, amelyek mentén a hivatástörténeti vizsgálódásokban – így a bürokráciatörténetben is – a fegyelmi eljárások írásos forrásaiból releváns adatok nyerhetők ki. Ehhez azonban arra is szükség van, hogy pontosan tisztázzam, mit értek bürokráciatörténeti kutatások alatt. Ezt legkönnyebben egy referenciapont megadásával, a közigazgatás-történettel lehet illusztrálni. Ennek során egyfajta tömör *literature review*-t fogok alkalmazni, exemplifikatív jelleggel. A válogatás természetesen és szükségszerűen szubjektív és – ha úgy tetszik – önkényes. Nem törekszem sem a hazai, sem a külföldi szakirodalom teljes áttekintésére, hiszen ez irreális vállalkozás lenne, de a közigazgatás- és bürokráciatörténet jelentősebb (vagy legalábbis általam jelentősebbnek tartott) irányait igyekszem felvonultatni és példákkal alátámasztani, főként az utóbbi évek friss irodalmából. Végül kísérletet teszek egyfajta kutatási paradigma kialakítására arra vonatkozóan, hogy milyen közelítésekkel lehetséges általában a hivatástörténeti, illetve a bürokráciatörténeti analízisek részévé tenni a fegyelmi ügyeket. Ennek már külföldön is van gyakorlata. Példaként utalnék ezzel kapcsolatban Therese Garstenauer közelmúltban publikált tanulmányaira, amelyekben a fegyelmi ügyek során keletkezett iratok forrásértékéről és kutathatóságáról értekezik.<sup>[2]</sup>

## II. BEVEZETÉS

A modern világ hivatásai és foglalkozásai jórészt szervezeten, előre lefektetett szabályok mentén, intézményesített és bürokratizált keretek között gyakorolhatók.<sup>[3]</sup> Minden, történetileg meggyökeresedett társadalmi, vagy szűkebb szempontból hivatásrendnek megvolt és megvan a maga sajátos szerepfelfogása, amelyet mind a kívülálló laikusokkal szemben, mind akár saját tagjai ellenében védeni próbál. Az első eset – amikor a kívülállókkal szemben alakul ki az adott szakma védelme, például a tudás monopolizálása révén – inkább a foglalkozás-szociológia vizsgálódási területét képezi, így a jelen írás körén kívül esik. Tanulmányomban ugyanis a másik esetkört próbálom górcső alá venni bizonyos szempontok szerint. Ez a belső, tulajdonképpen az adott hivatás saját képviselői által, saját képviselői ellenében való védelme eredményezte a hivatássetika gondolatának kialakulását, aminek legfontosabb manifesztációja a fejlett jogokban a fegyelmi felelősség intézménye.

[2] Garstenauer, 2019, 213-231.; Garstenauer, 2021, 89-102.

[3] Bensman – Rosenberg, 1963, 272.; Nagy, 2020, 180.



Bár a fegyelmi felelősség hivatásrendenként és koronként eltérő normákat foglal magában, célja mindig változatlan: a szakmai tevékenységek minőségét és a szakma képviselőjének magatartását szankcionálja, azoknak a normálistól (standardoktól) való eltérése esetén. Ez a „normalitás” mint az idők során a társadalmilag elfogadott viselkedéssel együtt módosuló dinamikus fogalom az, ami a sokszor általánosan megfogalmazott fegyelmi vétségi tényállásokat kitölti tartalommal. Ennélfogva, a fegyelmi ügyek módszeres kutatása magában hordozza az adott hivatásrend saját szerepfelfogását, szakmai méltóságának íratlan mérceit, amelyek nem csupán a jog, de a társadalom- és történettudomány számára is jelentőséggel bírhatnak.<sup>[4]</sup> A fegyelmi ügyek – más szóval – az adott történelmi kor írott vagy „csak” szokásként érvényesülő normáit tükrözik vissza, legyenek azok jogszabályi köteleességek vagy a többség által elfogadott etikai szabályok. Alább következzen néhány példa a hivatástörténeti kutatások köréből arra vonatkozóan, hogy miként lehet felhasználni a fegyelmi ügyeket.

### III. A HIVATÁSTÖRTÉNETI KUTATÁSOK ÉS A FEGYELMI FELELŐSSÉG

A bírói hivatás alighanem túlzás nélkül nevezhető a legjobban kutatott jogi szakmának. A bírák jogállásának, életpályájának vagy egy-egy bíróság személyzetének története napjainkban is kurrens témának mondható, elsősorban a jogtudomány, s így a jogtörténet terén is. A következőkben e történeti témájú vizsgálatokról lesz szó. A bírói fegyelmi felelősség empirikus, tehát elsősorban levéltári anyagokon alapuló vizsgálatát számos szerző jól hasznosíthatónak véli/vélte. Az egyéni életutak és az adott intézmény működéséről alkotható kép mellett a megfelelően lehatárolt kutatás általánosabb megállapításokhoz is hozzásegíthet bennünket. Például Navratil Szonja PhD-értekezésében arra megállapításra jutott, hogy a bírák ellen (1868 és 1937 között) lefolytatott fegyelmi ügyeknek egy egészen önálló és nagy csoportját képezik azok az esetek, amikor valamelyik peres fél kvázi jogorvoslatot remélt egy, a bíró ellen kezdeményezett fegyelmi eljárás lefolytatástól.<sup>[5]</sup> Egy másik esetben a Fővárosi Törvényszék adatait elemezte Schlachta Boglárka Lilla, aki szerint a statisztikailag nagyszámú ügyeknek egy sajátos csoportját képezték a Tanácsköztársaság után indult eljárások.<sup>[6]</sup> Emellett természetesen a korabeli jogértelmezés is fontos lehet, főként ha erkölcstörténeti réteg is társul ahhoz. Példának okáért, a bírói felelősség gyakorlatát kutatva Bódiné Beliznai Kinga talált egy olyan esetet, amelyben egy bírót – botrányos magaviseletére hivatkozva – azért fosztottak meg hivatalától, mert az egy méhészeti eszközt szabadalmaztatott.<sup>[7]</sup> Vagy épp azért, mert

[4] Sallai, 2021a, 140.

[5] Navratil, 2014, 61-62.

[6] Schlachta, 2021, 267-269.

[7] Beliznai, 2018, 61-66.

szabadnapjain hentesként is tevékenykedett.<sup>[8]</sup> A fegyelmi felelősségre vonás tágabb jogi és szociológiai kontextusai is sokat árulnak el arról, hogy bizonyos időszakokban egy bíróság hogyan – mennyire pontosan, szervezeten és funkcióit mennyire pontosan ellátva – működött; ennek tipikusan jó indikátorai lehetnek a felüyeleti eljárások, illetve az ezekhez kapcsolódó más (például fegyelmi) processzusok és ezek írásos lenyomatainak elemzése.<sup>[9]</sup> A bírói fegyelmi felelősségről már számos más munka keletkezett, amelyek, bár eltérő mértékben és mélységben, reflektálnak a korabeli gyakorlatra is.<sup>[10]</sup>

A bírói hivatással foglalkozó, történeti érdeklődésű kutatók használják leginkább a fegyelmi ügyeket primer forrásként, legalábbis a jelenlegi állapotokat tekintve.<sup>[11]</sup> Ennek ellenére érintőlegesen található más hivatástörténeti munkák is, amelyeknél fellelhető ez az elem. A közjegyzőség esetében Rokolya Gábor,<sup>[12]</sup> az ügyészeket érintően Nánási László,<sup>[13]</sup> a polgári kori ügyvédi rendtartás gyakorlatát elemezve pedig Korsós né Delacasse Krisztina<sup>[14]</sup> is használt ilyen fondokat, igaz, nem olyan hangsúlyosan, mint általában a bírósági szervezet kapcsán idézett szerzők. A fentebb már említett Navratil Szonja *legal profession vizsgálata* – amely kimondottan történeti: 1867/68-1937 – szintén nagyban támaszkodik a szóban forgó levéltári iratanyagokra, főleg a bírák és az ügyvédek esetében.<sup>[15]</sup> Ez utóbbi mű abban tér el az előzőektől, hogy nem egyetlen jogász professzióra koncentrál, hanem a jelzett időszakban mindhárom klasszikus jogi foglalkozásra, ezzel is bizonyítva, hogy az integrált hivatástörténeti vizsgálódások körében is hasznos, ha nem épp szükséges fegyelmi ügyeket is elemezni. Hasonlóan nagyívű – bár nem kimondottan jogi szempontú – munka Strausz Péter könyve,<sup>[16]</sup> amely az egyes hivatásokat tömörítő kamarák történetével foglalkozik. Ebben, bár a szerző felhasznált levéltári fondokat is, a fegyelmi ügyek kevéssé kapnak szerepet. Igaz, hogy itt nem egy-egy professzió áll a kutatás fókuszában, ám véleményem szerint a kamarák egyik legfontosabb funkciója a fegyelmi jogkör gyakorlása volt, így talán erről érdemes lett volna egy önálló egységet írni e tömörülések tekintetében. Ez persze nem von le semmit a munka értékéből, csupán egy jövőbeli esetleges kutatási irány felvetése.

[8] Beliznai, 2020, 1-15.

[9] Balogh, 2020, 7-23.

[10] Ezeket részletesen lásd: Schlachta, 2022, 107-110.

[11] Pl. Schlachta, 2022, 111-121.

[12] Rokolya, 2018.

[13] Nánási, 2011.

[14] Delacasse, 2012, 136-162.

[15] Navratil, 2014, 59-64., 78-80., 99.

[16] Strausz, 2008.

## IV. KÖZIGAZGATÁS-TÖRTÉNET ÉS BÜROKRÁCIATÖRTÉNET

Még mielőtt a közigazgatás- illetve bürokráciatörténeti elemzések körében a fegyelmi felelősség (és az ezt megőrkítő iratanyag) hasznairól és felhasználhatóságának módszertani kérdéseiről írnék, véleményem szerint tisztázni szükséges az alcímben jelzett két fogalmat, s röviden arról is szólni, hogy e – ha úgy tetszik – különleges vagy speciális hivatástörténeti témák mennyire tekinthetők napjainkban kurrensnek és kiaknázottnak.

### 1. A közigazgatás-történet

A közigazgatás-történet alatt azokat a kutatásokat értem, amelyek elsősorban jogtörténeti jellegűek, és egy állam egy vagy több közigazgatási szervének történetét, az ezek által alkalmazott közigazgatási jog gyakorlatát, esetleg érintőlegesen a szerv vagy szervek személyi állományának kérdéseit vizsgálják. (Ez utóbbi ugyanis önálló kutatási tárgyként inkább a bürokráciatörténetet jellemzi). Ide tartozik nézetem szerint továbbá a közigazgatási jogi szabályozás, vagy valamilyen közigazgatási jogi intézmény történetével kapcsolatos vizsgálat is. Egy sajátos alcsoportot jelent a közigazgatás-tudományt művelő szerzők életének és munkásságának feldolgozása is. Ezekhez a tudománytörténeti vizsgálatokhoz természetesen szükséges és bevett más tudományágak metódusait is felhasználni, ám ezekben a munkákban jellegadó, hangsúlyos a történeti megközelítés. Ugyanakkor az előbb említett alcsoporthoz sorolható művek sokszor a történeti, életrajzi, közigazgatástani, vagy akár jogbölcséleti terrénumok metszéspontjában helyezkednek el. Néhány példával is megvilágítva a leírtakat: egy konkrét szerv, az Igazságügyminisztérium működését mutatja be a polgári korszak idején Antal Tamás legújabb kötete,<sup>[17]</sup> amelyben a konkrét jogalkotási és jogalkalmazási tevékenység is górcső alá kerül. Az egyes közigazgatási jogi jogintézmények, vagy jogi relevanciájú egyéb jelenségek már nagyobb számban vannak jelen a hazai kutatásokban. A szolgabírói intézmény fejlődését vizsgálta például (inkább közigazgatás-történeti szempontból) Pétervári Máté.<sup>[18]</sup> Ugyanő jegyzi azt a monográfiát,<sup>[19]</sup> amely a járások kialakításának folyamatát mutatja be a dualizmusban. Írt továbbá egy nagyobb terület, a hazai közszolgálati jog történetéről is.<sup>[20]</sup> A községek feletti felügyeleti joggal foglalkozik Papp Csaba István.<sup>[21]</sup> A hazai közigazgatási jogvédelem kialakulásáról Stipta István jelentetett meg igen alapos kutatások manifesztumaként, néhány éve két könyvet,<sup>[22]</sup>

[17] Antal, 2022.

[18] Pétervári, 2020a, 81-97.; Pétervári, 2020b, 238-259.

[19] Pétervári, 2021.

[20] Pétervári, 2017, 116-119.

[21] Papp, 2021, 559-589.; Papp, 2022, 49-57.

[22] Stipta, 2019; Stipta, 2020.

Varga Norbert pedig a főispán jogi helyzetéről,<sup>[23]</sup> illetve általában a dualizmus közép- és helyi szintű igazgatásával foglalkozott.<sup>[24]</sup> Hencz Aurél a közigazgatási szakemberképzés és a közszolgálati etika kialakítására tett kísérletek hazai történetét írta meg.<sup>[25]</sup> Közigazgatási jelenséggel, egészen konkrétan a közigazgatási nyelvhasználattal és a terminológia bizonyos szegmensének változásairól írt e sorok írója.<sup>[26]</sup> Megemlíthető továbbá a népi (ön/köz)igazgatás – még számos újdonságot kínál – területe is, mint kutatások tárgya.<sup>[27]</sup> Említést érdemelnek a magyar közigazgatási eljárásjog fejlődéséről szóló munkák is.<sup>[28]</sup> A közigazgatás-tudomány történetével kapcsolatosan mindenekelőtt azt gondolom, hogy Koi Gyula nevét kell említeni. Két, ma már alapvetőnek számító munkája közül az egyik kimondottan életrajzi,<sup>[29]</sup> a másik tudománytörténeti és bibliográfiái összegző mű.<sup>[30]</sup> Ezenkívül számtalan tanulmányban foglalkozik hazai és külföldi jogtudósok munkásságának hatástörténetével. Schweitzer Gábor szintén érint mind életrajzi,<sup>[31]</sup> mind tudományos (kölcson)hatásokat.<sup>[32]</sup> Concha Győző közigazgatástanát pedig Vasas Tamás elemezte részletesen.<sup>[33]</sup> A 20. századi német közigazgatás egyik legjelentősebb kutatójáról, Ernst Forsthoferrel és munkásságáról pedig Techet Péter írt nemrégiben megjelent monográfiájában.<sup>[34]</sup> A magyar közigazgatás legjelentősebb szellemi műhelyéről, illetve ennek megalkotójáról, Magyary Zoltánról és iskolájáról pedig szinte könyvtárnyi tudománytörténeti munka született már, amelyek felsorolása és elemzése egy önálló tanulmány feladata lehetne. A közigazgatás-történet mint a jogtörténeten belüli önálló terrénum a számos említett (és persze a számtalan nem említett!) példa ellenére nem tartozott és talán ma sem tartozik a legkurrensebb kutatási területek közé. Véleményem szerint ez összefügghet azzal, hogy a magyar alkotmánytörténet (vagy helyesebben: közjogtörténet) az utóbbi években kezdett el szétválni tulajdonképpen értelemben vett alkotmány-, illetve közigazgatás-történetre. A régebbi, alapvetően a közigazgatás történetét is érintő elemzésekben ugyanis sokszor inkább az alkotmánytörténeti nézőpont dominált.<sup>[35]</sup> Vagyis a főként közigazgatási struktúrákkal foglalkozó irodalom inkább egyfajta absztrak, jogszabályokon, tervezeteken, jogalkotási anyagokon és jogtudós szerzők

[23] Varga, 2006, 606-623.; Varga, 2018, 180-199.

[24] Varga, 2002, 59-63.; Varga, 2004, 466-475.; Varga, 2009, 227-251.

[25] Hencz, 1981; Hencz, 1987.

[26] Sallai, 2021b, 1-8.; Sallai, 2020a, 1-7.

[27] Bognár, 2022, 53-63.; Nagy, 2021, 805-813.

[28] Pl. Patyi, 2021, 129-150.; Patyi – Koi, 2019, 89-116.

[29] Koi, 2013.

[30] Koi, 2014.

[31] Pl. Schweitzer, 2017, 56-70.

[32] Pl. Schweitzer, 2021, 29-46.

[33] Vasas, 2022, 175-197.

[34] Techet, 2023, 73-94.

[35] Ez alól a legjelentősebb kivétel Csizmadia Andor nagy összegző munkája, ami mai napig megke-  
rülhetetlen a közigazgatás történetét csupán érintő kutatások esetében is (ld. Csizmadia, 1976).

munkáin alapuló kutatási eredményeket közölt, sok esetben figyelmen kívül hagyva a jog tényleges gyakorlatát. Nem mindig esett elég figyelem a levéltári forrásanyag feltárására, amely nézetem szerint a közigazgatás-történet egyik legfontosabb jellemző jegye. Egy közigazgatási jogi intézmény történetének feltárásánál ugyanis nagyon eltérő lehet a jogszabályokból kiolvasható vagy a levéltári fonokból kinyerhető kép. Példának okáért, egy konferencián Papp Csaba szemléletesen mutatta be azt, hogy Sarlós Béla (alapvetően jogszabályok értelmezésére támaszkodó) azon állítása, miszerint a községek a dualista Magyarországon széleskörű autonómiával bírtak, a levéltári források alapján – a felügyeleti jog vizsgálatán keresztül – mennyire túlzónak hat. Az alkotmánytörténettől elváló, önálló közigazgatás-történetnek talán egyetlen módszertani nehézsége az aprólékos levéltári munkán túl az lehet, hogy az archív források miatt kétséges országos tendenciákra következtetni, hiszen a levéltári kutatások során elsődlegesen csak egy-egy földrajzi egység gyakorlatára vonhatunk le következtetést, amennyiben nem valamilyen egyedi jelenséget vagy egyedüli szervet vizsgálunk. Ezért csak akkor tudunk pontos eredményeket kapni, ha lassanként feltárjuk a meglévő levéltári bázisokat egy-egy szakigazgatási ág, jogintézmény vagy akár nagyobb területi hatályú jogszabály esetén, tehát az egyes mikro-szintű kutatások összességét végül makroszintűvé állítjuk össze, amennyiben korábbi eredményeink nagyobb, például országos bontásban reprezentatívnak tekinthetők. Végezetül a szakigazgatásokkal kapcsolatban érdemes utalni arra a tendenciára, amelyet a COVID19-világjárvány indított el;<sup>[36]</sup> számos kutató érdeklődése fordult az egészségügyi és a járványügyi igazgatás története felé.<sup>[37]</sup>

## 2. A bürokráciatörténet

A közigazgatás-történethez képest a (köz)igazgatás mint történeti jelenség vizsgálható másként is.<sup>[38]</sup> A bürokráciatörténet egyszerre több és kevesebb, mint a közigazgatás-történet. Több, mert szélesebb módszertani bázisra támaszkodhat, s már viszonylag hamar megjelentek interdiszciplináris elemek e kutatásokban. Kevesebb ugyanakkor szigorúan jogi szempontból, mivel nem a reguláció és annak gyakorlati alkalmazása áll a középpontban, a jogi szabályozás, a jogalkalmazás legfeljebb csak egy vizsgálati szempont a számtalan közül. Már amennyiben a kutató relevánsnak tartja, hiszen a bürokráciatörténet nem feltétlenül igényel nagyfokú jogtörténeti perspektívát.

A bürokráciatörténet hazánkban talán valamivel jelentősebb múltra tekint vissza, mint a közigazgatás-történet. Az országos levéltár egykori igazgatója,

[36] Kovács, 2022, 95.

[37] Néhány példa: Koi, 2020, 209-222.; Koi, 2021, 409-432.; Hüntelmann, 2020, 39-57.; Lenhard-Schramm, 2020, 116-135.

[38] Arra nézve, hogy a bürokráciatörténeti kutatásokban mit is értünk „bürokrácia” alatt, lásd: Heindl, 2006, 35-36.

Ember Győző – aki maga is jelentőset alkotott e körben<sup>[39]</sup> – volt a szerkesztője egy sorozatnak, amelyet *Hatóság- és hivataltörténet* összefoglaló címen jelentettek meg. Nem minden kötete kapcsolódik szorosan kifejezetten a bürokráciatörténethez, ám számos monográfia és alapos kísérő vagy magyarázó szövegekkel ellátott forráskiadvány jelent meg. Némelyik még napjainkban is hiánypótló jelentőségű.<sup>[40]</sup> A hivataltörténeti kutatásokat a múlt században is, és talán meghatározóan ma is inkább történészek és levéltárosok végzik, így a bürokráciatörténet a jogtudományi nézőpont mellett (vagy helyett) kiegészül a forráskritikai analízissel, a társadalomtörténet szegmenseivel, helytörténeti és – ami nagyon jellemzi e kutatókat és a jogtörténészek eszköztárában talán kevéssé van jelen – az életútkutatási irányokkal. Meg kell azonban említeni a szociológusokat is, hiszen érintőlegesen e területen is van jelentősége a bürokrácia történetének, amint azt később látni fogjuk. Sőt, másik leágazás lehet újabban a gazdaságtörténeti, politikatörténeti és igazgatástörténeti összefüggések kutatása is, amely még nem talált sok követőre. A bürokráciatörténet fontos specialitása továbbá a közigazgatás-történethez képest az is, hogy sokkal nemzetközibb: nem kapcsolódik annyira szorosan térhez és időhöz, mivel elvontabb és általánosabb tendenciák vizsgálatához is megfelel, mert nem csupán a mikro- vagy nemzetállami szinten mozog. Nézzünk ezekre is néhány, nem csak hazai példát!

Magyar (és osztrák) viszonylatban – úgy vélem – úgy helyen kell utalni Somogyi Éva munkásságára. A közigazgatás történetéről köztörténeti, társadalomtörténeti szempontokat érvényesítve ír, de kitüntetett szerepet szán az életútkutatásoknak is, amelyek megfelelő operacionalizáció révén, általánosabb érvényű összefüggésekre és tendenciákra is rávilágítanak. Számos munkája készült e tárgykörben, így most csak egyet szeretnék – az előbbi jellemzés példaként – ehelyütt megemlíteni, amely a *Ballhausplatz*-i (közös külügy)minisztérium magyar tisztviselőit mutatja be 1867 és 1914 között.<sup>[41]</sup> Általánosabb témaként megjelennek egyes bécsi hivatalok, s különösen a közös külügyminisztérium története, vagy például a közsolgálati etika, a bécsi igazgatáshoz való magyar viszonyulás, a szolgálati feltételek, előmenetel, a bérezés és más kérdések, nemkülönben a fontos szerepet betöltő házasság mint a bécsi hivatalnoki elit egyfajta belső politikája. Bizton állítható: e monográfia egy igen sok szegmensű bürokráciatörténeti elemzés. Ausztriában hasonló fontossággal bír Walthraud Heindl munkássága. Ő alapvetően történészként kezdett foglalkozni a bécsi hivatalnokok 18. századi történetével, házasságpolitikájukkal, életmódjukkal és általában társadalmi helyzetükkel, kifejezetten abban az időintervallumban, amikor önálló hivatássá és zárt réteggé kezdtek válni.<sup>[42]</sup> Eddigi szakmai munkáit meghatározták a bürokráciatörténet szociológiai, történeti s részint a jogi perspektívák. Hatalmas összegző munkája a bürokrácia és a közsolgálat jelen-

[39] Ember, 1946; Ember, 1940.

[40] Ilyen például: F. Kiss, 1987.

[41] Somogyi, 2017.

[42] Heindl, 1987-88, 19-23.

ségét írja le komplex módon és módszerekkel Ausztriában 1760 és 1914 között. Ez az *opus magnum*<sup>[43]</sup> alighanem hosszú ideig meghatározó lesz, nem csupán az osztrák kutatók számára. Heindl érdeklődése jelenleg a nők és a közszolgálat korai évtizedeire irányul.<sup>[44]</sup> Heindl művéhez hasonlóan jelentős vállalkozás volt a Habsburg államkonglomerátum kora újkori közigazgatásának történetét összefoglaló óriási kiadvány megírása is.<sup>[45]</sup> Bürokráciatörténeti szempontból mindenképpen említést érdemel a jozefinista igazgatási reformokat magyar, illetve közép-európai szemszögből is tárgyaló, forrásközléseket is tartalmazó, Szántay Antal-féle német nyelvű monográfia.<sup>[46]</sup> Fontos forráskiadvány továbbá a Bónis György nevéhez köthető pest-budai hivatali utasítások gyűjteménye.<sup>[47]</sup> Sajnos hazánkban nem dívott (és ma sem dívik) a forráskiadványok összeállítása; jó példaként ismét Ausztria hozható fel: már egészen korainak mondható időktől kezdve fontosnak tartották ezeket, lásd példának okáért a *Die österreichische Zentralverwaltung* sorozatot,<sup>[48]</sup> vagy a *Fontes Iuris. Geschichtsquellen zum österreichischen Recht* néhány kötetét.<sup>[49]</sup> Ugyanígy megemlíthető a német tudományos felfogás is, mivel a hasonló forráskiadványok megjelenetése itt a 19. századig nyúlik vissza, pontosabban az *Acta Borussica* sorozatig, amelynek megálmodója – Gustav von Schmoller – több tudományterületet is ötvözött kutatásai során.<sup>[50]</sup> A legidőtállóbb bürokráciatörténeti (annotált) forráskiadvány Csizmadia Andor nevéhez kötődik, amely munka több évszázadot és az igazgatás valamennyi szintjét átfogja.<sup>[51]</sup> Inkább specializált téma lehet egy-egy szerv történetének megírása. Egészen friss példa erre Fazekas Istvánnak a magyar udvari kancellária 1527 és 1690 közötti történetéről írt majd 600 oldalnyi munkája.<sup>[52]</sup> Ebben a klasszikus hivataltörténet mellett az életút kutatás is jelentős szerephez jut. Az életút kutatások és az igazgatástörténet összefüggései persze nem csak egyetlen szerv, hanem meghatározott földrajzi egység vagy egységek esetén is működhet; jó példa lehet erre Héjja Julianna Erika Békés vármegyét érintő vizsgálódása.<sup>[53]</sup> Az életút kutatások ugyanis kazuisztikus jelleggel, mint a kirakós apró darabkái, képesek megmutatni egy nagyobb képet egy-egy korszak jelenségeiről. Az említett szerző ezt alkalmazta a fegyelmi felelősség és különféle hivatali visszaélések jellemzésére a 19. század első felében.<sup>[54]</sup> Ezek persze

[43] Heindl, 2013a; Heindl, 2013b.

[44] Starek, 2018, 356-357.

[45] Hochedlinger et al., 2019.

[46] Szántay, 2005.

[47] Bónis, 1974.

[48] Kötetei szabadon elérhetők az Innsbrucki Egyetem digitális archívumából: <https://diglib.uibk.ac.at/urn:nbn:at:at-ubi:2-16981>.

[49] Így például: Hipfinger, 2016.

[50] Szilágyi, 1933, 293-295.

[51] Csizmadia, 1979.

[52] Fazekas, 2021.

[53] Például: Héjja, 2018, 217-225.; Héjja, 2009.

[54] Héjja, 2015, 1069-1077.

részben helytörténeti kutatások is, mint például Gecsényi Lajos műve is a 17. századi Győr környéki igazgatásról.<sup>[55]</sup> Szintén e szerző tollából látott napvilágot a hivatal- és életútkutatáson alapuló mű, a szepesi kamara 17. századi vezető tisztviselőiről.<sup>[56]</sup> A társadalomtörténeti perspektíva sem idegen tőle: írt a döntést előkészítő hivatalnoki elit összetételéről (szintén a magyar kamaránál).<sup>[57]</sup> Hasonló írást olvashatunk Wellmann Imrétől is, de már a 18. századi rendi állás és a hivatali rang viszonyáról.<sup>[58]</sup> Ide kapcsolható továbbá Pálffy Géza 2022-es monográfiájának egy fejezete, amely a hivatalnoki karrier magyarországi kezdeteiről szól.<sup>[59]</sup> Rendkívül hiánypótló jellegűek Szijártó M. István egyik művének a hivatali karrierutak detektálásának módszertanát jól szemléltető fejezetei.<sup>[60]</sup> Helytörténeti jellegű Kulcsár Krisztina két tanulmánya a jozefinista közigazgatási törekvések erdélyi megvalósításáról,<sup>[61]</sup> csakúgy, mint Hajdu Lajos tolnai archív forrásokra támaszkodó műve a II. József-i reformokról.<sup>[62]</sup> Sajátos, több szempontú megközelítést igénylő leágazás lehet egy adott történelmi esemény vagy rövidebb időszak (köz)igazgatás-története, amely a sok szempontú elemzés révén lehet bürokráciatörténet. Nemrég jelent meg a *Trianon és a magyar közigazgatás* című könyv,<sup>[63]</sup> amelynek írásai leginkább a helytörténeti és az életútkutatások metodológiai eszköztárát használják. A kötet azonban véleményem szerint akkor lenne teljes, ha egy általánosabb, a békediktátumnak a teljes magyar közigazgatási rendszerre gyakorolt hatását is megjelenítené legalább egy önálló fejezet. (Mint ahogyan például a bevezető Romsics Ignácól általában értekezik a diktátumról és annak jelentőségéről).<sup>[64]</sup> A tanulmánykötet egységei ugyanis a mikrokutatások világában mozognak csupán, és a makroszintet egyetlen megjelentetett írás sem tárgyalja, némileg ellentmondva a kiadvány címének is.

Eddig alapvetően történeti diszciplínák művelőiről (és kutatásaikról) volt szó. A bürokráciatörténet sajátossága azonban – mint már fentebb is utaltam rá –, az interdiszciplináris jelleg. Ebből adódóan nem csak a histográfia művelőinél jelenik meg, hanem például szociológiai munkákban is. A bürokratikus struktúrákkal foglalkozó szociológia Max Weber óta jelen van, ám nem minden művelője tartotta fontosnak a nem kortárs jelenségek és kihívások tanulmányozását. Igaz, Webernél már jelennek meg történeti példák,<sup>[65]</sup> de az e körben alkotó későbbi

[55] Gecsényi, 2008a, 165-190.

[56] Gecsényi, 2008b, 453-474.

[57] Gecsényi, 2003, 100-116.

[58] Wellmann, 1940-41, 250-303.

[59] Pálffy, 2022, 209-214.

[60] Szijártó, 2021, 20-172.

[61] Kulcsár, 2002, 359-382.; Kulcsár, 2020, 451-465.

[62] Hajdu, 1983, 34-81., 115-306.

[63] Ld. Balogh, 2020.

[64] Romsics, 2020, 11-44.

[65] Weber, 1996, 56-60.



kutatóknál ez elmarad vagy nagyon kevés; például Robert Merton vagy Michel Crozier esetében. Renate Mayntz *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*<sup>[66]</sup> című művében azonban éppen ellentétes szemléletmódot láthatunk: egyes állami be rendezkedések történetén keresztül mutat be bizonyos jelenségeket. Vonalvezetését a szociológia határozza meg, műve nem történeti jellegű, ám mégis hangsúlyosak benne a múltban végbemenő változások is. Jelentőségét, úgy hiszem, az is jól mutatja, hogy a Lőrincz Lajos-féle Közigazgatástudományi antológiában (Szamel Katalin magyarításában) szerepel is belőle egy fejezet a közigazgatás történetéről.<sup>[67]</sup> Forgács D. Péter nemrég megjelent könyvében<sup>[68]</sup> is gyakran szerepelnek történeti példák egy-egy jelenség vizsgálata kapcsán. Sőt, Ivo Jens Engels terjedelmes monográfiájában<sup>[69]</sup> – amely talán már nem is szociológiai, inkább komplex társadalomtörténeti elemzés – egyetlen jelenséget, a korrupciót vizsgál meg kifejezetten történeti példákkal illusztrálva azt, illetve a számtalan esetből vonva le következtetéseket. A gazdaság- és kultúrtörténeti vizsgálódások – amelyeket Jan Vogler bürokratikus összefonódás-elméletnek nevez – egy újabb irányzat lehet, amely abból indul ki, hogy a bürokráciát (az eddigi szemlélettel ellentétben) nemcsak mint társadalomalakító tényezőt lehet vizsgálni, hanem arra nyilvánvalóan hat saját (gazdasági és kulturális) közege is, folyamatosan alakítva azt. Így például történeti szempontból is érdekes kérdéskör, hogy az 1929-es gazdasági világválság hogyan hatott a bürokratikus struktúrákra.<sup>[70]</sup> Tisztán kulturális összefüggésekben pedig érdekes eredményeket hozhatnak egyes szépirodalmi művek elemzései, ha az alapul vett munkák kellően valóság-referensek, ugyanis olyan korrajzok nyerhetők ki ezekből, amelyek más forrásokból aligha. A korabeli magyar közigazgatásra való reflexiók impliciten megtalálhatók Eötvös József, Mikszáth Kálmán, Tolnai Lajos, Vas Gereben, Móricz Zsigmond és még sok más szerző műveiben,<sup>[71]</sup> nem is beszélve a Habsburg-éra tekintetében Franz Kafkáról vagy Joseph Roth-ról, francia részről Honoré de Balzac, a cári időszakot tekintve pedig szinte valamennyi orosz realista író műveiről. Ezekre a kutatásokra nyújt kitűnő példát egy 1994-es osztrák tanulmánykötet,<sup>[72]</sup> amely már címében is Roth *Radetzky-induló* című regényét idézi. Néhány éve jelent meg Kafka és a korabeli közigazgatás témában egy nagyobb terjedelmű tanulmány.<sup>[73]</sup> A politikátörténet körében is gyümölcsöző lehet egy-egy kutatás, így a hivatalnokok bérharcai hátterének feltárása során szemléletes példát nyújt Heindl kutatása arról, hogy a századforduló után milyen viszonyrendszert alakított ki a tisztviselői réteg a politikai elittel érdekeinek védelme

[66] Mayntz, 1978.

[67] Lőrincz, 1996, 95-106.

[68] Forgács D., 2022, 60-80.

[69] Engels, 2016.

[70] Vogler, 2019, 99-124.

[71] Pl. Halász, 2021, 289-301.; Varga, 2011, 153-164.

[72] Strelka, 1994.

[73] Wolf, 2016, 193-221.; lásd még: Heindl, 2013a, 357-362.

és artikulációja érdekében.<sup>[74]</sup> Végezetül pedig vannak – ma már alapvetőnek mondható – művek a bürokráciatörténet terén. Heindl *opus magnum*-án kívül ilyen Karl Megner *Beamte*-ja,<sup>[75]</sup> illetve Bernd Wunder kötete a német bürokrácia történetéről,<sup>[76]</sup> vagy épp egy kétkötetes monográfia a svájci közigazgatásról.<sup>[77]</sup> Ezekben a maguk korában úttörő munkákban ötvöződnek a köz- és jogtörténeti, szociológiai, politológiai és gazdaságtörténeti perspektívák.

### 3. Szükséges és lehetséges-e a szintézis?

Az előbbi példák úgy gondolom, hogy rávilágítanak arra, hogy a közigazgatás-történet és a bürokráciatörténet között számos kapcsolódási pont van, ám a két terület viszonyáról mégis az mondható el, hogy míg az előbbi egyfajta speciális, alapvetően jogi jellegű vizsgálatokat jelent, addig az utóbbi általánosabb, inkább interdiszciplináris megközelítésű, mivel több terület módszereivel mond valamit a bürokrácia történetéről, s ezeket az adatokat egymásra vonatkoztatva tárja elénk. Ritka a multidiszciplinaritás, mivel a bürokráciát mint összetett jelenséget általában pont az egymásra vonatkoztatott tudományterületek képesek leginkább leírni, így a bürokráciatörténetnek immanens eleme a tudományköziség; a párhuzamosan futatott információk – amelyek a multidiszciplinaritást jellemzik – nem árulnak el sokat e komplex fenoménról. Ilyen módon, mivel a jog is egy diszciplína, elképzelhető a közigazgatás- és bürokráciatörténet szintézise, amennyiben a jogtörténeti vizsgálathoz (ha annak tárgya a közigazgatás körébe esik) más területek is kapcsolódnak. Egy személyes példával szeretnék élni ezzel kapcsolatban. Amikor a magyar szolgálati pragmatika (közszolgálati törvénykönyv) megalkotására irányuló polgári kori törekvéseket kezdem kutatni, hamar rájöttem, hogy a külföldi hatások olyan erősek e kodifikációs folyamatban, hogy azok sem hagyhatók figyelmen kívül. A német, osztrák, svájci, amerikai és francia törekvések górcső alá vétele viszont azt világította meg, hogy ezeknek az államoknak a jogalkotási tendenciái nem elemezhetők a korszak társadalmi és politikai kontextusa nélkül. Például ezen kódexek megalkotása sok esetben mint egy, az államot érintő válság megoldásának eszközeként merült fel.<sup>[78]</sup> Így e vizsgálatoknak lehetséges megkülönböztetni egy köztörténeti, politikatörténeti, gazdaságtörténeti és jogi rétegét. Ezeknek a szétválasztása azonban mesterkélt, mert a tényleges kutatásban akkor nyernek értelmet, ha összekapcsolva alkalmazzuk őket. Ilyen módon bürokráciatörténeti kutatás lehet a pragmatikák kodifikációja a 19. és 20. században, míg, például ha csak az egyes tervezeteket hasonlítom össze, amelyek e tárgyban születtek, az csupán egy szövegközpon-

[74] Heindl, 2013b, 102., 139., 145.

[75] Megner, 1986.

[76] Wunder, 1986.

[77] Germann, 1998.

[78] Ld. erről: Sallai, 2023, 475-488.

tú, dogmatikus jogtudományi (jogtörténeti) analízis. Ennek nyomán úgy vélem, hogy a közigazgatás-történet és a bürokráciatörténet megközelítési módjait érdemes ötvözni, amennyiben a kutatott téma azt megkívánja. Ha, tegyük fel, a kutatás célja egy közigazgatási jogintézmény fejlődésének és/ vagy gyakorlatának feltárása, az nem biztos, hogy önmagában ennyire interdiszciplináris metodológiát kíván, bár például egy gazdaságtörténeti vonal érdekes színfoltja lehet. Érdemes lehet továbbá – elsősorban – a történettudományok és a jogtörténettel/közigazgatás-történettel foglalkozó kutatók szorosabb együttműködése is a jövőbeli bürokráciatörténeti vizsgálódások szempontjából, hiszen a módszertanok ötvözése és a más-más megközelítések alkalmazása révén egyfajta konszenzusos eredmény születhet, ahelyett, hogy a két terület művelői esetlegesen „elbeszelnének” egymás mellett. Egy nemrég publikált tanulmány pedig igen meggyőzően érvel a közigazgatás-történeti narratívák (felül)vizsgálatának szükségessége mellett, számos tudományterület módszerei segítségével.<sup>[79]</sup>

#### 4. Speciális hivatástörténeti kutatási területek-e?

E hosszú exkurzus után, visszatérve a tanulmány elsődleges tematikájához, röviden tisztázni szeretném azt is, hogy az iméntiekben részletesen elemzett két terrénum adhat-e alapot valamilyen hivatástörténeti kutatásra és lehet-e ezekkel összefüggésben a klasszikus értelemben vett *legal profession* kutatásról beszélni.

Abban a kérdésben, hogy a közigazgatás-történet önmagában alkalmas-e valamilyen hivatástörténeti kutatás kivitelezésére, határozottan az az álláspontom, hogy nem. A közigazgatás történetével mint jogtörténettel (vagy érintőlegesen jogelmélettel) foglalkozó fejtegetések az állami (vagy önkormányzati, esetleg más jellegű) szervek személyi állományának változásainak és tendenciáinak leírására megközelítésüknél és eszköztáruknál fogva nem alkalmasak. A hivatástörténeti vizsgálódások nagyfokú szociológiai, esetleg gazdaság- és társadalomtörténeti metódusokat és perspektívákat implementálnak, így jogtudományi módszerekkel kevésbé kapunk releváns adatokat. Az interdiszciplináris, speciálisan a közigazgatás személyi állományának valamely részével, valamely korszakban foglalkozó analízisek – véleményem szerint – szükségszerűen a bürokráciatörténet körébe kell, hogy essenek. Csakis ez utóbbi adhat alapot hivatástörténeti kutatásokra.

A második felvetésre, miszerint a közigazgatás személyi állományának tekintetében lehetséges-e *legal profession* kutatás (vagy kutatások), nemleges választ lehet adni. Ennek oka pedig az, hogy a szűkebb értelemben vett és ilyen vizsgálatok tárgyává tett jogászai professziókhoz (ügyvédség, ügyészség, bírák) képest a közigazgatás személyi állományának nem határolható le egyértelműen, és nem fel-

[79] Berger – Rohringer, 2021, 3-17.

tétlenül csak jogászok tevékenykedtek a közigazgatási szerveknél. Gondoljunk csak bizonyos szakigazgatási ágakra! Külföldi példák azt mutatják, hogy például német vagy osztrák területen<sup>[80]</sup> egyes időszakokban, egy meghatározott közszolgálati kört érintően a bürokráciatörténeti kutatások képesek egyszersmind hivatástörténetként is megállni a helyüket. Ezt nagyban elősegíti egy rendezett reguláció, amely világosan láttatja, hogy ki, milyen pozíciót betöltő személy(ek) tekinthető(k) közszolgálati(k)nak. Ilyen szabályozás lehet a már említett szolgálati pragmatika. A magyar kutatók – a közszolgálati jog nagyfokú rendezetlensége és kuszasága folytán – ilyen szempontból már nehezebb helyzetben lennének. Ám más nézőpontból is lehetséges egy ilyen vizsgálat. Nem feltétlenül a szabályozás oldaláról közelítve, akár az is lehet a konceptualizáció alapja, hogy egy meghatározott földrajzi térségben, esetleg közigazgatási szervben (és időintervallumban) gondolkozunk. Azaz, egy terület vagy egy konkrét hivatal lesz a hivatástörténeti vizsgálat fókuszában, és az ehhez kapcsolódó forrásokból szűrjük le az érintett személyi kört jellemző adatokat és tendenciákat. Például egy vármegyét mint közigazgatási egységet vesz alapul a már említett Héjja Julianna Erika kutatásai során,<sup>[81]</sup> vagy egyetlen szerv (a debreceni polgári kori árvaszék) személyi állományának változásait vette górcső alá Balogh Judit és e sorok írója.<sup>[82]</sup>

Összegezve az eddigieket: a közigazgatás személyi állományát érintő hivatástörténeti kutatások nem teljesen *legal profession* kutatások, és szükségszerűen a bürokráciatörténet körébe esnek, amennyiben nem pusztán leíró jellegűek, tehát folyamatok feltárására (is) irányulnak. A vizsgálódás gyakorlati kivitelezésére egy deduktív (az általános jogszabályokból) és egy induktív (hely- és hivataltörténeti, tipikusan levéltári fondokból kiinduló) konceptualizáció a lehetséges megoldás.

## V. A FEGYELMI FELELŐSSÉG A BÜROKRÁCIATÖRTÉNETI KUTATÁSOKBAN

A fenti megállapítások fényében a továbbiakban – minthogy a közigazgatás-történet szempontjából nem releváns – a bürokráciatörténeti (mint hivatástörténeti) kutatásokkal kapcsolatban igyekszem példákkal is illusztrálni megvilágítani a fegyelmi ügyek feltárásának pozitív hozadékait és azok felhasználhatóságát az ilyen vizsgálatok keretében. A példák javarészt a már említett szerzők munkáiból, illetve saját eddigi kutatásaimból<sup>[83]</sup> származnak.

A védelmi időre és az adatvédelemre tekintettel a kutatható<sup>[84]</sup> fegyelmi ügyek túlnyomó többsége levéltárakban található meg, ami máris felvet egy-

[80] Berndt, 1987-88, 3-6.; Handke, 1987-88, 7-15.; Heindl, 1987-88.

[81] Héjja, 2009.

[82] Balogh – Sallai, 2021, 114-119.

[83] Valamennyi példaként említett adat, tény, következtetés innen: Sallai, 2020b.

[84] Bényei, 2020, 7-9.

fajta „nulladik” módszertani kérdést, nevezetesen, hogy egyáltalán található-e releváns, elemezhető anyag.<sup>[85]</sup> Példa: Debrecen szabad királyi város fegyelmi praxisának feltárása alkalmával derült ki az, hogy az 1870 és 1876 között lefolytatott fegyelmi eljárások iratanyaga teljes egészében hiányzik, így azok nem vehetők alá dokumentumelemzésnek. Ellenben az iktatókönyv ezen ügyek fontosabb adatait (ki ellen indult eljárás, mikor, és mi miatt, illetve mi lett a kiszabott ítélet?) tartalmazta, így a statisztikai analízisnek már részét képezhette ez az időintervallum is. Ha találunk elemezhető dokumentumokat, akkor érdemes odafigyelni arra is, hogy milyen azok időbeli eloszlása, hiszen ez befolyásolhatja a kutatási eredmények reprezentativitását. Időben tehát érdemes úgy szűkíteni a kutatást, hogy egy behatárolható korszakot jelölünk meg. Példa: a Belügyminisztérium fegyelmi iratanyaga 1868-tól 1913-ig szinte hiánytalan, így a dualizmus időkorében reprezentatív lehet a kutatás, de a teljes polgári kor (tehát beleértve a Horthy-korszakot is) tekintetében már nem, mert 1913 és 1940 között nem áll rendelkezésre egyetlen akta sem. Amennyiben viszont ezek a problémák kiküszöbölhetőek, akkor egy lehatárolt csoport, lehatárolt időszakban keletkezett iratait átvizsgálva értékes etnopszociológiai (tehát hivatástörténetileg releváns) adatokat nyerhetünk ki. Ismét saját tapasztalatnál maradván: a polgári kori Debrecen törvényhatósági jogú város esetében – mivel annak teljes iratanyagát feltártam a kiegészítés és 1945 között – egy megdöbentő tény látott napvilágot: a 80 év alatt lefolytatott 153 eljárásból 97 volt teljes egészében rekonstruálható, s ezek közül 90 esetében a vizsgálat megindítását a polgármester rendelte el, ami azt jelenti, hogy szinte csak a ranglétrán lejjebb álló tisztviselők ellen folytattak le fegyelmi processzusokat. A maradék hét esetben – amikor magasabb rangú hivatalnok ellen folyt a vizsgálat – viszont kivétel nélkül egyre több és több ilyen személy vonódott be az ügybe, ami rendszerszintű visszaéléseket feltételez ebben az időben. (Volt olyan ügy, ahol egy tisztviselő ellen indult vizsgálat, s végül 19 ellen folytatták le a fegyelmi eljárást.) A debreceni hivatalnokok csoportjára nézve tehát levonható az a következtetés, miszerint minél alacsonyabb rangban állt valaki, annál esélyesebb volt valamely kihágása esetén, hogy fegyelmi eljárás indul ellene. Az ilyen jellegű kutatásokat jól ki tudja egészíteni a korabeli helyi sajtótermékek felhasználása is, amelyek megvilágíthatják egy-egy nagyobb pont kavarázó ügy olyan kontextusait is, amik a száraz jegyzőkönyvekből nem biztos, hogy kiderülnek. Ezt a metodológiát alkalmazta sikerrel Blutman László is, aki a tiszsaeszlári perről szóló, óriási terjedelmű monográfiája megírása során nem csak a megszokott visszaemlékezéseket és periratokat használta fel, hanem nagy munkával, s persze, kellő forráskritikával átnézte a napilapok cikkeit is, amik gyakran kiegészítették a tárgyalások jegyzőkönyveiből kinyerhető adatokat, nem is beszélve a nyomozati szakaszról. Így egy már sokat kutatott témát új megközelítések mentén, új eredményekkel tárt az olvasók elé. A belső szociológia kapcsán megemlítendő még az is, hogy a helytörténeti- és életút kutatásokban is

[85] Koi – Schweitzer, 2020, 484-485.

lehet szerepe a fegyelmi iratoknak. Például a debreceni iratanyag kapcsán azt tapasztaltam, hogy a fegyelmi véghatározatok (1929-től ítéletek) számos életrajzi információt tartalmaznak az eljárás alá vont személyről, így életútjának egy állapotát exponálja az irat. Másrészt, ha statisztikákat készítettünk ezekből, akkor megfelelő szempontrendszerrel reprezentatív adatokat kaphatunk arra, hogy az adott időszakban milyen volt a tisztviselők társadalmi és pénzügyi helyzete, életkora, képzettsége stb., ami szociológiai szempontból értékes. Például Heindl a személyi aktákban a lakcímekeket összevetve jött rá arra, hogy a 18. század vége felé Bécsben hivatalnokkerületek alakultak ki.<sup>[86]</sup>

A fegyelmi eljárások analitikus feltárása továbbá megmutathatja a vizsgált időintervallumban azt is, hogy milyen volt a szervezet vagy hivatás külső szociológiája. Azaz, hogy mennyire volt jellemző az, hogy egy fegyelmi vizsgálat külső kezdeményezésre indult meg. Itt szeretnék visszautalni Navratil már említett eredményére, miszerint a bírák fegyelmi ügyeinek elkülönült csoportját alkotják azok az eljárások, ahol kvázi fellebbezést/felülvizsgálatot remélt a kezdeményező fél.<sup>[87]</sup> Ezzel szemben saját kutatásaim során a debreceni törvényhatóság mintegy 80 éves fennállása alatt elenyésző volt azon esetek száma, amikor nem hivatalból indult egy ügy. Sőt, a kevés eset közül többenél névtelen levél vagy indirekt bejelentés alapján vette kezdetét az eljárás, mivel – ahogyan több jegyzőkönyvben is olvasható – az egyszerű polgárok féltek bepanaszolni az őket megkárosító vagy esetenként megalázó tisztviselőket.

Érdekes adalék lehet egyes köztörténeti események és az ezekkel összefüggő fegyelmi ügyek kvalitatív vagy kvantitatív összevetése. A Tanácsköztársaságot követően például számos fegyelmi eljárás indult a 133 nap alatti magatartásokat vizsgáló bíróságoknál és a közigazgatási szerveknél is. Az előbbi esetben – mint ezt fentebb említettem – a Fővárosi Törvényszék adatait elemezte Schlachta Boglárka, aki szerint a statisztikailag nagyszámú ügyek egy sajátos csoportot képeznek a gyakorlatot tekintve. Utóbbi esetben a székesfővárosi törvényhatóság ügyszámainak alakulását prezentálta Csizmadia Andor egy 1983-as tanulmányában, amely – mivel csupán kvantitatív megközelítést tartalmaz – azt a téves következtetést vonja le, hogy egyfajta megtorlási hullám indult el a közigazgatásban a feltűnő ügyszám-megugrás miatt. A debreceni törvényhatóság kapcsán én is tapasztaltam ezt az aránytalan kiugrást, ám a kvalitatív vizsgálat (dokumentumelemzés) folytán arra a megállapításra jutottam, hogy alig akadt olyan ügy, amely ne felmentéssel végződött volna. Az igazolási eljárások esetében is ugyanerre jutottam: 1450 igazolási eljárásból csupán 75 esetben javasoltak valamilyen szankciót a tisztviselő ellen, s ezek többségét a törvényhatóság nem is érvényesítette.<sup>[88]</sup>

A szakmai, sokszor íratlan etikát, illetve az adott hivatásréteg méltóságáról alkotott felfogását is megtalálhatjuk ezekben az aktákban. Szintén szerepelt már

[86] Heindl, 2013a, 273-280.; Heindl, 1987-88, 18-20.

[87] Navratil, 2014, 61-62.

[88] Sallai, 2022, 35-42.

fentebb a bírói fegyelmi felelősség kapcsán néhány, Bódiné Beliznai Kinga által feltárt eset feltaláló vagy épp hentesként dolgozó bíróról, de egy bíró irodájában állandónak számító rendetlenség is kiválthatta a felettesek ellenszenvét.<sup>[89]</sup> Saját kutatásaim során pedig talákoztam olyan aktával, amelynek tanúsága szerint egy törvényhatósági tisztviselőre azért mérték ki hivatalvesztést, mert az éveken át tudvalevőleg „vadházasságban” élt egy debreceni özvegyasszonnyal, ami méltatlanná tette őt a közhivatal viselésére. Garstenauer szerint a fegyelmi akták nagyon informatív történeti források, mivel azokban a társadalmi normák is megjelennek.<sup>[90]</sup> Ez tulajdonképpen egyfajta erkölcsstörténeti olvasat.

S végül egy konkrét – s megint csak osztrák – példa arra vonatkozóan, hogy miért fontos a fegyelmi aktákat tartalomelemzésnek alávetni. Ignatz Beidtel 1898-ban megjelent, kétkötetes közigazgatás-történeti monográfiájában azt írta, hogy az 1816-tól létező fegyelmi bizottságok az állami hivatalokban a politikai tisztogatás eszközeiként működtek az abszolutista szellemnek megfeleltetően, így a fegyelmi felelősséget fegyverként használva a tisztviselők ellen.<sup>[91]</sup> Ez a nézet mintegy száz évig tartotta magát, ám a fegyelmi iratok dokumentumelemzése révén bizonyították azt, hogy a helyzet éppen ellenkező volt: a bizottságok egyfajta érdekvédőként jártak el, s a fegyelmi eljárásokat inkább garanciális jelleggel folytatták le.<sup>[92]</sup>

## VI. ZÁRÓ GONDOLATOK

Nagy vonalakban ezek azok a módszertani megfontolások, amelyek mentén, véleményem szerint, a fegyelmi ügyek számottevő bázisává válhatnak a hivatástörténeti, illetve kiemelten a bürokráciatörténeti kutatásoknak. Az előző rész alapján a következő elemeket, illetve megközelítéseket szeretném e paradigmához sorolni: etnopszichológiai (a vizsgálat szervezet belső és külső viszonyai), köztörténeti (történelmi események hatásait vizsgáljuk a fegyelmi ügyek analízise révén) és erkölcsstörténeti (a szakma adott időben érvényesülő íratlan mércéi) közelítés. Ezek mellett igyekeztem néhány praktikus tanácsot és példát is adni arra, hogy az ilyen jellegű kutatások során az operacionalizáció során el lehessen kerülni problematikusabb módszertani buktatókat. Soraimat azzal zárom, hogy kifejezem abbéli reményemet, hogy a bürokráciatörténeti kutatások a jövőben nagyobb súlyt kapnak majd a tudományos diskurzusokban, valamint, hogy e tanulmány némileg fogódzót jelent majd azok számára, akik ilyen vizsgálódásokba fognak.

[89] Balogh, 2020, 14.

[90] Garstenauer, 2021, 90.

[91] Beidtel, 1898, 42-43.; Heindl, 2013a, 68.

[92] Weichselbaum, 2007, 538.

## IRODALOM

- Antal Tamás (2022): *A Magyar Királyi Igazságügyminisztérium története (1867-1944/45)*. Iurispertius Kiadó, Szeged.
- Balogh Judit – Sallai Balázs (2021): Az árvaszéki igazgatás történeti vázlata és debreceni gyakorlata. In: Margittay-Mészáros Árpád (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Siska Katalin 60. születésnapjának tiszteletére – Viginti quinque anni in ministerio universitatis et iurisprudentiae*. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen.
- Balogh Judit (2020): A felügyeleti vizsgálatok funkciója és módja a két világháború közötti magyar igazságszolgáltatásban. In: Karlovitz Tibor (szerk.): *Jogok és lehetőségek a társadalomban*. International Research Institute, Komárno.
- Beidtel, Ignatz (1898): *Geschichte der österreichischen Staatsverwaltung 1740-1848 II*. Verlag der Wagnerschen Univerität-Buchhandlung, Innsbruck.
- Bensman, Joseph – Rosenberg, Bernard (1963): *Mass, Class and Bureaucracy. The Evolution of Cotemporary Society*. Engelwood Cliffs, New Jersey.
- Bényei Balázs (2020): A levéltári törvény és végrehajtási rendeleteinek módosítása a gyakorlatban. In: *Levéltári Szemle*. 2020/3. sz.
- Berger, Elisabeth – Rohringer, Thomas (2022): *Bürokratie, Wandel und Innovation*. Sciendo. Online.  
DOI: <https://doi.org/10.2478/adhi-2022-0012>.
- Berndt, Helga (1987-88): Források és vizsgálati módszerek a bürokrácia-kutatásban. In: *Történelmi Szemle*. 1987-1988/1. sz.
- Bódiné Beliznai Kinga (2018): Történetek a bírói felelősség köréből. In: Gosztonyi Gergely – Révész T. Mihály (szerk.): *Jogtörténeti parerga II: Ünnepi tanulmányok Mezey Barna 65. születésnapja tiszteletére*. ELTE-Eötvös Kiadó, Budapest.
- Bódiné Beliznai Kinga (2020): Die disziplinäre Verantwortlichkeit von Richtern in Ungarn in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, mit einem Überblick über die österreichische Regelung. In: *Beträge zur Rechtsgeschichte Österreichs*. 2020/1. Heft (DOI: 10.1553/BR-GOE2020-1s5.).
- Bognár Szabina (2022): Két jogtörténeszi életmű néprajztudományi hozadékáról: Csizmadia Andor (1910–1985) és Kajtár István (1951–2019). In: Nagy Janka Teodóra – Béli Gábor (szerk.): *A jog kulturális holdudvara. A magyar jogtörténet, jogi kultúrtörténet európai kontextusai*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Bónis György (szerk.) (1974): *Pest-budai hivatali utasítások a XVIII. században*. [kiadó nélkül], Budapest.
- Csizmadia Andor (1976): *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Csizmadia Andor (1979): *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Ember Győző (1940): *A M. Kir. Helytartótanács ügyintézésének története 1724-1848*. Királyi Országos Magyar Levéltár, Budapest.
- Ember Győző (1946): *Az újkori magyar közigazgatás története: Moháctól a török kiűzéséig*. Irodalmi, Művészeti és Tudományos Intézet, Budapest.
- Engels, I. Jens (2016): *A korrupció története. A korai újkortól a 20. századig*. Corvina Kiadó, Budapest.
- F. Kiss Erzsébet (1987): *Az 1848-1849-es magyar minisztériumok*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Fazekas István (2021): *A magyar udvari kancellária és hivatalnokai 1527-1690 között*. MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont Történettudományi Intézet, Budapest.



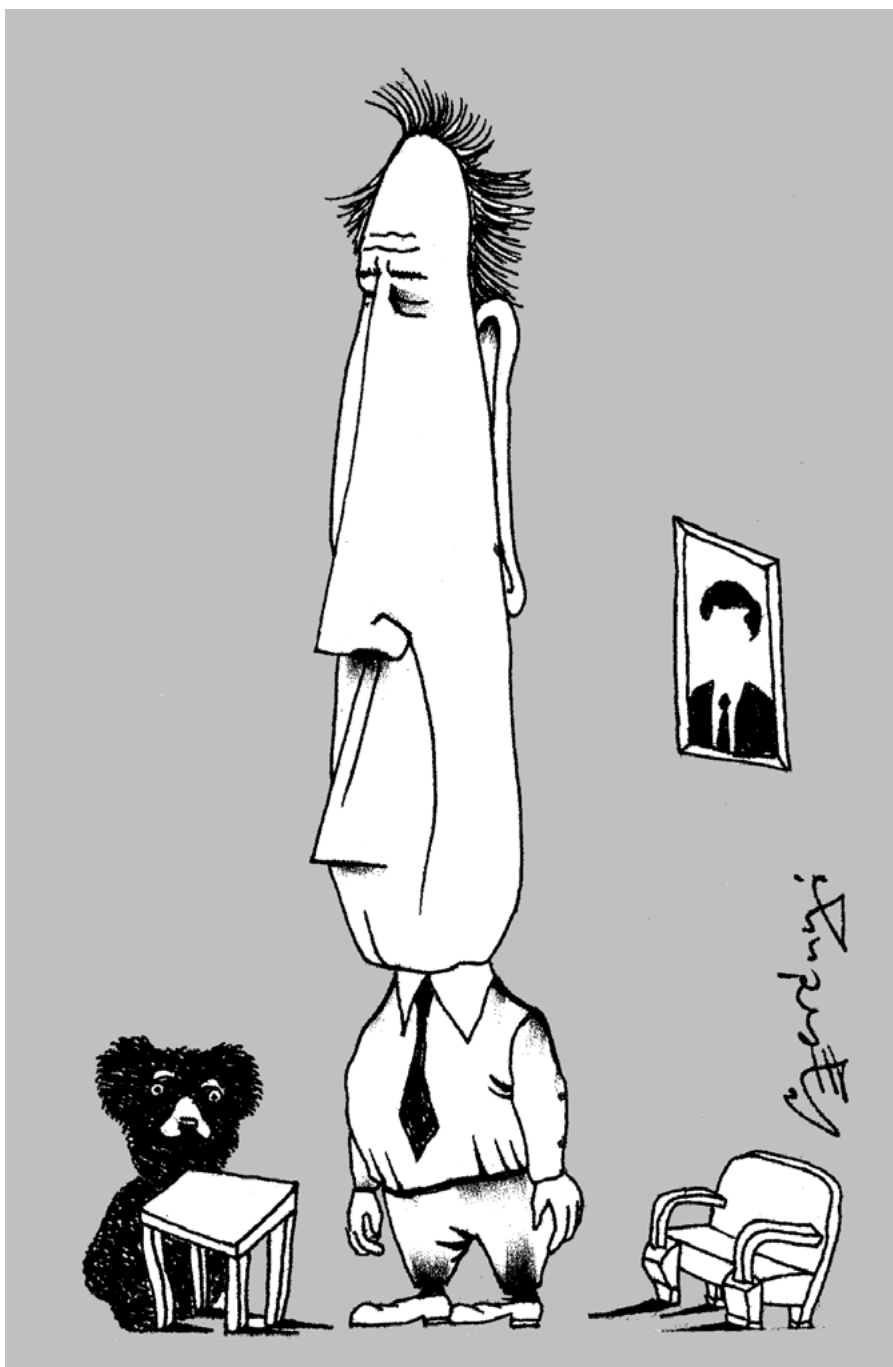
- Forgács D. Péter (2019): *A bürokrácia szociológiája*. Kossuth Kiadó, Budapest.
- Garstenauer, Therese (2019): *The Conduct of Life of Austrian Civilian Government. Employees in the First Republic*. In: Adlgasser, Franz – Lindström, Frederik (ed.): *The Habsburg Civil Service and Beyond*. Austrian Academy of Sciences Press, Vienna.
- Garstenauer, Therese (2021): *Jenseits einer bloßen Formuliensammlung. Das Disziplinarverfahren nach der Dienstpragmatik 1914 und seine Umsetzung*. In: Plener, Peter – Werber, Niels – Wolf, Burkhard (Hg.): *Das Formular*. Springer, Berlin-Heidelberg.
- Gecsényi Lajos (2003): *A döntést előkészítő hivatalnokai elit összetételéről. A Magyar Kamara vezető vezetői és magyar tanácsosai a 16. században*. In: Ormos Mária (szerk.): *Magyar évszázadok. Tanulmányok Kosáry Domokos 90. születésnapjára*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Gecsényi Lajos (2008a): *Győr vármegye közigazgatása és tisztikara a XVII. században*. In: Gecsényi Lajos: *Gazdaság, társadalom, igazgatás. Tanulmányok a kora újkor történetéből*. Győr-Moson-Sopron Megye Győri Levéltára, Győr.
- Gecsényi Lajos (2008b): *A Szepesi Kamara vezető tisztviselői 1646-1672 között*. In: Gecsényi Lajos: *Gazdaság, társadalom, igazgatás. Tanulmányok a kora újkor történetéből*. Győr-Moson-Sopron Megye Győri Levéltára, Győr.
- Germann, Raimund (1998): *Der Staatsapparat und die Regierung. Öffentliche Verwaltung in der Schweiz. I-II*. Haupt Verlag, Bern.
- Hajdu Lajos (1983): *A közjő szolgálatában*. Magvető Kiadó, Budapest.
- Halász Iván (2021): *A régi magyar közigazgatás a korabeli szlovák szépirodalomban*. In: Peres Zsuzsanna – Pál Gábor (szerk.): *Semper ad perfectum. Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére*. Ludovika Kiadó, Budapest.
- Handke, Horst (1987-88): *A bürokrácia kialakulása Németországban 1914 előtt*. In: *Történelmi Szemle*. 1987-1988/1. sz.
- Heindl, Waltraud (1987-88): *A felsőszintű bürokrácia kialakulásáról Ausztriában (1780-1867)*. In: *Történelmi Szemle*. 1987-1988/1. sz.
- Heindl, Waltraud (2006): *Bureaucracy, Officials, and the State in the Austrian Monarchy: Stages of Change since the Eighteenth Century*. In: *Austrian History Yearbook 37*. Cambridge University Press, Minneapolis.
- Heindl, Waltraud (2013a): *Gehorsame Rebellen. Bürokratie und Beamte in Österreich 1760-1848*. Böhlau, Wien.
- Heindl, Waltraud (2013b): *Josephinische Mandarine. Bürokratie und Beamte in Österreich 1848-1914*. Böhlau, Wien.
- Héjja Julianna Erika (2009): *Békés vármegye archontológiája és prozopográfiája: 1715-1848*. Magyar Nemzeti Levéltár Békés Megyei Levéltára, Gyula.
- Héjja Julianna Erika (2015): *„Hűtlenségi és visszaélési botrányos tények” Vármegyei tisztviselői kihágások, felelősségre vonás, fegyelmi eljárás a 19. század első felében*. In: *Századok*. 2015/5. sz.
- Héjja Julianna Erika (2018): *A közigazgatási tisztviselőkkel szemben támasztott képzési és képesítési előírások 19. századi történetéből*. In: Draskóczy István – Varga Júlia – Zsidi Vilmos (szerk.): *Universitas-Historia. Tanulmányok a 70 éves Szögi László tiszteletére*. Magyar Levéltárosok Egyesülete, Budapest.
- Hencz Aurél (1981): *Felsőfokú közigazgatási szakemberképzés Magyarországon 1848-1948*. [kiadó nélkül], Szeged.
- Hencz Aurél (1987): *Törekvések a közszolgálati etika kialakítására I-II*. Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest.
- Hipfinger, Anita (Hg.) (2016): *„Das Beispiel der Orbigkeit ist der Spiegel des Unterthans.” instruktionen und andere normative Quellen der zur Verwaltung der lichtensteinischen Herrschaften Felsberg und Wilfersdorf in Niederösterreich (1600-1815)*. Böhlau, Wien.

- Hochedlinger, Michael – Mat’ a, Petr – Winkelbauer, Thomas (Hg.): *Verwaltungsgeschichte des Habsburgermonarchie in der Frühen Neuzeit* Bd. 1/1-1/2. Böhlau Verlag, Wien.
- Hüntelmann, Axel (2020): Administrative Multinormativität in der Krankenhaus-Verwaltung am Beispiel der Charité in Berlin, 1820er- bis 1850er-Jahre. In: *Administory – Zeitschrift für Verwaltungsgeschichte*. 2020/1. Heft
- Koi Gyula – Schweitzer Gábor (2020): A levéltári kutatás. In: Jakab András – Sebők Miklós (szerk.): *Empirikus jogi kutatások. Paradigmák, módszertan, alkalmazási területek*. Osiris Kiadó- MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest.
- Koi Gyula (2013): *Évszázadok mezsgyéjén. Négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpályája*. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest.
- Koi Gyula (2014): *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*. Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó, Budapest.
- Koi Gyula (2020): A 18–19. századi kontinentális közigazgatás-tudomány szerepe a járványkezelésben. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnosztika. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. L’Harmattan Kiadó- Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, Budapest.
- Koi Gyula (2021): Közegészségügyi igazgatás és járványkezelés angol példái a 19. század első harmadától az első világháborúig. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnosztika II. A Covid 19 világjárvány hatásai a jogrendszerre*. L’Harmattan Kiadó, Budapest.
- Korsós-né Delacasse Krisztina (2012): *Az ügyvédi kamarák megszületése Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Pécs.
- Kovács Janka: A történész és a bürokrácia hatalma. In: *Klió*. 2022/1. sz.
- Kulcsár Krisztina (2002): II. József jellemzései az erdélyi hivatalnokokról. „Az Erdélyben hivatalnokoskodó guberniumi és kincstartósági tanácsosok, továbbá a főispánok, és a királybírók titkos listája, amennyire kiismerhettem őket.” In: *Fons*. 2002/9. sz.
- Kulcsár Krisztina (2020): II. József erdélyi látogatása 1773-ban, és utazásának hatása a közigazgatásra. In: Egyed Emese – Pakó László – Sófalvi Emese (szerk.): *Certamen VII. Nyelv-, irodalom-, néprajz-, színház-, film- és zenetudomány, történelem*. Erdélyi Múzeum Egyesület, Kolozsvár.
- L. Balogh Béni (szerk.) (2020): *Trianon és a magyar közigazgatás*. Magyar Kormánytisztviselői Kar - Magyar Nemzeti Levéltár, Budapest.
- Lenhard-Schramm, Niklas (2020): Zwischen Gesundheit und Wirtschaft: Normen und Interessenkonflikte in der behördlichen Arzneimittelregulierung im Deutschen Reich 1871–1945. In: *Administory- Zeitschrift für Verwaltungsgeschichte*. 2020/1. Heft
- Lőrincz Lajos (szerk.) (1996): *Közigazgatástudományi antológia II*. Államigazgatási Főiskola- ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék, Budapest.
- Mayntz, Renate (1978): *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg- Karlsruhe.
- Megner, Karl (1986): *Beamte. Wirtschaft- und sozialgeschichtliche Aspekte des k. k. Beamtentums*. Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien.
- Nagy Janka Teodóra (2021): Az alsófokú magyar közigazgatás tradicionális jogintézménye: a községi (falusi) jegyző – „A köztét épségben tartani és előmozdítani.” In: Peres Zsuzsanna – Bathó Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére: Labor est etiam ipse voluptas*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest.
- Nagy Zsolt (2020): A bürokrácia és az igazgatás jogszociológiai vizsgálata. In: *Pro Publico Bono*. 2020/4. sz.
- Nánási László (2011): *A magyar királyi ügyészség története 1871-1945*. Legfőbb Ügyészség, Budapest.

- Navratil Szonja (2014): *A jogászi hivatásrendek története Magyarországon (1867/68-1937)*. ELTE-Eötvös Kiadó, Budapest.
- Pálffy Géza (2022): *A Magyar Királyság és a Habsburg Monarchia a 16. században*. MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont Történettudományi Intézet, Budapest.
- Papp Csaba István (2021): A községek feletti felügyeleti jog gyakorlása Csanád vármegyében a dualizmus időszakában (1886-1900). *FORUM: Publicationes disciplinarum iurispudentiae*. 2021/3. sz.
- Papp Csaba István (2022): A községi háztartás gyakorlati tapasztalatai Csanád vármegyében az 1886. évi XXII. tc. hatálybalépését követően. In: *Jogtörténeti Szemle*. 2022/4. sz.
- Patyi András – Koi Gyula (2019): A „prekodifikációs időszak” a közigazgatási hatósági eljárás rendjének alakulása a kezdetektől 1957-ig, az első eljárásjogi kódex. In: Patyi András – Varga Zs. András (szerk.): *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
- Patyi András (2021): Chapter VI: Hungary. In: Zbigniew Kmiecik (ed.): *Administrative Proceedings in the Habsburg Succession Countries*. Wolters Kluwer, Lódz-Warszawa.
- Pétervári Máté (2017): The History of Hungarian Civil Service from the Austro-Hungarian Compromise of 1867 to the First World War. In: *Journal on European History of Law*. 2017/1. Issue
- Pétervári Máté (2020a): A szolgabírák jogállása az 1870. évi XLII. tc. időszakában. In: *FORUM: Acta iuridica et politica*. 2020/3. sz.
- Pétervári Máté (2020b): A szolgabírák hatáskörének bemutatása az 1870: XLII. tc. rendelkezései alapján. In: *Pro Publico Bono*. 2020/3. sz. DOI: 10.32575/ppb.2020.3.13.
- Pétervári Máté (2021): *A járások kialakítása Magyarországon az 1870:XLII. tc. alapján*. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged.
- Rokolya Gábor (2018): *A közjegyzői intézmény fejlődése a polgári korban*. Közjegyzői Akadémia Kiadó, Budapest.
- Romsics Ignác (2020): Az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlása és a trianoni békeszerződés. In: L. Balogh Béni (szerk.): *Trianon és a magyar közigazgatás*. Magyar Kormánytisztviselői Kar- Magyar Nemzeti Levéltár, Budapest.
- Sallai Balázs (2020): Jog(történet) és nyelv: a közigazgatási fegyelmi jog „büntetőjogi-asodásának” nyelvi aspektusai a levéltári forrásokban. In: *Magyar Jogi Nyelv*. 2020/2. sz.
- Sallai Balázs (2020b): *A törvényhatósági tisztviselők fegyelmi felelőssége, különös tekintettel a debreceni joggyakorlatra (1870-1944)*. TDK dolgozat.
- Sallai Balázs (2021a): „A korrupció szobra őröla mintáztassék,” avagy a fegyelmi jog diszkrecionális mélységei. In: Szűcs Lászlóné Siska Katalin – Talabos Dávidné Lukács Nikolett (szerk.): *A jog tudománya, a mindennapok joga V*. Praeter Szakkollégium, Debrecen.
- Sallai Balázs (2021b): „Cikornyásan terjengős, nagyképuen homályos” – Reformtörékvések a magyar hivatalnoki nyelvhasználat javítására a 20. század első felében. In: *Magyar Jogi Nyelv*. 2021/1. sz.
- Sallai Balázs (2022a): A bürokráciáról – újra. In: *Pro Publico Bono*. 2022/2. sz.
- Sallai Balázs (2022b): „Az addig fennállott társadalmi rend megbontását elősegíteni törekedtek.” Igazolási eljárások Debrecenben (1919-1920). In: *Levéltári Szemle*. 2022/3. sz.
- Sallai Balázs (2023): A szolgálati pragmatika mint az állami válságkezelés eszköze: Német, osztrák és magyar jogtörténeti példák. In: Bándi Gyula – Pogácsás Anett (szerk.): *Law in Times of Crisis – Jog válság idején*. Pázmány Press, Budapest.
- Schlachta Boglárka Lilla (2021): Adalékok a bírói hivatás történetéhez a Budapest Főváros Levéltárban feltárt iratok tükrében (1890-1938). In: Szikora Veronika -- Balogh Judit (szerk.): *Díjnyertes gondolatok. Tanulmányok a 35. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójának első helyezett szerzőitől*. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen.

- Schlachta Boglárka Lilla (2022): A bírói hivatás polgári kori történetének archivált forrásai és annotált bibliográfiája. In: Miskolczi-Bodnár Péter (szerk.): *XXI. Jogász Doktoranduszok Konferenciája*. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest.
- Schlachta Boglárka Lilla (2022): Fejezetek a bírói hivatás történetéből, különös tekintettel a bírák fegyelmi ügyeire (1890-1938). In: Molnár Dániel – Molnár Dóra – Nagy Adrián Szilárd (szerk.): *Tavaszi Szél 2022 / Spring Wind 2022 Tanulmánykötet I.* Doktoranduszok Országos Szövetsége, Budapest.
- Schweitzer Gábor (2017): Egyetemi sikerek, akadémiai kudarcok – Adalékok Magyary Zoltán tudományos pályafutásához (1923-1930). In: *Állam- és Jogtudomány*. 2017/1. sz.
- Schweitzer Gábor (2021): „Méltóságod neve ma már fogalom a Harmadik Birodalomban is, amely minden ajtót megnyit.” Magyary Zoltán tanítványai a náci Németországban (1933–1944). In: *Diké*. 2021/1. sz.
- Somogyi Éva (2017): *Magyarok a bécsi hivatalnokvilágban. A közös külügyminisztérium magyar tisztviselői 1867-1914*. MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont Történettudományi Intézet, Budapest.
- Starek, Jana (2018): Heindl, Waltraud. In: Korotin, Ilse – Stupnicki, Nastasja (Hg.): *Biografien bedeutender österreichischer Wissenschaftlerinnen*. Böhlau, Wien.
- Stipta István (2019): *A pénzügyi közigazgatási bíróság tevékenysége (1884-1896)*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
- Stipta István (2020): *A magyar történelmi alkotmány és a hazai közjogi-közigazgatási jogvédelem*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Strausz Péter (2008): *Kamarák a két világháború közötti Magyarországon*. L'Harmattan Kiadó, Budapest.
- Strelka, Joseph P. (Hg.) (1994): *Im Takte des Radetzky marsch.... Der Beamte und der Offizier in der österreichischen Literatur*. Peter Lang, Wien.
- Szántay Antal (2005): *Regionalpolitik im alten Europa. Die Verwaltungsreformen Josephs II.* Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Szijártó M. István (2021): *A diéta II. A 18. századi politikai elit társadalom- és kultúrtörténeti megközelítésben*. Magyar Nemzeti Levéltár, Budapest.
- Szilágyi Loránd (1933): A modern kormányzattörténet kialakulása. In: *Századok*. 1933/ LXVI. kötet.
- Techet Péter (2023): *Jog mögötti akarat. Metapozitivisták kísérletek a német jogtudományban: Carl Schmitt és Ernst Forsthoff*. Ludovika Kiadó, Budapest.
- Varga Norbert (2002): A köztörvényhatóság létrehozásának előzményei az 1870:XLII. tc. alapján Debrecen szabad királyi városban. In: *Collega*. 2002/2. sz.
- Varga Norbert (2004): A közigazgatási reform és a helyi politika viszonya Debrecenben és Szegeden (1870-1872). In: *Debreceni Szemle*. 2004/4. sz.
- Varga Norbert (2006): A főispáni tisztség bevezetése Debrecen és Szeged szabad királyi városokban a köztörvény-hatósági törvény alapján. In: Mezey Barna – Révész T. Mihály (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Varga Norbert (2009): A polgári közigazgatás kiépítése felé tett lépések a dualizmus időszakában. In: Radics Kálmán (szerk.): *A Hajdú-Bihar Megyei Levéltár évkönyve XXXI.* Hajdú-Bihar megyei Levéltár, Debrecen.
- Varga Norbert (2011): A nemesi vármegyerendszer bírálata a reformkorban Eötvös József: A falu jegyzője című műve alapján. In: Varga Norbert (szerk.): *Jog és irodalom – Recht und Literatur – Droit et Litterature*. Szegedi Egyetemi Kiadó, Szeged.
- Varga Norbert (2018): A főispán és a városi közigazgatás reformja a polgári korban. In: *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*. 2018/1. sz.

- Vasas Tamás (2022): Concha Győző közigazgatástanának államelméleti sajátosságai. In: *Iustum Aequum Salutare*. 2022/1. sz.
- Verwaltungshistorische Perspektiven. In: *Administory – Zeitschrift für Verwaltungsgeschichte*. 2021/1. Heft
- Vogler, Jan (2019): The Entanglement of Public Bureaucratic Institutions: Their Interactions with Society, Culture, Politics, and the Economy. In: Bordeaux, Donald J. – Coyne, Christopher J. – Herzenberg, Bobbi (ed.): *Interdisciplinary Studies of the Political Order: New Applications of Public Choice Theory*. Rowman & Littlefield International, Lanham.
- Weber, Max (1996): *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai. II. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.*
- Weichselbaum, Barbara (2007): Disziplinarrecht der Beamten und Europäische Menschenrechtskonvention. In: *Zeitschrift für Öffentliches Recht*. 2007/1. Heft
- Wellmann Imre (1940-41): Rendi állás és hivatali rang a XVIII. század-eleji kormányhatóságokban. In: *Levéltári Közlemények. 1940-1941/1. sz.*
- Wolf, Bukhardt (2016): Kafka in Habsburg. In: *Administory- Zeitschrift für Verwaltungsgeschichte*. 2016/1. Heft.
- Wunder, Bernd (1986): *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.



Szerényi Gábor grafikája

DEWAN AFRINA SULTANA

## Law to Combat Harassment in Bangladesh RMG Industry

### ABSTRACT

In 2014, the apparel sector employed approximately 60 to 75 million people worldwide. It is a significant, expanding sector driven by powerful retailers and marketers. Women account for at least three-quarters of all garment workers worldwide, making the garment industry a significant source of formal employment for women. Workplace harassment against both men and women is a widespread problem that affects all industries and occupations. It is especially prevalent in the garment industry, where many women work in lower-paying, lower-power positions. Bangladesh's Ready-Made Garment (RMG) industry plays a major role in the global apparel industry, ranking as the world's second-largest supplier of ready-made garments. The industry employs over 4 million people, with 80 percent of them being women. Harassment is prevalent in the RMG sector for all workers, with female workers specifically encountering sexual harassment due to their gender. The article will concentrate on the underlying causes of harassment and evaluate the adequacy of labour and national laws, exploring gaps in both legislation and their implementation. It will also provide recommendations for amending existing laws and enacting new legislation to enhance the safety and security of female workers in factory environments.

**Keywords:** harassment ■ sexual harassment ■ Bangladesh RMG ■ female workers

### I. INTRODUCTION

The garment sector is a global and growing industry, driven by large retailers and marketers and employed between 60 to 75 million people worldwide in 2014. The garment industry provides a significant number of formal job opportunities for women. At least 75% of the global workforce in the garment sector are female.<sup>[1]</sup> It is particularly perva-

[1] Morris - Rickard, 2019.

sive in the garment industry, where a large number of women are employed in lower-paid, lower-power positions.<sup>[2]</sup> Both men and women experience harassment in the RMG factories, including verbal and physical violence. Unfortunately, women only experience sexual harassment because of their gender. All sorts of harassment have a negative effect on the personal and professional lives of female RMG workers. This paper aims to identify the reasons why harassment occurs in the RMG factories. The types and forms of harassment experienced by female workers were examined, scrutinising both Bangladesh's national and labour laws aimed at safeguarding female workers from harassment in factories. The research delved into the implementation of these laws and identified gaps in their coverage. Despite the absence of a specific law addressing workplace harassment in Bangladesh, the country is a signatory member of ILO. It is now time for Bangladesh to ratify the ILO Convention No. 190 on harassment in the workplace.

## II. METHODOLOGY

The research was conducted by qualitative methods. First, the analysis involved gathering information from previous research, relevant scholarly articles, and reports of international organisations and NGOs. Such as the Fair Wear Foundation (FWF), Better Work (BW), Manusher Jono Foundation (MJF), Action Aid, Kormojibi Nari (KN) and ILO, as well as newspaper articles on harassment issues in the Bangladesh RMG industry. Additionally, there was a scrutiny of pertinent legislation, regulations, and court rulings concerning sexual harassment in the workplace and associated issues.

## III. ROOT CAUSES OF HARASSMENT IN RMG FACTORIES

Following China, Bangladesh is the world's second-largest exporter of ready garments. Since its journey began in the 1970s, the Bangladesh RMG sector has opened doors for many women in formal employment and changed their socio-economic conditions.<sup>[3]</sup> However, along with women empowerment, the RMG industries exposed women workers to workplace harassment. In contrast, harassment at home and on the street is very significant for women in the male-dominated society in Bangladesh.<sup>[4]</sup> Harassment in the workplace, specifically sexual

[2] FWF (Fair Wear Foundation): Breaking the silence: The FWF violence and harassment prevention programme, 2018.

[3] Mahmud – Kabeer, 2003, 277-289.

[4] Hossen – Osmani, 2018, 277-289.



harassment against women, is a global issue. In Bangladesh RMG industries, verbal, physical and sexual harassment are more significant problems than in other industries. Most of the workforce in the sector are women, and various reasons subject them to sexual harassment. Women in RMG are typically employed in a restricted variety of jobs characterised by significant job instability, low pay, terrible working conditions, low rank, and minimal negotiating power. These characteristics enhance the jeopardy of workers being subjected to harassment.

Moreover, female workers originate from low-income rural families and are underprivileged.<sup>[5]</sup> RMG industries exploited them as a cheap source of labour.<sup>[6]</sup> This relatively young age is partly to blame for harassment by co-workers, the police, and neighbourhood gangs outside the factory.<sup>[7]</sup> A large number of women workers under few male supervisors and managers and a high production target, night shift work exposed the female workers to sexual harassment by supervisors and managers at the factories.<sup>[8]</sup> The level of education and lack of knowledge about their labour rights and laws are also significant causes of harassment female RMG workers face.

#### IV. HARASSMENT AT RMG FACTORIES

Harassment at RMG factories has three different forms: verbal, physical and sexual abuse<sup>[9]</sup>. For both men and women, verbal and physical harassment are common in the industry. As per the ILO report, almost 61.7 percent of workers face harassment at the RMG factories in Bangladesh.<sup>[10]</sup> Among 4 million female workers, 80 percent of them are subject to verbal and physical abuse.<sup>[11]</sup>

##### 1. Verbal Harassment

As it is a common type of harassment, directed by shouting the use of local slang language, specifically on women workers, the use of slang is subject to gender. Suggestions to become a prostitute or calling them prostitutes is very common in the industries.<sup>[12]</sup> Analysing different survey reports, table 1 illustrates the scenario of verbal abuse.

[5] Mustafa – Islam, M.S. – Islam, S. – Khatun, M., 2016, 1-10.

[6] Halim – Kabir, 2005, 29-44.

[7] Ali – Begum – Salehim – Farid, 2008.

[8] Centre for Policy Dialogue (CPD) report 2004.

[9] ILO: Improving Working Conditions..., 2019.

[10] ILO and UN Women: Understanding the Gender Composition..., 2020.

[11] Fair Wear Foundation: Standing Firm Against Factory Floor Harassment, 2013, 11.

[12] Fair Wear Foundation: Standing Firm Against Factory Floor Harassment, 2013, 9.

Types	FWF 2013 <sup>[13]</sup>	ILO 2020 <sup>[14]</sup>	Kormojibi Nari 2019 <sup>[15]</sup>	Kormojibi Nari 2021 <sup>[16]</sup>
Shouting, threatening, slang	60%	62.8%	72%	93%

*Table 1: Verbal abuse of female workers  
(Source: Made by the Author)*

## 2. Physical Harassment

It consists of acts like biting, shaping, piling hair<sup>[17]</sup> and hitting them with clothes. Some workers mention “remand” punishment, where they have to stand in front of the line for hours or more, and no one is allowed to talk to them.<sup>[18]</sup> The scenario of physical abuse for different survey reports is illustrated in Table 2.

Types	CARE OIKKO 2016 <sup>[19]</sup>	ILO2020 <sup>[20]</sup>	Kormojibi Nari 2019 <sup>[21]</sup>	Kormojibi Nari 2021 <sup>[22]</sup>
Slapping, biting	3.6%	3.4%	21%	27%

*Table 2: Physical Abuse  
(Source: Made by the Author)*

Reasons for verbal and physical abuse are mistakes in work, coming late, taking leave, participating in union and forcing them to meet the production targets. Supervisors and line managers mainly do harassment according to the workers. However, the majority of the female workers remain silent about the harassment because of fear of loss of jobs. If a female worker complains about harassment, both the victim and the accused might lose their job or face more abuse because of the complaint. Female workers also fear that management will support the supervisor rather than them. Most importantly, women workers are not part of a union through which they can file complaints.<sup>[23]</sup>

[13] Fair Wear Foundation: Standing Firm Against Factory Floor Harassment, 2013, 11.

[14] ILO and UN Women: Understanding the Gender Composition..., 2020.

[15] Hossein – Ahmed, 2019.

[16] Hossein – Ahmed – Akhter, 2021.

[17] Hossein – Ahmed – Akhter, 2021.

[18] ILO and UN Women: Understanding the Gender Composition..., 2020.

[19] Habib, 2016.

[20] ILO and UN Women: Understanding the Gender Composition..., 2020.

[21] Hossein – Ahmed, 2019.

[22] Hossein – Ahmed – Akhter, 2021.

[23] ILO: Improving Working Conditions..., 2019.

### 3. Sexual Harassment

Sexual harassment in factories is a concern exclusively for female workers due to their gender. According to a recent study report by Manusher Jonno Foundation (MJF) incorporated with kormojibi Nari (KN), a survey in 22 factories in Dhaka and Chattogram between March and May 2018, revealed that 22.40% of female workers faced sexual harassment at factories.<sup>[24]</sup> Sexual harassment has become a major cause for concern in Bangladesh, with an alarming rise in reports of women and girls being harassed as per a national newspaper report.<sup>[25]</sup> Sexual harassment consists of acts, from insults directed at a person's gender, suggestive comments or language, and demeaning remarks to unwelcome touching and grabbing and other physical assaults.<sup>[26]</sup> In RMG, industries female workers are subjected to sexual harassment in two ways. First, by way of “*quid pro quo*”, which in Latin means something for something. Where one provides sexual favours in exchange for something else. In RMG factories, a large number of female workers work under a male supervisor, and sometimes, in favour of reducing workload or approval of leave or promotion, the supervisor asks for sex in return. Second, through the hostile work environment, where the behaviour of the supervisors, co-workers and line managers include sexually coloured verbal representation or remarks or indecent gestures, teasing by abusive language, joking, stalking with sexual implications, showing porn, sending SMS or giving phone calls, writing sexual insulting words on the factory walls or in a toilet. These acts make the workplace environment uncomfortable and prone to sexual harassment.<sup>[27]</sup> From different survey reports, Table 3 demonstrates the women's response to sexual harassment.

Types	CARE OIKKO 2016 <sup>[28]</sup>	ILO 2020 <sup>[29]</sup>	Kormojibi Nari 2019 <sup>[30]</sup>	Kormojibi Nari 2021 <sup>[31]</sup>
Touching, rubbing, asking for sex etc.	3.6%	3.0%	14%	32.6%

*Table 3: Sexual harassment  
(Source: Made by the Author)*

[24] Manusher Jonno Foundation (MJF) Report, 2018.

[25] Report “Workplace sexual harassment remains unreported, ignored”, 2018.

[26] Begum – Ali – Hossain – Shadid, 2010.

[27] Hossen – Osmani, 2018, 277-289.

[28] Habib, 2016.

[29] ILO and UN Women: Understanding the Gender Composition..., 2020.

[30] Hossein – Ahmed, 2019.

[31] Hossein – Ahmed – Akhter, 2021.

The table shows that previously, female workers were not willing to disclose sexual harassment. In Bangladesh society, talking about sexual harassment is a taboo. Fear of social embarrassment and the potential of facing harassment from their family act as deterrents to revealing instances of sexual harassment. Sadly, these poor, uneducated workers are unaware of what constitutes sexual behaviour. They consider it as a male-dominated behaviour and stay quiet about it. They unwilling to make formal complaints about it, opting to share their grievances with co-workers, supervisors, and managers.<sup>[32]</sup> The silence about sexual harassment is the primary source of stress among female workers, which has an impact on their health and productivity.

## V. NATIONAL LAW FOR WORKPLACE HARASSMENT

In Bangladesh, labour rights are regulated by the Bangladesh Labour Act 2006 (BLA) and the Bangladesh Labour Rule 2015 (BLR). Unfortunately, the BLA 2006 does not provide any protection to female workers against harassment or specifically, against sexual harassment. Until the recent amendment of Bangladesh Labour Rule 2017 on September 1st 2022, there were limited safeguards for female workers. In section 332, of BLA 2006 the act stated, “Nobody in a workplace where women are employed shall act inappropriately toward female employees, that may appear indecent or repugnant to the women’s modesty or honour.” A fine of up to BDT 25,000 or a maximum three-month prison sentence is the standard punishment for violating this rule.<sup>[33]</sup>

Similarly, in the Bangladesh EPZ labour Act 2019, Section 189 states, “Where any female is employed in any work of any enterprise, regardless of her rank, no one in that enterprise shall behave with her in any way that appears indecent or unmannerly, or that is repugnant to the modesty or honour of that female.”<sup>[34]</sup>

To provide a better working environment for employees, the Department of Inspection for Factories and Establishments (DIFE), a division of the Ministry of Labour is in charge of monitoring compliance with the Bangladesh Labour Act of 2006 (BLA 2006), Bangladesh Labour Rules (BLR) 2015 and the Bangladesh Export Processing Zone Labour Act 2019 (EPZ) by establishments. The breach of section 332 also falls within the department’s responsibilities if any female worker complains about harassment. The DIFE does not have administrative authority to take direct action against the accused person or establishment for breach of section 332. The DIFE inspectors can file a complaint about it in a labour court.<sup>[35]</sup> Under section 215 of BLA 2006 “in terms of offence trial, the

[32] ILO: Improving Working Conditions..., 2019.

[33] Bangladesh Labour Act 2006 (BLA). Section 332.

[34] Bangladesh EPZ Labour Act 2019. Section 189.

[35] Taslima, 2020.

labour court shall follow the summary procedure outlined in the criminal procedure and shall have the same powers as a court of the magistrate provided in the criminal procedure.”<sup>[36]</sup>

Bangladesh has other punitive laws to protect women from harassment and operations like rape, murder, assault, and abuse, under the Bangladesh Penal Code 1860. The penal code of 1860 includes all forms of crimes and has provisions to protect women in public and workplaces. For example, section 354 of the Penal Code 1860 states “that whoever assaults or uses unlawful force against any woman with the intention of outraging her modesty or with the knowledge that such an act may outrage her modesty shall be punished with a maximum of two years in jail and a fine”. Furthermore, other sexual offences without physical touch are also prohibited by Section 509. In addition, anyone who uses language or makes a sound that is meant to be heard by a woman displays anything that is intended to be seen by a woman or infiltrates a woman’s privacy is subject to a fine, up to one year in prison, or both, according to the section.<sup>[37]</sup>

Bangladesh’s government passed a law in 2000 to provide more protection for women and children. The Women and Children Repression Prevention Act 2000 (WCRPA) is the primary legislation in Bangladesh that criminalises and imposes punitive punishments for various forms of violence against women, including rape, sexual assault, trafficking, kidnapping, dowry, and domestic violence. However, only Section 10 of the WCRPA 2000 specifies sexual assault or harassment in terms of indecent behaviour, which only includes offensive gestures and words directed at any woman.<sup>[38]</sup> Furthermore, section 10(2) states, “If any person touches the sexual organ or other organs of a woman or a child with any of his body’s organs or with any substance in furtherance of his sexual desire, or he outrages the modesty of a woman, he shall be punished with imprisonment for minimum 2 years and maximum 7 years with fine.”<sup>[39]</sup> The WCRPA 2000 was amended in 2003, and a new provision was inserted under Section 9, subsection (ka) of the act that imposes a punishment of 5–10 years in jail and an unspecified sum of fine for a person who compels a woman to commit suicide as a result of dishonour or sexual harassment or assault.<sup>[40]</sup>

No further Act was enacted in Bangladesh to address the issue of sexual harassment after the WCRPA 2000 was amended in 2003. Later on, the change of time and many forms of sexual assault and their horrific consequences on women in public and workplaces put the spotlight on the lack of legal framework in Bangladesh. The Bangladesh National Female Lawyers’ Association (BNWLA) filed a Writ Petition (No. 5916/2008) in the High Court Division (HCD) of the Supreme Court (SC) in 2008, requesting the adoption of a guideline to address

[36] Bangladesh Labour Act 2006 (BLA), Section 215.

[37] The Bangladesh Penal Code 1860, Section 507.

[38] Women and Children Repression Prevention Act 2000 (WCRPA), Section 10.

[39] Women and Children Repression Prevention Act 2000 (WCRPA), Section 10(2).

[40] Women and Children Repression Prevention Act 2000 (WCRPA), (amended 2003), Section 9k.

the issue of sexual harassment<sup>[41]</sup>. In 2009, the HDC released its decision on the petition and directed the government to draft an appropriate legislation to combat harassment in the workplace and educational institutions. The HCD provided a comprehensive list of sexual harassment-causing behaviours or acts, including both “*quid pro quo*” acts and activities that create a “hostile working environment”.<sup>[42]</sup> The list includes the following acts: a) unwelcome sexually determined behaviour (whether directly or by implication) as physical contact and advances; b) attempts or efforts to establish physical relation having sexual implication by abuse of administrative, authoritative or professional powers; c) sexually coloured verbal representation) demand or request for sexual favours; e) showing pornography; f) sexually coloured remark or gesture; g) indecent gesture, teasing through abusive language, stalking, joking having sexual implications. h) insult through letters, telephone calls, cell phone calls, SMS, pottering, notice, cartoon, writing on the bench, chair, table, notice boards, walls of the office, factory, classroom, or washroom having sexual implication. i) taking still or video photographs to blackmail and character assassination; j) preventing participation in sports, cultural, organisational and academic activities on the ground of sex and/or for the purpose of sexual harassment; k) making love proposals and exerting pressure or posing threats in case of refusal to love proposal; and l) attempt to establish sexual relation by intimidation, deception or false assurance.<sup>[43]</sup>

The guidelines’ aims and objectives were to raise awareness about sexual harassment and to make it clear that it is a punishable offence. In the guidelines, the HCD requested that the concerned authorities establish a complaint centre at workplaces, educational institutions, and an anti-harassment committee to investigate charges, with a 5-member majority of women and experts. The guidelines stated that if the accused is found guilty of sexual harassment, the establishments concerned may suspend the accused person upon receiving the anti-harassment Committee’s recommendation. Suppose the concerned establishments treat the accused as guilty of misconduct. In that case, they must take appropriate action in accordance with the disciplinary rules of all workplaces and educational institutions in the public and private sectors. If the act which the complaint refers to constitutes an offence under any penal law, the matter must be resolved within 30 days and/or referred to the appropriate court or tribunal. The victim should complain about the harassment within 30 days.<sup>[44]</sup>

In 2010, another petition was filed in the HCD on harassment in public places. In the new guideline, the court included “stalking” as sexual harassment, and this guideline is directed towards public authorities.<sup>[45]</sup> Female RMG workers, in

[41] Case: BNWLA vs. Government of Bangladesh and Others, 2009.

[42] Taslima, 2020.

[43] Case: BNWLA vs. Government of Bangladesh and Others, 2009.

[44] Taslima, 2020.

[45] Case: BNWLA vs. Government of Bangladesh and Others, 2009.

case of harassment, specifically sexual harassment at factories, can take action under the penal laws mentioned above, as these laws apply to all women.

## VI. LOOPHOLES AND IMPLEMENTATION GAPS IN THE LAW

From the above-mentioned laws, it was clear that Bangladesh lacks specific legislation to combat sexual harassment. Specifically, the BLA 2006 is the only law that protects workers' rights, and this act does not have any provision for sexual harassment in the workplace. Section 332 only states that nobody in an establishment shall behave with female workers in a way that may appear "indecent or repugnant to the women's modesty or honour."<sup>[46]</sup> Here, the law does not clarify what behaviour is considered indecent and repugnant, what modesty and honour mean, and does not provide any strict punishment in case of breach of section 332 of BLA2006. Due to unclear wording and lack of clarity about the provision, the victims do not complain about sexual harassment<sup>[47]</sup>. Also, the limited capacity of the Labour inspections by the Department of Inspection for Factories and Establishments (DIFE) to identify a breach of section 332 is a major issue. According to the ILO report, in order to implement Section 332, inspectors during a factory audit only focus on three points: (i) the availability of a complaint mechanism, (ii) the awareness of women workers regarding the complaint and investigation procedure, and (iii) whether women workers perceive restraints in filing a complaint. This approach proves practically insufficient to identify all types of workplace harassment, not least due to the limited number of inspectors relative to the fact that there are 4000 factories and 4 million workers in the RMG sector.<sup>[48]</sup>

The other two punitive laws, the Bangladesh Penal Code 1860 and the WCRPA 2000, also have some ambiguities. Section 354 of the Bangladesh Penal Code 1860 also stated any assault or criminal force used against a woman which will "outrage her modesty" is a punishable criminal offence, and section 509 also used the same words, modesty of a woman. Still, section 509 only considered acts which are not physical, like saying words, gestures and showing an object to harass women.<sup>[49]</sup>

Whereas section 10(2) of WCRPA 2000 defines sexual assault as involving physical contact between the perpetrator and the victim, with the furtherance of his sexual desire and outraging the modesty of the woman. Here, proof of intention is necessary.<sup>[50]</sup>

[46] Bangladesh Labour Act 2006 (BLA), Section 332.

[47] Taslima, 2019.

[48] Taslima, 2020.

[49] The Bangladesh Penal Code 1860, Section 354, 509.

[50] Women and Children Repression Prevention Act 2000 (WCRPA), Section 10(2).

The provisions share a common concept, which is the “outraging the modesty” of the women. However, it’s a very ambiguous term and difficult to prove in court. Moreover, all sections lack a clear definition of sexual harassment. Another significant issue with the implementation of the laws is that cases filed under the Penal Code 1806 or WCRPA 2000 are processed under the Code of Criminal Procedure, 1898 (CrPC). It is the primary procedural law for almost all criminal trials. The CrPC 1860 lays out the entire procedure, from the preliminary report to the investigation and the arrest of suspects, as well as all stages of the trial, conviction, sentencing, and appeal. In criminal proceedings, the prosecution bears the burden of proof; however, without a legal definition of sexual harassment, it will be difficult for the victim to prove that the defendant’s actions offended her modesty.<sup>[51]</sup>

Since the HCD direction in 2009, all the private and public institutions must follow these directions as law unless the government introduces new specific legislation. But various worker’s organisations’ reports observed that the implementation of the HCD direction on sexual harassment at the workplace is not satisfactory. According to the Action Aid report, one of the reasons for the lack of implementation is an unawareness of the 2009 guidelines among managers and owners.<sup>[52]</sup> The Human Rights Watch survey reported a lack of awareness among the garments workers.<sup>[53]</sup> According to the Kormojibi Nari report in 2019, 54.9 percent of workers were not aware of the existence of the anti-harassment committee in the factory, and 33 percent indicated that no anti-harassment committee existed in the factories. This survey was derived from a survey of 1002 workers across 113 factories, illustrating the awareness situation among the workers.<sup>[54]</sup> The Fair Wear Foundation (FWF) report also identified the same problem, a lack of understanding of the guidelines among workers and factory managements. They do not understand how the guidelines affect their rights and responsibilities.<sup>[55]</sup> FWF also found during their project in Bangladesh that almost 50 percent of the inspected RMG factories have an anti-harassment committee. Still, the majority of the workers do not know of the existence of the Committee. Sometimes members of the Committee are also not aware of their membership. The managers of the factories are also not willing to consider verbal abuse as a form of harassment; to them, it is a normal part of factory management, and they understand only rape or lesser acts as sexual harassment. Other indecent behaviours are not considered sexual harassment.<sup>[56]</sup> However, apart from the awareness issue, another major problem is the lack of a mechanism to enforce and monitor the guidelines’ implementation. The guidelines contain no

[51] Yasmin, 2017, 105.

[52] Yasmin, 2018.

[53] Human Rights Watch: Tackling Sexual Harassment in the Garment Industry, 2017.

[54] Kabmojibi Nari: Factsheet on Monitoring Work and Working Conditions... 2019.

[55] Fair Wear Foundation: Violence and Harassment against Women and Men..., 2018.

[56] Fair Wear Foundation, 2018.



instructions on how ministries and government organisations should collaborate to develop an implementation mechanism or which government organisations will monitor which institutional sector and industries.<sup>[57]</sup>

Furthermore, in the absence of an awareness and enforcement mechanism, the guidelines lack a specific definition of “sexual harassment”, instead of providing a list of actions that can be regarded as sexual harassment. The guidelines were also silent about the complaint committee expiration, membership, quorum and protection of the complainant from the employers. In the case of factory inspection, the lack of training of the inspectors on guidelines is also an obstacle to the implementation of the 2009 guidelines.

Employers’ organisations in the garment industry, such as Bangladesh Garment Manufacturers and Exporters Association (BGMEA) and Bangladesh Knitwear Manufacturers and Exporters Association (BKMEA), recognise the need for a strong mechanism to deal with sexual harassment in the workplace. According to them, factory owners are hesitant to include a committee member from outside the factory as it will be difficult to find someone who will not be biased and will take their company’s reputation into account.<sup>[58]</sup> Considering the reasons mentioned above, the 2009 guidelines are yet to be implemented ten years after their introduction, and the Bangladesh government is still unaware of how many educational institutes and private sectors have an anti-harassment committee and how many complaints have been filed.

## VII. RECOMMENDATION TO ELIMINATE HARASSMENT IN THE RMG INDUSTRY

For the segments above, it is understandable that Bangladesh’s labour laws are insufficient to protect workers from verbal and physical harassment in RMG factories. The BLA 2006 and BLR 2015, and the Bangladesh EPZ Act 2019 make no mention of harassment. Despite the fact that both acts attempt to provide some protection for female workers, they are insufficient to address sexual harassment. Both acts are in need of amendment. A new amendment was introduced to the BRL 2015 in early September 2022 to fill the legislative gap. Further details of this amendment will be discussed in the next segment of this paper.

Section 332 of the BLA 2006 requires more clarification. Concerning the treatment of female employees, what acts should be classified as indecent? A comprehensive list of behaviours must be included in the BLA 2006. For example, a sexual joke may not be offensive to one female worker but may be to another. A complete list of indecent behaviours may assist male workers and management in understanding how they should behave.

[57] Taslima, 2020.

[58] Taslima, 2020.

Similarly, female employees will gain a clear understanding of when they should speak up against harassment. Furthermore, „women’s modesty or honour” requires a clear legal definition, as unclear words are difficult to prove in court. Indecent behaviours can have varying effects on women’s modesty and honour, depending on their family, social, and educational backgrounds. The BLA 2006 may include flexible punishment and fines ranging from the minimum to the maximum, based on the type of harassment and its impact on the victim.

Section 189 of the Bangladesh EPZ Labour Act 2019 contains the same ambiguity as the BLA 2006. The law was silent on punishment in case anyone violated Section 189. As EPZ has its own Labour Court, the act should include a complaint mechanism where female workers can file complaints to the welfare association or the factory management.

Following the adoption of the ILO Convention 190 on the Elimination of Violence and Harassment in the Workplace, Bangladesh, as an ILO member, should incorporate ILO conventions into national labour laws to improve working conditions for all.

Raising awareness about sexual harassment and the 2009 HCD guidelines in the community and at work is crucial, particularly in the RMG industries. Both workers and managers in the RMG industry must understand the HCD guidelines and what constitutes sexual harassment.<sup>[59]</sup> At the factory managerial level, managers require training on how to deal with sexual harassment complaints.<sup>[60]</sup> In the absence of specific legislation about sexual harassment in the workplace, the Ministry of Labour and Employment should introduce an effective mechanism to monitor whether the establishments are following the HCD 2009 guidelines or not as the guidelines did not provide a monitoring mechanism. The Department of Inspection for Factories and Establishments (DIFE) must expand its inspection capacity. The DIFE must educate inspectors on sexual harassment, the law, and how to respond effectively to cases of violence and harassment. Forming an active anti-harassment committee in every RMG factory is pivotal with at least one expert member in the Committee.<sup>[61]</sup>

## VIII. CONCLUSION

Any form of harassment in any establishment is unacceptable on a global scale. Due to the absence of law and ongoing workplace management norms, in labour-intensive industries such as the RMG sector, female workers face significant verbal, physical and sexual harassment, as well as major violations of their labour and human rights. The government and factory owner associations such

[59] The Daily Star, Sultan (2018).

[60] Fair Wear Foundation: Violence and Harassment against Women and Men..., 2018.

[61] Taslima, 2020.

as BGMEA and BKMEA must take responsibility for providing a safe and harassment-free factory environment for workers, even if such reforms may initially negatively impact the growth of the RMG industry in Bangladesh in the global competitive market. In the long run, such reforms are necessary for Bangladesh to maintain its position in the global market as the country faces continuous pressure from the European Union (EU) and ILO, with complaints raised under Article 26 of the ILO Constitution. The government amended the Bangladesh Labour Rules 2015 (amendment 2022), which came into force on September 1st 2022. Along with the amendment, the government also introduced the new EPZ Labour Rule 2022 on October 4th for EPZ workers.

The Bangladesh Labour Rule (BLR) 2015 (amendment 2022) added a new rule to protect female workers under rule 361, which balances section 332 of the Bangladesh Labour Act 2006 and defines sexual harassment. In BLR 2015 rule 361(ka), sub-rule 1 stated, „When a woman is employed in any work of any establishment, no one in that establishment shall harass her sexually or behave with her in a manner that is insulting, impolite, and repugnant to the modesty or honour of that woman, or that appears sexually indecent or disrespectful”.<sup>[62]</sup> Furthermore, the rule also provided lists of behaviours which will be considered sexual harassment, in line with the HCD guidelines. Also, rule 361(ka), sub-rule 2, requires employers to form a Complaint Committee to prevent sexual harassment in the workplace. The Complaint Committee will consist of a minimum of five members, with the majority of the members being women; the Committee's head will also be a woman. Sub-rule 3 puts the responsibility to the employer to formulate guidelines to prevent sexual harassment, to circulate them to all the employees, and to put out a complaint box at the establishment. All the complaints should be addressed after recording them on a register. It was observed that the new amendments to tackle sexual harassment in the workplace are a precise adaptation of the HCD 2009 guidelines.<sup>[63]</sup> The new amendments impact on sexual harassment in the workplace needs further research and time to understand its impact. Although the above-mentioned recommendations are based on the law before the amendment takes effect, it is hoped that the government and factory management will seriously consider the law and effective punishment under labour law for sexual harassment at the workplace will provide better protection.

It is important to note that the government should have considered the ILO's new convention No. 190 to eliminate workplace violence and harassment, which defines sexual harassment as gender-based violence. On June 25th 2021, the convention came into effect, and 11 countries ratified the convention. Currently, Bangladeshi labour rights experts, non-governmental organisations, and labour organisations are negotiating with the government to incorporate ILO Convention 190 into the country's labour law. However, simply enacting new legislation

[62] Newagebd.net: Labour rules amended trade unions..., 2022.

[63] The Daily Star, Abrar (2015).

will not suffice. The elimination of workplace harassment will depend on the implementation of the law and the severe punishment of perpetrators. Along with the legal change, an increased social awareness about sexual harassment against women is also required.

Buyers should also monitor the safety measures in the factories of their suppliers, especially those concerning female workers. It is critical for owners and buyers to eliminate harassment in the RMG industry because harassment causes mental stress and insecurity in female workers, which, in turn, affects their performance and productivity. To achieve high performance and produce high quality output, harassment must be eliminated.

## BIBLIOGRAPHY

- Ali, RN – Begum, Flora – Salehin, Mohammad – Farid, K.S. (2008): Livelihood Pattern of Rural Women Garment Workers at Dhaka City. In: *Journal of the Bangladesh Agricultural University*. 6(452-2016-35506). DOI: <https://doi.org/10.3329/jbau.v6i2.4846>.
- Bangladesh Export Processing Zone (EPZ) Labour Act 2019, Section 189.
- Bangladesh Labour Act 2006 (BLA), Section 215.
- Bangladesh Labour Act 2006 (BLA), Section 332. (Available at: <https://compliancebangladesh.com/wp-content/uploads/2022/08/bangladesh-labour-act-2006-english.pdf>).
- Bangladesh Labour Rule 2015 (amendment 2022). (Available at: [https://compliancebangladesh.com/wp-content/uploads/2022/09/Bangladesh-Labour-Rules-Amendment-2022-Shared-by-Compliance-Bangladesh-.com\\_.pdf](https://compliancebangladesh.com/wp-content/uploads/2022/09/Bangladesh-Labour-Rules-Amendment-2022-Shared-by-Compliance-Bangladesh-.com_.pdf)).
- Bangladesh National Women Lawyers Association (BNWLA) vs. Government of Bangladesh and Others (2009). Writ Petition (No. 5916/2008). (Available at: [http://www.supremecourt.gov.bd/resources/documents/276907\\_Writ\\_Petition\\_5916\\_08.pdf](http://www.supremecourt.gov.bd/resources/documents/276907_Writ_Petition_5916_08.pdf)).
- Bangladesh National Women Lawyers Association (BNWLA) vs. Government of Bangladesh. Writ Petition no 8769 of 2010. (Available at: <https://puc.ac.bd/Content/Downloads/Sexual%20harassment%20given%20by%20the%20High%20Court%20Division.pdf>).
- Begum, Flora – Ali, RN – Hossain, M.A. – Shahid, Sonia B. (2010): Harassment of women garment workers in Bangladesh. In: *Journal of the Bangladesh Agricultural University*. 8(452-2016-35685). DOI: <https://doi.org/10.3329/jbau.v8i2.7940>.
- Centre for Policy Dialogue (CPD) report: Workplace Environment for Women: Issues of Harassment and Need for Interventions, 2004. (Available at: [https://www.cpd.org.bd/pub\\_attach/DR-65.pdf](https://www.cpd.org.bd/pub_attach/DR-65.pdf)).
- Dhaka Tribune: Workplace sexual harassment remains unreported, ignored, 2018.. (Available at: <https://archive.dhakatribune.com/opinion/special/2018/05/21/workplace-sexual-harassment-remains-unreported-ignored>).
- Fair Wear Foundation (2018): Breaking the Silence: The FWF Violence and Harassment Prevention Programme. Amsterdam: Fair Wear Foundation. RMG sector. In: *Social Science Review*. 22(1).
- Fair Wear Foundation: Violence and Harassment against Women and Men in the Global Garment Supply Chain. Contribution to the standard setting discussions at the 107th International Labour Conference, 2018.

- Fair Wear Foundation: Bangladesh Country Study 2018, 2018. (Available at: <https://api.fairwear.org/wp-content/uploads/2019/03/Fair-Wear-country-study-Bangladesh-2018-new.pdf>).
- Fair Wear Foundation: Standing Firm Against Factory Floor Harassment: preventing violence against women garment workers in Bangladesh and India, 2013. (Available at: [http://www.fairwear.org/ul/cms/fckuploaded/documents/FaiWearFoundationpublications\\_reports/StandingFirmReportFAIR WEAR FOUNDATION2013.pdf](http://www.fairwear.org/ul/cms/fckuploaded/documents/FaiWearFoundationpublications_reports/StandingFirmReportFAIR WEAR FOUNDATION2013.pdf)).
- Habib (2016, April). Care Oikko (Unity) Project Baseline Study Report. <https://www.care.at/wp-content/uploads/2017/05/OIKKO-Baseline>.
- Halim, Sadeka – Kabir, Ariful Haq (2005): Globalisation, gender and labour market: Some evidence from RMG sector. In: *Social Science Review*. 22(1).
- Hossein, Jakir – Ahmed, Mostafiz – Akhter, Afroza (2021): Right Implementations Status of Women Workers in Bangladesh Readymade Garments Industries. In: *Kormojibi Nari watch report 2021*. (Available at: <https://www.karmojibinari.org/wp-content/uploads/2021/11/Watch-Report-on-Rights-Implementation-Status-of-Women-Workers-in-Bangladeshs-Ready-Made-Garment-Industries.pdf>).
- Hossein, Jakir – Ahmed, Mostafiz (2019): Work and Working Condition of Women Employed in Ready-Made Garment Industry of Bangladesh. In: *Kormojibi Nari watch report 2019*. (Available at: [https://www.karmojibinari.org/wp-content/uploads/2021/08/Work-and-Working-Condition-of-Women-Employed-in-Ready\\_-Revised.pdf](https://www.karmojibinari.org/wp-content/uploads/2021/08/Work-and-Working-Condition-of-Women-Employed-in-Ready_-Revised.pdf)).
- Hossen, Belayet – Osmani, Noor Mohammad (2018): Empowering Women in Bangladesh: A Study on the Problems of Working Women in Garments Industries. In: *European Journal of Social Sciences*. 57(3).
- Human Rights Watch: Ending violence and harassment at work – The Case for Global Standards. (Available at: [https://www.hrw.org/sites/default/files/news\\_attachments/2018\\_hrw\\_ilo\\_brochure.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/news_attachments/2018_hrw_ilo_brochure.pdf)).
- ILO and UN Women: Understanding the Gender Composition and Experience of Ready-Made Garment (RMG) Workers in Bangladesh, 2020. (Available at: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-dhaka/documents/publication/wcms\\_754669.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-dhaka/documents/publication/wcms_754669.pdf)).
- ILO: Convention 190 on the Elimination of Violence and Harassment in the Workplace. (Available at: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C190](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C190)).
- ILO: Improving Working Conditions in the Ready-Made Garment Sector: Bangladesh Baseline Study (January – May 2017). (Available at: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-dhaka/documents/publication/wcms\\_735614.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-dhaka/documents/publication/wcms_735614.pdf)).
- Karmojibinari. org: Fact sheet on monitoring work and working condition of women employed in ready-made garment industries of Bangladesh. (Available at: <https://www.karmojibinari.org/wp-content/uploads/2019/02/RMG-FactSheet2019.pdf>).
- Kashyap, Aruna (2017): Tackling Sexual Harassment in the Garment Industry. In: *Human Rights Watch*. December 11, 2017. (Available at: <https://www.hrw.org/news/2017/12/11/tackling-sexual-harassment-garment-industry>).
- Mahmud, Simeen – Kabeer, Naila (2003): Compliance versus accountability: Struggles for dignity and daily bread in the Bangladesh garment industry. In: *The Bangladesh Development Studies*. Vol. XXIX/2003. pp. 21-46.
- Manusher Jonno Foundation Report (2018): Sexual Harassment against female workers at Workplace: Strategy to Combat and Way Forward. (Available at: [http://www.manusherjonno.org/wp-content/uploads/2020/11/Study-Report-on-Sexual-Harassment-Update-24-09-19\\_printed-version.pdf](http://www.manusherjonno.org/wp-content/uploads/2020/11/Study-Report-on-Sexual-Harassment-Update-24-09-19_printed-version.pdf)).

- Morris, Jo – Richard, Sophie (2019): Violence and harassment, including sexual harassment, in garment factories and supply chains. In: *UKaid & Work and Opportunities for Women*. (Available at: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/876230/Query-22-Sexual-Harassment-Garment-Factories.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/876230/Query-22-Sexual-Harassment-Garment-Factories.pdf)).
- Mustafa, Afsana – Islam, M.Serajul – Islam, Saiful – Khatun, Mufhaja (2016): Impact of RMG sector on livelihood change of women employees of Bangladesh. In: *Social and Economic Geography*. 2(1).
- New Age: Labour rules amended trade unions, sexual harassment prevention get more focus. In: *New Age*. September 6 2022. (Available at: <https://www.newagebd.net/article/180397/labour-rules-amended>).
- Siddiqi, Dina (2003): The sexual harassment of industrial workers: strategies for intervention in the workplace and beyond. In: *CPD-UNFPA publication series*. No. 26.
- Taslima, Yasmin (2017): Sexual Violence in Bangladesh: Addressing Gaps in the Legal Framework. In: *Dhaka University Law Journal*. Vol. 28/2017.
- Taslima, Yasmin (2018): *Sexual Harassment at Educational Institutions and Workplaces: A Study on the Implementation Status of the 2009 Supreme Court Guideline*. ActionAid, Bangladesh.
- The Daily Star, Abrar, Barrister M. Syeed (2022): *Amendment to the Labour Rules 2015: Safer Workplace for Women*. September 16, 2022. (Available at: <https://www.thedailystar.net/law-our-rights/news/amendment-the-labour-rules-2015-safer-workplace-women-3120696>).
- The Daily Star, Maheen, Sultan (2018): *Sexual harassment of RMG workers*. December 14, 2018. (Available at: <https://www.thedailystar.net/opinion/editorial/news/investigate-sexual-violence-against-rmg-workers-3402956>).
- Taslima, Yasmin (2020): *Overview of Laws, Policies and Practices on Gender-based Violence and Harassment in the World of Work in Bangladesh*. International Labour Organization. (Available at [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-dhaka/documents/publication/wcms\\_757149.pdf?cv=1](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-dhaka/documents/publication/wcms_757149.pdf?cv=1)).
- Taslima, Yasmin (2021): Laws against Sexual Harassment: Analysing the legal framework of Bangladesh. In: *Dhaka University Law Journal*. 32(2). (Available at: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/dkauvylw32&div=27&id=&page=>).
- The Bangladesh Penal Code 1860, Sections 354, 375, 376, 507.
- Women and Children Repression Prevention Act 2000 (WCRPA) (amended 2003), Section 9k.
- Women and Children Repression Prevention Act 2000 (WCRPA), Section 10.

TIEN DUNG NGUYEN

# Vietnamese Labour Law in Comparison with ILO Core Labour Standards in Light of the EVFTA: Present Limits, Future Reforms

## ABSTRACT

Within the context of the Europe-Vietnam Free Trade Agreement (EVFTA), this article analyses and compares Vietnamese labour law with core labour standards outlined within the fundamental conventions of the International Labour Organisation (ILO). Therefore, it provides recommendations for future labour law reforms in Vietnam to satisfy labour commitments under the EVFTA and suggests further research directions. This study contributes to setting a model of legal research not only for Vietnam but also for other countries when negotiating within new-generation free trade agreements in terms of labour commitments.

**Keywords:** EVFTA ■ free trade agreement ■ ILO ■ labour commitments  
■ labour standards

## I. INTRODUCTION

Under the fast-paced evolution of international economic integration, free trade agreements have been crucial in multilateral and bilateral collaboration.<sup>[1]</sup> The European Union (EU), known as one of the leading partners of countries and regions around the world, would be regarded as one of the most prosperously open markets for developing countries.<sup>[2]</sup> Despite the pursuance of the policy on “Trade for all”,<sup>[3]</sup> it is noteworthy that the EU still pays a lot of attention to social dimensions in its trade agreements,<sup>[4]</sup> specifically through labour provisions, which are generally promulgated in chapters called “Trade and Sustainable Development”

[1] Urata, 2002, 27-28.

[2] Policy.trade.ec.europa.eu: EU position in world trade.

[3] European Commission, 2015.

[4] Richieri, 2016, 435-468.

of its free trade agreements<sup>[5]</sup> and also make reference to ILO international labour standards, particularly ILO core labour standards.<sup>[6]</sup>

Regarding these standards, EU free trade agreements commit parties to ratify eight ILO fundamental conventions that cover four main groups of rights at work and to effectively implement them in national legislation and practices.<sup>[7]</sup> However, experiences from international legal practice and labour dispute settlement cases reveal the limits of compliance with EU free trade agreements and core labour standards of the ILO among nations globally, even for developed ones like South Korea.<sup>[8]</sup> And with the recent ratification of the EVFTA, the EU's most comprehensive free trade agreement with a developing nation,<sup>[9]</sup> Vietnam is not an exception. Recent research has also indicated that there are still limits in the domestic labour law of this country, even though the ratification of the ILO fundamental conventions is mostly fulfilled.<sup>[10]</sup> So as not to put Vietnam in South Korea's place, first and foremost, it is called for an in-depth understanding of the compliance of Vietnamese labour law with ILO core labour standards. This would provide an adequate basis for this nation to continue implementing these labour standards effectively in practice.

The remaining of this article, except for the conclusion part, is organised into four sections: The next section revisits the relationship between trade and labour in EU policy and systematises labour provisions in EU free trade agreements. In Section III, Vietnam's obligations under the EVFTA in terms of core labour standards are detailed, as is the essence of these standards. Based on the core of these standards, particularly the ILO's eight fundamental conventions, Section IV makes a comparison between Vietnamese labour law and core labour standards and then identifies the present limits in the domestic legislation. Section V proposes recommendations for Vietnamese labour law reforms in the future.

## II. THE TRADE-LABOUR LINKAGE IN EU POLICY AND LABOUR COMMITMENTS IN EU FREE TRADE AGREEMENTS

From historical and theoretical perspectives, this section clarifies the backdrops that the EU has incorporated social dimensions/labour provisions into its schemes of preferences and free trade agreements and then provides the background of labour commitments in its trade agreements.

[5] Bendini, 2015.

[6] Zamfir, 2022, 3-4.

[7] European Commission, 2021, 18.

[8] European Commission, 2021, 17-18.

[9] Navasartian, 2020, 562.

[10] Nguyen, Xuan T. – Nguyen, T. D. – Nguyen, Xuan H., 2022, 76-83.; European Commission, 2021, 18.; CEACR, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023.



Tracing back to the 1990s, there was a passionate debate between “free trade versus fair trade”,<sup>[11]</sup> accordingly, for those who supported the “free trade” theory, they believed that the ILO and its labour standards were not necessary.<sup>[12]</sup> These would even be barriers against the economic market and labour or working conditions, and besides that, everybody, of course, including employees, would benefit from globalisation.<sup>[13]</sup> On the other hand, “fair trade” advocates followed the idea of revealing the undoubted dark sides of globalisation<sup>[14]</sup> and the ILO and international labour standards would play a significant role in preventing nations from “a race to the bottom” and “social dumping”.<sup>[15]</sup>

In addition to this, under pressure from rising European unemployment, the social dumping effects of international commerce, and the impact of globalisation and human rights, the EU found a way to incorporate these matters into its trade policy.<sup>[16]</sup> However, attempts by the EU, US, and other developed countries at that time to integrate labour standards into multilateral coordination of trade liberalisation (WTO negotiations) were unsuccessful, leading the EU and many states to turn to bilateral coordination to further their agendas.<sup>[17]</sup> And thereby, labour provisions have featured significantly in EU trade-policy-making through three milestones, as follows: (i) from the mid-1990s, they were most prominent in the EU’s unilateral systems for developing countries, which include commitments in relation to labour standards under its Generalised Systems of Preferences Plus (GPS+);<sup>[18]</sup> (ii) during the 2000s, quotations to labour standards within those free trade agreements “widened and deepened”, especially with the presence of the 2007 Lisbon Treaty as an important institutional factor;<sup>[19]</sup> (iii) since the 2011 EU-South Korea free trade agreement, in the chapter titled “Trade and Sustainable Development”, these provisions have been combined with rules governing environmental protection. And these chapters are now a crucial component of the EU’s “new-generation” trade agreements.<sup>[20]</sup>

Despite significant variance among agreements, the EU’s Trade and Sustainable Development chapters consist of several key provisions in terms of labour commitments.<sup>[21]</sup> There are, most importantly, substantive standards. Most notably, all agreements call for the parties to make a commitment to maintaining ILO core labour standards, which are incorporated into fundamental conven-

[11] Roozendaal, 2002, 67.

[12] Brown - Deardorff - Stern, 1998, 171-194.

[13] De Wet, 1994, 3.; Alston, 1994, 95-104.; Arne, 2005, 73.

[14] Witte, 2008, 16.

[15] Namgoong, 2019, 487-488.

[16] Orbie - Vos - Taverniers, 2005, 159-187.

[17] Smith et al., 2021, 4.

[18] Trade.ec.europa.eu: European Union’s GSP+ Scheme, 2019.

[19] Putte - Orbie, 2015, 264.

[20] Bendini, 2015.

[21] Smith et al., 2021, 5.

tions and address concerns that involve child and forced/compulsory labour, discrimination at work, and last but not least, the rights of workers to organise and bargain collectively. Additionally, there are also procedural obligations. The parties have committed to a number of steps to ensure the agreement's long-term success, including continued domestic labour protection levels, increased conversation and cooperation, and the evaluation and monitoring of the agreement's long-term effects. The third category consists of institutional practices. With a wide variety of national and international bodies, such as Civil Society Forums, Expert Panels, and Two-Party Committees of State and European Union Officials, the document's language suggests the two groups will work together to fully execute the chapter related to trade and sustainable development. Within the bounds of this paper, it only focuses on substantive standards, especially core labour standards, and related obligations that Vietnam has to comply with.

### III. THE EVFTA AND ILO CORE LABOUR STANDARDS

Taking the same approach as almost new-generation free trade agreements, the EVFTA refers to principles and obligations derived from membership in the ILO to maintain laws that ensure that in practice four groups of rights within eight ILO conventions,<sup>[22]</sup> regarding the “ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up” in 1998.<sup>[23]</sup> By examining the core of these eight conventions, this section would set the foundation for making a comparison between Vietnamese labour law and ILO fundamental rights in Section IV.

#### 1. Freedom of association and effective recognition of collective bargaining rights

Embodied within “C087-Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87)” and “C098-Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98)”, respectively, C087 and C098 from here on out.

The primary tenet of C087 is that both employees and employers deserve to be able to establish and participate in groups based on their selection.<sup>[24]</sup> No government agency shall take any action that violates or chills the free enjoyment of this right. Additionally, states should take the steps needed to protect workers' and employers' rights to organise.<sup>[25]</sup>

[22] Zamfir, 2022, 4.

[23] Art 13.4 of 2019 on the EVFTA.

[24] Art 2 of 1948 on the C087.

[25] Art 3, 4 and 11 of 1948 on the C087.

Furthermore, C098 states that employees must be afforded sufficient protection from unlawful discrimination in the workplace. Employers are not permitted to condition a worker's employment on his/her refusal to become or retain a trade union membership. In addition, employees cannot be fired for taking part in union activities before, during, or after work without the authorisation of the employer.<sup>[26]</sup> It is also forbidden to take any action that would encourage the formation of workers' organisations subordinate to employers' organisations or provide financial or other support to workers' organisations with the goal of bringing them under the control of employers' organisations.<sup>[27]</sup> It also requires that, when necessary, employers or employer organisations and worker organisations be encouraged to develop and use mechanisms for voluntary negotiation.<sup>[28]</sup> It's important to note that C098 does not apply to public officials who participate in state administration and the armed forces and police are only regulated by these provisions if national regulations and laws do not prohibit it.<sup>[29]</sup>

## 2. Forced/compulsory labour elimination

This core standard is promulgated in "C029 - Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)" and "C105 - Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105)", below C029 and C105 respectively.

In essence, C029 requires that members must undertake steps to eradicate forced/compulsory labour in employment (hereafter referred to as "forced labour"). This Convention also defines the phenomenon as "all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily".<sup>[30]</sup> Numerous exceptional situations are made, such as for labour in prison, given that "the said person is not hired to or placed at the disposal of private individuals, companies or associations".<sup>[31]</sup>

In C105, member states agree not to use forced labour for "political coercion or education or as a punishment for holding or expressing political views or views ideologically opposed to the established political, social or economic system".<sup>[32]</sup> Furthermore, forced labour is prohibited for economic growth, discipline in the workplace, retaliation for strike participation, and other purposes

[26] Art 1 of 1949 on the C098.

[27] Art 2 of 1949 on the C098.

[28] Art 4 of 1949 on the C098.

[29] Art 6 of 1949 on the C098.

[30] Art 2 of 1930 on the C029.

[31] Art 2 of 1930 on the C029.

[32] Art 1 of 1957 on the C105.

also listed in this Convention.<sup>[33]</sup>

### 3. Effective child labour abolition

This core standard is set forth within “C138 - Minimum Age Convention, 1973 (No. 138)” and “C182 - Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182)”, also known as C138 and C182 in their own right.

According to C138, each participant must work towards a national policy that will finally put an end to child labour.<sup>[34]</sup> Furthermore, rules should be formulated to raise the entry-level employment age to one that is in line with children’s maximal physiologic and cognitive maturation. The age specified in C138 shall not be less than the age at which obligatory education is completed and in no event shall be less than 15 years of age.<sup>[35]</sup> Work that poses a risk to minors’ health, safety, or morals either because of what it is or how it is done requires a worker to be at least 18 years old.<sup>[36]</sup> Numerous exemptions are built into this Convention; for instance, less developed countries may establish their own minimum ages at 14 or restrict the range of applicability of this Convention.<sup>[37]</sup>

Besides, C182 mandates nations to adopt “immediate and effective measures to secure the prohibition and elimination of the worst forms of child labour”.<sup>[38]</sup> Children are referred to those younger than 18 years of age.<sup>[39]</sup> All kinds of slavery, as well as the employment, procurement, or offering of young people for unlawful purposes, and activity deemed probably to have an impact on the safety, health, or morality of minors, fall under the umbrella term “worst forms”.<sup>[40]</sup>

### 4. Elimination of employment and occupational discrimination

C100, known as “C100-Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100)” and C111, also known as “C111-Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111)”, are two conventions that codify this principle.

In C100, members are strongly encouraged to employ the equal remuneration to their policies. Remuneration here includes “the ordinary, basic or minimum wage or salary and any additional emoluments whatsoever payable directly or indirectly, whether in cash or in kind, by the employer to the worker and arising

[33] Art 1 of 1957 on the C105.

[34] Art 1 of 1973 on the C138.

[35] Art 2 of 1973 on the C138.

[36] Art 3 of 1973 on the C138.

[37] Art 2 of 1973 on the C138.

[38] Art 1 of 1999 on the C182.

[39] Art 2 of 1999 on the C182.

[40] Art 3 of 1999 on the C182.

out of the worker's employment".<sup>[41]</sup> Besides, equal remuneration "refers to rates of remuneration established without discrimination based on sex".<sup>[42]</sup> C100 is not about to apply to differential rates of remuneration between workers that correspond to distinctions determined by objective evaluation on the job.<sup>[43]</sup>

On the other hand, discrimination referred to in C111 includes "any distinction, exclusion or preference made on the basis of race, colour, sex, religion, political opinion, national extraction or social origin, which has the effect of nullifying or impairing equality of opportunity or treatment in employment or occupation".<sup>[44]</sup> It further states that discrimination will not be found to have occurred if a person is treated differently because of their failure to meet the "inherent requirements" of a particular job.<sup>[45]</sup> Members are tasked with pursuing a national strategy that advances workplace fairness for all.<sup>[46]</sup>

#### IV. A COMPARISON OF VIETNAMESE LABOUR LAW AND ILO CORE LABOUR STANDARDS

With the basis provided by Section III, this section is to compare contemporary labour law in Vietnam with ILO core labour standards and eventually point out the limitations and inconsistencies in Vietnamese labour law that would require further amendments and supplements in the long run.

##### 1. Freedom of association and effective recognition of collective bargaining rights

In terms of C087,<sup>[47]</sup> one of the milestones in Vietnamese labour law is that the new Labour Code 2019, for the first time, officially recognises the circumstance in which, besides the traditional union trade, employees' organisations at enterprises could be established in the scope of industrial relations.<sup>[48]</sup> It means that workers have rights to form, join and operate multiple representative organisations of their own at the enterprise level instead of selecting only trade union to

[41] Art 1 of 1951 on the C100.

[42] Art 1 of 1951 on the C100.

[43] Art 3 of 1951 on the C100.

[44] Art 1 of 1958 on the C111.

[45] Art 1 of 1958 on the C111.

[46] Art 2 of 1958 on the C111.

[47] This is the only one outstanding fundamental convention that Vietnam has not ratified yet, but under the context of the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up in 1998, the obligations to respect, promote, and realise fundamental rights enshrined in all eight fundamental labour conventions mentioned above remain.

[48] Art 3 of 2019 on the Labour Code.

as usual. Although the Labour Code 2019 makes it easier for employees to fulfil the freedom of association enshrined in C087, several limitations inconsistent with this Convention should be considered. Firstly, the level of employees' representative organisations is only recognised at the grassroots level and which is much narrower than the nature of freedom of association in C087.<sup>[49]</sup> Secondly, the operation of employee representative organisations would somehow be more restricted than the C087 guide. While this Convention provides flexible ways to run an organisation of employees without previous authorisation,<sup>[50]</sup> the Vietnamese Labour Code 2019 requires obligatory registration procedures for establishing employees' organisations at the workplace.<sup>[51]</sup> And because there has been a lack of guiding documents from the government to establish them up until now, it is believed that Vietnamese labour law now possibly limits the right to organise of employers in this country to some extent.<sup>[52]</sup>

Regarding C098, on the one hand, the new Labour Code sets the foundation for employees' representative organisations to exercise the right to collective bargaining by providing two safeguards to protect them and their members from employer discrimination and intervention.<sup>[53]</sup> Additionally, the Code makes introductions to collective bargaining for enterprises with multiple employee representative organisations.<sup>[54]</sup> On the other hand, in comparison with C098, Vietnamese labour law reveals inconsistencies in some essential aspects. Firstly, given the scope of application of C098, this is to enable and promote free and voluntary collective bargaining besides representative organisations of workers' own choosing at all levels, whereas the 2019 Labour Code includes provisions on its scope of application<sup>[55]</sup> and anti-union discrimination and interference,<sup>[56]</sup> which refer only to workers' representative organisations at the grassroots level. It means that the rights provided by C098 are not assured to workers' organisations at all levels as well as their members under Vietnamese labour law.<sup>[57]</sup> Secondly, there is a big legal gap in the regulation of the minimum threshold of representativity regarding collective bargaining at the enterprise level and sectoral bargaining. Accordingly, the Labour Code 2019 refers to a minimum membership requirement to bargain collectively at enterprises without, however, elaborating on the required threshold.<sup>[58]</sup> Similar to this, at the sectoral bargain-

[49] Art 2 and 5 of 1948 on the C087.

[50] Art 2 and 7 of 1948 on the C087.

[51] Art 170 and 172 of 2019 on the Labour Code.

[52] Nguyen, Xuan T. – Nguyen, T. D. – Nguyen, Xuan H., 2022, 80.

[53] Art 175, 176 and 177 of 2019 on the Labour Code.

[54] Art 68, 69 and 70 of 2019 on the Labour Code.

[55] Art 1 of 2019 on the Labour Code.

[56] Art 175, 176 and 177 of 2019 on the Labour Code.

[57] ilo.org: Direct Request: Right to Organise and Collective Bargaining Convention (No.98) – Viet Nam, 2023.

[58] Art 68 of 2019 on the Labour Code.

ing level, the decree on the minimum requirements to participate in collective bargaining where more than one workers' organisation seeks to participate in such bargaining is unclear.<sup>[59]</sup> These may act as an obstacle to workers and their organisations when enforcing collective bargaining rights, especially for foreign workers in Vietnam.

## 2. Forced/compulsory labour elimination

When it comes to this core labour standard, numerous provisions of C029 and C105 are codified in Vietnamese labour law. The 2019 Labour Code, most prominently, defines forced labour as “coercive labour means the use of force or threat to use force or other tricks to force an employee to work against his/her will”.<sup>[60]</sup> In addition, the Code prohibits forced labour exploitation by employers and grants employees the right to work as well as the freedom to choose their employment.<sup>[61]</sup> Employees also have the right to end their employment contracts unilaterally and without warning,<sup>[62]</sup> even if they are required to work. Besides that, the 2019 Labour Code also discloses contemporary limits compared to C029 and C105. Firstly, Vietnamese law recognises the aforementioned term forced labour in the way employers force workers to perform certain work contrary to their will, resulting in a “forced labour” situation.<sup>[63]</sup> As such, the forced labour concept seems applicable only to those who participate in labour engagement and therefore, those who do not may be disregarded.<sup>[64]</sup> Whereas, C029 gives a definition of “forced labour” as “all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily”.<sup>[65]</sup> Here, “any person” could refer to anyone, regardless of their gender or employment status.<sup>[66]</sup> Secondly, if the Vietnamese Labour Code just mentions “forced labour” as “the use of force or threat to use force or other tricks” without a detailed explanation, other behaviours such as excessive overtime, withholding of wages, retention of identity documents, debt bondage, abusive working/living conditions, intimidation/threats, physical/sexual violence, isolation/restriction of movement/mobility, deception/abuse of vulnerability might be considered as all forced labour in-

[59] ILO.org: Direct Request: Right to Organise and Collective Bargaining Convention (No.98) – Viet Nam, 2023.

[60] Art 3.7 of 2019 on the Labour Code.

[61] Art 5 and 8 of 2019 on the Labour Code.

[62] Art 35 of 2019 on the Labour Code.

[63] lsvn.vn: Completing ‘forced labour’ regulations, 2020.

[64] Phan, 2015, 20.

[65] Art 2 of 1930 on the C029.

[66] Nguyen, 2016, 4.

dicators of C029.<sup>[67]</sup> Thirdly, regarding the specification of exceptional cases of forced labour including cases of emergencies, the national labour code provides that the employer has the authority to require employees to work overtime at any time and employees could not refuse such work if the work is to implement a conscription request for the reasons of: (i) national security or national defence in emergency situations; (ii) preventing and recovering from natural calamities, fires, epidemics, and disasters; (iii) executing duties to protect human life or assets owned by organisations, agencies, or individuals.<sup>[68]</sup> However, as reflected in the Observation Report adopted in 2020, the Committee of Experts on the Application of ILO Conventions and Recommendations (CEACR)<sup>[69]</sup> indicated the scope of labour regarding this case is beyond the one of C029 Article 2.2.d in emergency cases, which only allows forced labour in cases of these situations, especially during special times like wars or natural disasters or the danger of natural disasters, and in situations where the safety of part or all of humanity would be in danger.

### 3. Effective child labour abolition

In comparison with C138, the Labour Code 2019 strictly follows the Convention guidance as playing a significant role in protecting “minor workers” who are under the age of 18<sup>[70]</sup> in both the official and unofficial spheres without employment relations.<sup>[71]</sup> The Code maintains protections for minors’ right to work and sets forth detailed guidelines for their employment, including age-based distinctions in the types of labour they can do, where they can do it, and how many hours they can put in, including three main groups of minor workers: those aged under 13, from 13 to under 15, and from 15 to under 18.<sup>[72]</sup> Additionally, the Labour Code calls for state agencies, parents and guardians to play roles in supervising and protecting workers aged under 13.<sup>[73]</sup> These exactly match the C138 instructions,<sup>[74]</sup> therefore setting a foundation in Vietnamese labour law to help young people have the fullest physical and mental development as required in Article 1 of this Convention.

In comparison to C182, Vietnamese legislation promulgates provisions not only in the Labour Code but also in the Criminal Code so as to prohibit and

[67] ILO, 2013.

[68] Art 108 of 2019 on the Labour Code.

[69] ILO.org: Direct Request (CEACR) - adopted 2020, published 109th ILC session (2021) – Vietnam, 2021.

[70] Art 143 of 2019 on the Labour Code.

[71] ILO, 2020, 2.

[72] Art 143 and 145 of 2019 on the Labour Code.

[73] Art 144 of 2019 on the Labour Code.

[74] Art 2, 3, 7 and 8 of 1973 on the C138.



eradicate child labour in its worst forms. Specifically, the 2019 Labour Code introduces principles of employment for minor workers that guarantee that in order to further guarantee that their physical, mental, and personality development would be respected, and they may only conduct jobs that are suitable for their health conditions.<sup>[75]</sup> Otherwise, employers may be charged fines when they have violations against regulations on minor workers (Article 29, Decree No. 12/2022/ND-CP dated January 17, 2022 on “Penalties for administrative violations against regulations on labour, social insurance, and Vietnamese guest workers”). It is noteworthy that the 2015 Criminal Code (amended in 2017) applies penal sanctions for the person who commits the crimes, especially on the employment of a person aged under 16 for pornographic purposes or the trafficking of a person aged under 16.<sup>[76]</sup> These regulations relatively fit C182 well in all core provisions; however, a lack of a “child labour” definition in Vietnam still remains, which leads to a legal gap in terms of C182. “Child labour” is now indirectly understood as anyone aged under 16 participating in the employment market and is also part of minor workers, due to contemporary legal documents in this country.<sup>[77]</sup> This may be inconsistent with the “child” definition in C182,<sup>[78]</sup> in which a child is known as someone under 18. As a consequence, workers in Vietnam between the ages of 16 and 18 are not often protected by child labour laws and may not receive protections that are in line with international standards for child employment.<sup>[79]</sup>

#### 4. Elimination of employment and occupational discrimination

When compared with C100, the 2019 Labour Code also warrants that employees of both genders who perform the same or similar work must be paid the same wage, regardless of their gender,<sup>[80]</sup> in accordance with C100.<sup>[81]</sup> And besides, the Code clarifies the principles enshrined in C100<sup>[82]</sup> by following provisions, such as a wage scales formulation, wage tables and labour norms; the principles of wage payment; and wage payment.<sup>[83]</sup> It is undeniable that workers, no matter what their genders are, would be paid equally and impartially based on fundamental criteria according to Vietnamese labour law. Otherwise, employers may be fined for neglecting to pay equal wages or discriminating against

[75] Art 144 of 2019 on the Labour Code.

[76] Art 147 and 151 of 2019 on the Labour Code.

[77] Nguyen – Ngo, 2022, 137.

[78] Art 2 of 1999 on the C182.

[79] Nguyen, Xuan T. – Nguyen, T.D. – Nguyen, Xuan H., 2022, 80.

[80] Art 90 of 2019 on the Labour Code.

[81] Art 1 of 1951 on the C100.

[82] Art 2 and 3 of 1951 on the C100.

[83] Art 93, 94 and 95 of 2019 on the Labour Code.

employees of the same gender who perform equal work, as the aforementioned Decree No.12/2022/ND-CP in Article 17.1.

Furthermore, by comparison to C111, the 2019 Labour Code adds five new prohibited discrimination grounds to those already enshrined in the former 2012 Labour Code,<sup>[84]</sup> namely “national origin”, “age”, “pregnancy status”, “politics”, and “family responsibilities”.<sup>[85]</sup> These are almost based on the clarification of “discrimination” as C111 promulgates in Article 1. And following Article 2 of C111, Vietnamese labour law has undergone a significant change and revolution in terms of the way to approach vulnerable worker’s rights to work, from the provisions that allow female workers, workers with disabilities, or elderly workers to make their own decisions on whether or not to carry out the specific work to the ones that strengthen these worker groups protection, especially female workers at the workplace, by humanitarian rules on reinforcing gender equality or sexual harassment prevention.<sup>[86]</sup> However, besides the positive traits of revolution, there are still limitations in the 2019 Labour Code that should be re-considered to make the Code consistent with C111. Firstly, there are no official legal documents to make sure that the understanding of grounds of “politics” and “national origin” in the 2019 Labour Code<sup>[87]</sup> accords with the justifications of “political opinion” and “national extraction” promulgated in C111.<sup>[88]</sup> Secondly, the way that the Labour Code regards “gender” as a discriminatory factor does not truly convey the meaning of “sex” promulgated in C111 as ILO instructions and international norms from countries around the world.<sup>[89]</sup>

## V. RECOMMENDATIONS FOR FUTURE REFORMS IN VIETNAMESE LABOUR LAW IN LIGHT OF THE EVFTA

Despite recent amendments and supplements to Vietnamese labour law, specifically in the new 2019 Labour Code, to fulfil labour commitments required in the EVFTA and further in ILO core labour standards, it is proven that the current Labour Code has outstanding limitations inconsistent with ILO fundamental conventions, so that the Vietnamese government should reconsider and accelerate the reform of labour laws in the future, as following points:

Firstly, Vietnamese labour law should facilitate the employees’ rights to organise and collective bargaining at the highest level that C087 and C098 require.

[84] Art 3 of 2019 on the Labour Code.

[85] Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR), 2022, 612.

[86] Nguyen, Xuan T. – Nguyen, T.D. – Nguyen, Xuan H., 2022, 80.

[87] Art 3 of 2019 on the Labour Code.

[88] Art 1 of 1959 on the C111.

[89] ILO, 2007, 42-43.

As discussed earlier, these rights are mostly recognised at the grassroots level in Vietnam, alongside many mandatory registration rules and unspecific guidelines in the minimum threshold of representativity that become a big challenge for workers when they exercise these fundamental rights. So it is believed that these Vietnamese government needs to expand and clarify the scope of application of C087 and C098 at all levels in the domestic labour law and provide updated and necessary legal guiding documents in order to make these workers' rights accessible.

Secondly, the “forced labour” definition in the 2019 Labour Code should be readjusted so as to approach it more closely to the one enshrined in C029 and C105. This concept encompasses three fundamental conditions: “work or service”; “menace of any penalty”; and “voluntary”.<sup>[90]</sup> It would possibly be referred to as “the situation in which a person is forced by another to impose work under the threat of possible adverse consequences for himself/herself or his/her relatives”.<sup>[91]</sup> Moreover, to close the gap, a range of indicators should be classified into typical identification signals/cases based on the eleven ILO’s indicators for forced labour, including: (i) employers take advantage of their employees’ vulnerability; (ii) employers deceive their employees into joining and/or performing contractual relationships with them; (iii) employees are isolated and in a restricted movement; (iv) employees are threatened by their employers; (v) employers put their employees in a position of subordination and make them do required tasks by withholding their ID or wages or using indirect methods; (vi) employees are regularly and constantly forced to work excessive overtime; (vii) employees suffer physical and sexual violence by their employers. In addition to this, the Vietnamese law should be amended to narrow down the exceptional cases of forced labour. As explained above, the scope of emergency in the Vietnamese Labour Code seems unlikely to meet the characteristic of Article 2.2.d under C029; thus, national legislation should make a more appropriate adjustment to the Convention that permits forced labour to be exacted only in cases of emergency, according to the literal meaning of the phrase, particularly occurrences of war or (threatened) calamity, and also generally, any situations that might jeopardise the survival or the general or specific well-being of the population.

Thirdly, instead of just having definitions of “child” (a person under 16) in the Law on Children 2016, Article 1, and “minor workers” (a person under 18) in the Labour Code 2019, it is necessary to introduce an official “child labour” definition in Vietnamese labour law as C182 requirements. Accordingly, “child labour” encompasses the employment of workers aged under 18. By doing so, this not only makes the Vietnamese labour law in line with fundamental labour standards on child labour but also helps this group mature and avoid exploitation from the employers that may have a serious effect on the workforce in the future.

[90] Ollus, 2015, 228.

[91] Nguyen, 2016, 6.

Fourth, technically, the Vietnamese government should provide formal legal documents confirming that the “politics” and “national origin” grounds included in the Labour Code 2019 are equivalent to the respective ones of “political opinion” and “national extraction” stated by C111. In a similar way of approach, the discriminatory factor “gender” in this Code needs to be amended as “sex” or “sexual orientation,” like the way many countries have selected in order to follow ILO guidelines and learn from the experiences of country members,<sup>[92]</sup> even international organisations, for instance the EU, in the Chapter of Fundamental Rights.<sup>[93]</sup>

## VI. CONCLUSION

In order to fulfil the EVFTA’s labour commitments, first and foremost, Vietnam needs to perfect the law, especially labour law, to ensure the requirements of ILO fundamental conventions. By making comparisons with these conventions, the study figures out limitations in Vietnamese labour law, mostly focusing on regulations related to C087, C098, C029, and C105, and the minor ones need to be reconsidered on provisions related to C182 and C111. Bear in mind that the step to improve Vietnam’s labour law on paper in order to make it compatible with core labour standards in those fundamental conventions is just the first obligatory procedure that this country has to accomplish to adhere to the EVFTA labour commitments. The further obligation to warrant that the implementation of these provisions is effective in practice really costs a lot of time and effort to observe and research. It also means that the internalisation of international norms as ILO core labour standards in fundamental conventions and making domestic labour law effective with regard to these standards are parallel. This imperative is not only for Vietnam but also for other EU partners in the future when participating in EU free trade agreements, so as to ensure that trade liberalisation leads to economic growth and higher labour standards,<sup>[94]</sup> and consequently contributes to the attainment of sustainable development goals.

## BIBLIOGRAPHY

- Alston, Philip (1994): Post-post-modernism and international labour standards: The quest for a new complexity. In: Sengenberger, Werner – Campbell, Duncan (eds.): *International Labour Standards and Economic Interdependence*. International Institute for Labour Studies, Geneva.

[92] ILO, 2018.

[93] Schutter, 2016, 70.

[94] European Commission, 2015.

- Bendini, Roberto (2015): *The future of the EU trade policy*. European Parliament. (Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/549054/EXPO\\_IDA\(2015\)549054\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/549054/EXPO_IDA(2015)549054_EN.pdf). Downloaded on: June 20, 2023).
- Brown, Drusilla K. – Deardorff, Alan V. – Stern, Robert M. (1998): Trade and labour standards. In: *Open Economies Review*. 9(2). DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1008268419257>.
- Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEA-CR) (2018): *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19,22 and 35 of the Constitution): Third Item on the Agenda: Information and Reports on the Application of Conventions and Recommendations*. 107. International Labour Organization, Geneva.
- Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEA-CR) (2019): *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19,22 and 35 of the Constitution): Third Item on the Agenda: Information and Reports on the Application of Conventions and Recommendations*. 108. International Labour Organization, Geneva.
- Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEA-CR) (2020): *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19,22 and 35 of the Constitution): Third Item on the Agenda: Information and Reports on the Application of Conventions and Recommendations*. 109. International Labour Organization, Geneva.
- Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEA-CR) (2021): *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19,22 and 35 of the Constitution): Third Item on the Agenda: Information and Reports on the Application of Conventions and Recommendations*. 109. International Labour Organization, Geneva.
- Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEA-CR) (2022): *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19,22 and 35 of the Constitution): Third Item on the Agenda: Information and Reports on the Application of Conventions and Recommendations*. 110. International Labour Organization, Geneva.
- Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEA-CR) (2023): *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19,22 and 35 of the Constitution): Third Item on the Agenda: Information and Reports on the Application of Conventions and Recommendations*. 111. International Labour Organization, Geneva.
- De Schutter, Olivier (2016): *The European Social Charter in the context of implementation of the EU Charter of Fundamental rights*. European Parliament, Brussels.
- De Wet, Erika (1995): Labor standards in the globalized economy: the inclusion of a social clause in the General Agreement on Tariff and Trade/World Trade Organization. In: *Human Rights Quarterly*. 17. DOI: 10.1353/hrq.1995.0028.
- European Commission (2015): Trade for All Towards a More Responsible Trade and Investment Policy. In: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the regions*. Brussels.
- European Commission (2022): *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Implementation and Enforcement of EU Trade Agreements*. Brussels.

- Huyen, Phan Thi Thanh (2015): Nhận diện về lao động cưỡng bức trong pháp luật lao động Việt Nam hiện hành (Identification of forced labour in the applicable Vietnamese labour law). In: *Democracy and Law Journal*. 1(2015).
- ILO (2013): *ILO Indicators of Forced Labour*. Geneva.
- ILO (2018): *Developing a New Industrial Relations Framework in Respect of the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*. Geneva.
- ILO (2020): *Get to know your new Labour Code 2019: Minor workers*. Geneva.
- ILO.org: Direct Request (CEACR) - adopted 2020, published 109<sup>th</sup> ILC session (2021) – Vietnam (Ratification: 2007). (Available at: Comments (ilo.org). Downloaded on: June 20, 2023).
- ILO.org: Direct Request (CEACR) – adopted 2022, published 111<sup>st</sup> ILC session (2023): Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No.98) – Viet Nam (Ratification: 2019). (Available at: Comments (ilo.org). Downloaded on: June 20, 2023).
- International Labour Organization – International Labour Office (2007): *Equality at work: Tackling the challenges: Global Report Under the Following-up the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*. ILO, Geneva.
- lsvn.vn: Hoàn thiện quy định về ‘cưỡng bức lao động’ (Completing ‘forced labour’ regulations). (Available at: <https://lsvn.vn/hoan-thien-quy-dinh-ve-cuong-buc-lao-dong.html>). Downloaded on: June 20, 2023).
- Namgoong, June (2019): Two Sides of One Coin: The US-Guatemala Arbitration and the Dual Structure of Labour Provisions in the CPTPP. In: *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*. 35(4). DOI: 10.2139/ssrn.3453979.
- Navasartian, Areg (2020): EU-Vietnam Free trade agreement: Insights on the substantial and procedural guarantees for labour protection in Vietnam. In: *European papers*. Vol. 5/2020.1. DOI: 10.15166/2499-8249/344.
- Nguyen, Cuc – Ngo, Phuoc Huu (2022): Elimination of Child Labor in Vietnam’s New Generation of Free Trade Agreements. In: *Lentera Hukum*. 9(1). DOI: 10.19184/ejhl.v9i1.26026.
- Nguyen, Tien Dung (2016): Concept of forced labour. In: *Hanoi Law Review*. 12(2016).
- Nguyen, Xuan Thu – Nguyen, Tien Dung – Nguyen, Xuan Hung (2022): Labour Commitments in the EVFTA: Amendments and Supplements to Vietnamese Law and Recommendations. In: *JL Pol’y & Globalization*. 125.
- Ollus, Natalia (2015): Regulating forced labour and combating human trafficking: The relevance of historical definitions in a contemporary perspective. In: *Crime, Law and Social Change*. 63(5). DOI: 10.1007/s10611-015-9566-6.
- Orbie, Jan – Vos, Hendrik – Taverniers, Liesbeth (2005): EU trade policy and a social clause: A question of competences? In: *Politique Européenne*. n° 17(3). DOI: 10.3917/poeu.017.0159.
- Policy.trade.ec.europa.eu: EU position in world trade. (Available at: [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/eu-position-world-trade\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/eu-position-world-trade_en)). Downloaded on: June 20, 2023).
- Richieri, Hanania Lilian (2016): The Social Dimension of Sustainable Development in EU Trade Agreements: Strengthening International Labour Standards. In: *German YB Int’l L*. 59.
- Smith, Adrian – Harrison, James – Campling, Liam – Richardson, Ben – Barbu, Mirela (2022): *Free Trade Agreements and Global Labour Governance: The European Union’s Trade-Labour Linkage in a Value Chain World*. Routledge.
- Trade.ec.europa.eu: European Union’s GSP+ Scheme. (Available at [https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/country-assets/tradoc\\_155235.pdf](https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/country-assets/tradoc_155235.pdf)). Downloaded on: June 20, 2023).

- Urata, Shujiro (2002): Globalization and the growth in free trade agreements. In: *Asia Pacific Review*. 9(1).  
DOI: 10.1080/13439000220141569.
- Van den Putte, Lore – Orbie, Jan (2015): EU bilateral trade agreements and the surprising rise of labour provisions. In: *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*. 31(3).  
DOI: 10.54648/ijcl2015015.
- Van Roozendaal, Gerda (2002): *Trade unions and global governance: The debate on a social clause*. Continuum. Routledge Studies on Employment and Work Relations in Context. Routledge.
- Vandaele, Arne (2005): *International labour rights and the social clause: friends or foes*. Cameron May.
- Witte, Jan Martin (2008): *Realizing Core Labour Standards: The Potential and Limits of Voluntary Codes and Social Clauses: A Review of the Literature*. GTZ, Eschborn.
- Zamfir, Ionel (2022): *Labour rights in EU trade agreements Towards stronger enforcement*. In: *European Parliamentary Research Service*. European Parliament.

## SOURCES OF LAW

- Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105). (Available at: Convention C105 - Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105) (ilo.org). Downloaded on: June 20, 2023).
- Decree No. 12/2022/ND-CP dated January 17, 2022 on “Penalties for administrative violations against regulations on labour, social insurance, and Vietnamese guest workers” issued by the Government. (Available at: Decree 12/2022/ND-CP providing penalties for administrative violations in the fields of labor, social insurance, and overseas manpower supply under contract (luatvietnam.vn). Downloaded on: June 20, 2023).
- Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111). (Available at: Convention C111 - Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111) (ilo.org). Downloaded on: June 20, 2023).
- Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100). (Available at: Convention C100 - Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100) (ilo.org). Downloaded on: June 20, 2023).
- EU-Vietnam Free Trade Agreement (EVFTA) signed on 30 June 2019. (Available at: GEN (wtocenter.vn). Downloaded on: June 20, 2023).
- Forced Labour Convention, 1930 (No. 29). (Available at: Convention C029 - Forced Labour Convention, 1930 (No. 29) (ilo.org). Downloaded on: June 20, 2023).
- Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87). (Available at: Convention C087 - Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87) (ilo.org). Downloaded on: June 20, 2023).
- Labour Code 2019 dated 20 November 2019 issued by National Assemblée. (Available at: Microsoft Word - VNM110469 Eng.doc (ilo.org). Downloaded on: June 20, 2023).
- Minimum Age Convention, 1973 (No. 138). (Available at: [https://gsphub.eu/conventions/Minimum%20Age%20Convention,%201973%20\(No.%20138\)](https://gsphub.eu/conventions/Minimum%20Age%20Convention,%201973%20(No.%20138)). Downloaded on: June 20, 2023).
- Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98). (Available at: Convention C098 - Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98) (ilo.org). Downloaded on: June 20, 2023).
- Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182). (Available at: Convention C182 - Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182) (ilo.org). Downloaded on: June 20, 2023).



Szerényi Gábor grafikája



LUKÁCS MARIANNA

## Haraszti Margit Katalin: A kínzás és a rossz bánásmód fogalmának értelmezése a nemzetközi jogban – A tilalom egyes alkotmányos garanciái

Milyen közös nevezője lehet a háborús bűnöknek és a családon belüli erőszaknak? Haraszti Katalin elemzése végigvezeti az olvasót azon az úton, amelynek végére nyilvánvalóvá válik, hogy mindkét fajta bűntett elkövetésében az állam a vétkes, az első esetben szándékoltan, az utóbbinál, ha elmulasztja állampolgárai alapvető jogait megvédeni. A kínzásról készült monográfia magyar nyelven egyedülálló összefoglalója a témának, de nem csak összefoglaló, hanem célja – ahogy a szerző megfogalmazza – a kínzás és a rossz bánásmód elemeinek meghatározása. Nota bene: a rossz bánásmód elnevezés magában foglalja a kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot vagy büntetést. A könyv tehát nemcsak bemutatja a szakterület fundamentális dokumentumait, hanem feltáró-összehasonlító elméleti kutatási módszerrel – ahogy a szerző meghatározza – a nemzetközi egyezményektől elindulva, a konkrét jogértelmezéseken keresztül mutatja be a témát. A könyv írója két évtizeden keresztül foglalkozott alapjogvédelemmel, s jelen kötetet akár eddigi szakmai munkája összefoglalójának is tekinthetjük. A szerző szakértelmét és a téma alapos ismeretét a széles körű szakirodalom-jegyzék és a közel ezer lábjegyzet is tükrözi.

A kötet gondolatmenetének íve az általánostól halad a konkrét felé, bemutatva a magyarországi jogi helyzetképet is, de az ismertetésen és elemzésen túl, a könyv végén a hazai jogalkotás számára javaslattal is él. Az első fejezetet a szerző a témát megalapozó dokumentumok ismertetésének szenteli.

A második világháború után, amikor az emberiség már nem bízott többé önmagában, megalakította az Egyesült Nemzetek Szervezetét, és ebben az eszmei környezetben és általános védelem iránti igényben született meg az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, elsőként a maga nemében. Az egyén védelmének az állammal szembeni biztosítékát a nemzetek jogi dokumentumokba foglalták. Ezt követően több, hasonló nemzetközi megállapodás született: a Háború Áldozatainak védelméről szóló Genfi Egyezmény, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egységokmánya (PPJNE). 1984-ben fogadta el az ENSZ Közgyűlése a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezményt (UNCAT). Ez utóbbi vívmánya a kínzás definíciójának meghatározása.

Magyarországon a rendszerváltás után lett a kínzás tilalma alkotmányos alapjog, áttemelve a magyar Alkotmányba a PPJNE 7. cikkének szövegét. A halálbüntetés eltörlése is 1991-ben lépett hatályba, mivel összeegyezhetetlenné vált az emberi élet és emberi méltóság elidegeníthetetlen jogával, mint ahogy a kínzás és a rossz bánásmód is. A tilalmat a 2011-es Alaptörvény is tartalmazza, s megfogalmazza egyik legfontosabb garanciáját is, mely szerint senki nem utasítható ki olyan államba, ahol kínzás vagy halálos ítélet vár rá. Az elemzés sorra veszi három kontinens regionális egyezményeit – az európaiat, az amerikaiat és az afrikait –, amelyek megerősítik, illetve kiegészítik és árnyalják a globális nemzetközi dokumentumokat.

A második és harmadik fejezet az egyezmények betartását monitorozó testületek munkáját bemutatva jut el a kínzás és rossz bánásmód fogalmainak elemzéséhez, mivel a nemzetközi dokumentumok nem definiálják a szóban forgó fogalmakat (kivéve az UNCAT és Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture (IACPTT)), ezért ez az ellenőrző testületek feladata marad. A feltáró-összehasonlító elemzés után a szerző öt olyan elemet nevez meg, amelyek megjelennek mind a két definícióban, mind a jogesetekben, nevezetesen a cselekmény, a súlyos fájdalom vagy szenvedés, a különös célzat, a szándék és az elkövető. A fogalom meghatározása pedig ekképpen hangzik: „a kínzás olyan súlyos fájdalmat okozó szándékos cselekmény vagy mulasztás, amelyet közfeladatot ellátó, vagy hivatalos minőségben eljáró más személy vagy annak hozzájárulásával valaki más, vallomás vagy értesülések megszerzése, megfélemlítés, nyomásgyakorlás vagy diszkrimináció céljából, avagy büntetésként követ el”. A büntetésként elkövetett kínzás kérdésköre vezet át a következő fejezethez, amelynek témája a törvényes szankció klauzula.

Az UNCAT fogalmazza meg, hogy nem tekinthető kínzásnak, ha a büntetéssel szenvedés is jár, mivel az nem szándékoltan okozott szenvedés. Nincs itt valami ellentmondás? A nem szándékolt fájdalomkøzøzés nem fájdalomkøzøzés? A megalázó bánásmód tekintetében a joggyakorlat kiküszöbölte az ellentmondást, három típusú megalázó bánásmód került elkülönítésre. Az első olyan bánásmód vagy büntetés, amely a körülményektől eltekintve megalázó, például a faji diszkrimináció. A második, ha mások szemében lealacsonyító, harmadikként pedig, ha az elszenvedő alany szemében is lealacsonyító a büntetés vagy a bánásmód.

A szenvedés okozásának tekintetében előállhat az a joggyakorlat, miszerint az egyes országok a kínzásnak minősülő büntetést törvénybe foglalva nem sértik meg az UNCAT kínzásra vonatkozó definícióját. Ezen alapulhat a rendőrök által végrehajtott kényszerintézkedésekkel okozott fájdalom igazolása is, vagy a sarija által végrehajtott csonkítások, de a tényleges életfogytiglan tartó szabadságvesztés és a halálbüntetés is. Mivel a klauzula alkalmazása a mai napig nem tisztázott, a szerző bemutatja a különböző álláspontokat, mint értelmezési lehetőségeket. Az egyik értelmezési lehetőséget, amelyet az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata mond ki, hogy nem ütközhetnek a kínzás és a rossz bánásmód tilalmába még a legsúlyosabb bűncselekmények elkövetőivel szemben kiszabható büntetések sem.

Történhetnek olyan kínzási cselekmények, amelyeknek bármelyikünk áldozatul eshet anélkül, hogy a büntetés-végrehajtás kezei közé kerülnénk, vagy háború törne ki az országunkban. A magánszemélyek által elkövetett kínzási cselekmények elemzésével a soron következő fejezet emberközébe hozza a témát. Ebben a részben mutatja be a szerző, hogy az állam miként lehet felelős az egyén tetteiért. Ahogy fentebb megjegyeztem, az állam kötelessége biztosítani, hogy állampolgárait – szakszerűen mondva, joghatósága alá tartozó személyeket – ne érje alapjogi sérelem. Az állam és a magánszemély mint elkövető között az teremt meg a kapcsolatot, hogy a cselekményről valamely hivatalos személy tudott vagy tudnia kellett, de annak megelőzése vagy megakadályozása érdekében nem tett semmit. Az állam bűne tehát, hogy elmulasztotta a beavatkozást, azaz nem járt el kellő gondossággal, mondhatni, megszegte a társadalmi szerződést. A mulasztást akár úgy is tekinthetjük, mint az állam hallgatólagos beleegyezését a kínzás és a rossz bánásmód végrehajtásába.

Az állam feladata nemcsak a megelőzés, hanem a szankcionálás is. A hatodik fejezet mutatja be a kínzás tilalmának garanciáit. A tilalom megsértésének megelőzése érdekében szükséges rendszeresen ellenőrizni a fogvatartási helyeket. A prevenció másik, nagyon fontos eleme, hogy az egészségügyi személyzet, a jogászok és a bűnüldöző hatóságok munkatársainak kötelező képzésének tartalmaznia kellene az Isztambuli Protokollt, amely a „Kínzás, vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés eredményes kivizsgálásáról és dokumentálásáról” szóló kézikönyv”. A „kellene” szó használata arra utal, hogy a képzés nem tartalmazza ezt az elemet.

A tilalom betartásának másik garanciája a non-refoulement elve, azaz a viszküldés tilalma, amelyet már fentebb idéztünk az Alaptörvény vonatkozásában. A jogsértések megelőzése mellett a kínzás és a rossz bánásmód elszennvedőjének lehetővé kell tenni, hogy panasszal éljen, és esetét jogszerűen kivizsgálják. A kínzás bűncselekményének nem lehet elévülése, illetve felfüggesztett büntetése, az elkövető nem részesülhet kegyelemben. Magyarország büntető törvénykönyvében nem szerepel a kínzás mint tényállás. A magyar büntetőjog a kínzás körébe tartozó egyes magatartásokat külön tényállások keretében tartalmazza. A szerző a könyv utolsó fejezetében javasolja a kínzás tényállásának megalkotását, összhangban a nemzetközi joggal, amelynek következményeként a kínzási cselekmények elkövetői nem részesülhetnének a fenti enyhítésekben.

A kínzásnak és a rossz bánásmódnak szentelt monográfia jogászok, jogtudománnyal foglalkozók számára igazi csemege lehet, de nem jogászként is érdemes végigolvasni. A könyv egy-egy fejezeténél eszünkbe jutnak életünk aktuális történései, amelyeket szerencsés esetben csak a hírekből hallunk: háború, családon belüli erőszak, egészségügyi intézményben történt rossz bánásmód, vagy akár az asszisztált öngyilkosság tilalmának kérdése. Az elméleti háttér áttekintése mellett a könyv olvasása közben rájövünk, hogy mindannyian személyes érintettjei vagyunk a témának, ugyanis nemzetközi jogalanyok vagyunk. Magánszemélyként nemzetközi bírósághoz fordulhatunk, ha az állam megsértette alapvető jogainkat vagy elmulasztotta a kellő gondosságot, hogy jogainkban

megvédjen. Az államnak pedig követnie kell a nemzetközi joggyakorlatot, még akkor is, ha saját „precedens határozataiból” ez nem következik.

A kínzás és a rossz bánásmód vaskos témája számos, hasonlóan súlyos témává ágazik szét. A könyv olvasása olyan, a jogtudomány határain túli kérdéseken való elmélkedésnek is utat nyit, hogy mit jelent a személyes integritás, vagy a személyiség megszüntetése. A jó könyv, vagy a jó film ismertetőjele mindig az, hogy utána napokon keresztül gondolkodásra készítetnek a látottak, az olvasottak.



Szerényi Gábor grafikája



## Örsi Zsuzsanna kárpitművészre emlékezünk

*„A halál nem jelent semmit. Csupán átmentem a másik oldalra. Az maradtam, aki vagyok és te is önmagad vagy. Akik egymásnak voltunk, azok vagyunk mindörökre. Úgy szólíts, azon a néven, ahogy mindig hívtál. Beszélj velem úgy, ahogy mindig szoktál. Ne keress új szavakat. Ne fordulj felém ünnepléses, szomorú arccal. Folytasd kacagásod, Nevezzünk együtt, mint mindig tettük. Gondolj rám kérlek, mosolyogj rám, szólíts. Hangozzék nevem házukban, ahogy mindig is hallható volt. Ne árnyékolja be távolságtartó pátoasz. Az élet ma is olyan, mint volt, ma sem más. A fonalat nem vágta el semmi, miért lennék a gondolataidon kívül...csak mert a szemed most nem lát...Nem vagyok messze, ne gondold. Az út másik oldalán vagyok, lásd, jól van minden. Meg fogod találni a lelkemet és benne egész letisztult, szép, gyöngéd szeretetemet. Kérlek, légy szíves, ... ha lehet, töröld le könnyeidet és ne azért sírj, mert annyira szeretsz engem.”*

Szent Ágoston

Örsi Zsuzsa 1940. november 15-én született Pécsen. Igen korán, már 8 évesen Martin Ferenc esti iskolájában tanult rajzolni, a katolikus általános iskola ajánlásával. A Budapesti Képző- és Iparművészeti Középiskolában érettségizett. Grafikusnak készült, de az élet a művészet más területére vezette. 1971-ben diplomázott a Magyar Iparművészeti Főiskolán, gobelin szakon. Tanított a Magyar Iparművészeti Főiskola gobelinműhelyében, később a műhely vezetője lett. Örsi Zsuzsanna szakmai díjai: a Moholy-Nagy Művészeti Egyetem aranydiplomása, az 1980-as „Mezőgazdaság a művészetben” kiállítás különdíjasa, az 1989-es Buda-

foki Képzőművészek Kiállítása I. díjasa. Kiállításai voltak többek között Epaux-ban és Münchenben. Alkotásai otthonra találtak Magyarország mellett Franciaországban, Svájcban, Németországban, leginkább magángyűjteményekben. Három gyermeke és kilenc unokája született.

Az elnyomó rendszer a velük nem kollaboráló művészekkel nem volt kegyes, ezért Őrsi Zsuzsanna állami megrendeléseket nem remélhetett, de kiváló munkái népszerűséget hoztak számára. Műveiben elsősorban a természet tükröződik vissza: fák, növények, madarak, csigák. Alkotásai a föld színeit hordozzák: zöldek, barnák, vörösek minden árnyalatában, de figuratív kárpitokat, sőt port-rét is alkotott, és felkérésre mások gobelinjeihez szöveget szőtt, akár cirill, akár latin szövegről volt szó.

Hosszú évekig betegeskedett, emléke és szellemi, erkölcsi hagyatéka tovább él, és mindannyiunkat kötelez. Őrsi Zsuzsanna 2023. november 2-án hunyt el, végső nyughelye a Szent István Bazilikában található. Emlékét őrzik csodálatos alkotásai, szerető családja és művészetét tisztelői.

A Jog-Állam-Politika szerkesztősége a művésznő emléke előtt tisztelve, a 2023-as év negyedik számában Őrsi Zsuzsanna gobelinképeit közlésezi.

Szoboszlai-Kiss Katalin  
szerkesztő

## ŐRSI ZSUZSANNA ÉLETMŰVE

### Egyéni kiállítások

- 1971 • Művelődési Ház, Budapest
- 1981 • Művelődési Ház, Zalaegerszeg
- 1982 • Művelődési Ház, Budafok (kat.).

### VÁLOGATOTT CSOPORTOS KIÁLLÍTÁSOK SZEREPLŐJE

#### Válogatott csoportos kiállítások

- 1980 • *Mezőgazdaság a művészetben*, Mezőgazdasági Múzeum, Budapest
- 1980, 1982-85, 1989 • *Budafoki művészek kiállításai*, Budapest • *Gobelin ,14 csoport kiállításai*, Budapest
- 1985 • Vigadó Galéria, Budapest
- 1987 • Csók Galéria, Budapest
- 1988 • Kiskőrös • *A rák ellen az emberért*, Vigadó Galéria, Budapest • *Tavaszi Tárlat*, Múcsarnok, Budapest
- 1989 • Theatergalerie, München • *Téli Tárlat*, Múcsarnok, Budapest
- 1990 • *Gobelin ,90*, Csepel Galéria, Budapest
- 1991 • *Murális magyar textilek*, Epau (FR)

1992 • Kortárs Galéria, Debrecen • Japán • USA

1998 • *Baranyai László-émlékiállítás*, Művelődési Ház, Kölesd.

Kültéri művei

Agro Hotel, Budapest - Arqes (FR) - Bencés Gimnázium, Pannonhalma - MÁV

Kórház, Budapest - SABÉ irodaház, Budapest

(Őrsi Zsuzsanna életpályának adatait Torday Alíz gyűjtötte össze.)







- BARTKÓ RÓBERT

habilitált egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem DF ÁJK, Bűnügyi Tudományok Tanszék

Oktatói munkáját a Miskolci Egyetem ÁJK Büntetőjogi és Kriminológiai Tanszékén kezdte meg 2003-ban, 2008-tól mint meghívott oktató kapcsolódott be a győri jogi kar életébe. 2009-től mint egyetemi tanársegéd, 2011-től egyetemi adjunktusként, jelenleg habilitált egyetemi docensként vesz részt az anyagi büntető jog és büntető eljárási jog oktatásában. Oktatói munkája mellett ügyvédként dolgozik, emellett a SZE ÁJDI, valamint a Tudományági Habilitációs Tanács Tudományos Titkára.

bartko.robort@ga.sze.hu

- DEWAN AFRINA SULTANA

PhD-kutató, Marton Géza Állam- és Jogtudományok Doktori Iskola, Debrecen

A Debreceni Egyetem Marton Géza Doktori Iskolájának PhD-kutatója. A Derby Egyetemen szerzett jogi alapdiplomát, a Debreceni Egyetemen pedig LLM diplomát európai és nemzetközi üzleti jogból. Jelenlegi kutatásainak célja a bangladesi munkaügyi törvénynek az országban dolgozó készruha-ipari (RMG) munkavállalókra gyakorolt hatásának vizsgálata. Azt vizsgálja, hogy a nemzeti jogszabályok milyen mértékben védik az RMG-munkások jogait, és összehasonlítja őket a nemzetközi normákkal, hogy meghatározhassa a fejlesztendő területeket. Kutatási eredményeivel szeretne hozzájárulni a bangladesi munkaügyi törvények és a munkavállalók jogainak javításához.

ELOQ4T@mailbox.unideb.hu

- HEKA LÁSZLÓ

egyetemi docens, SZT-ÁJK Összehasonlító Jogi és Jogelméleti Intézet bírósági fogalmazó, Szerencsi Járásbíróság

Kutatási területei a horvát-magyar kiegyezés, Horvátország és Magyarország közjogi viszonya, a szláv népek joga, Balkán országainak intézmény- és jogrendszere, etnikai, vallási és politikai konfliktusok a Balkán térségben.

heka@juris.u-szeged.hu

- LUKÁCS MARIANNA

Jelenleg az emberkereskedelem elleni küzdelemben tevékenykedik, előtte közel húsz évig a szociális és igazságügyi szféra határterületén dolgozott pártfogó felügyelőként, illetve mediátorként. 2005-ben PhD fokozatot szerzett filozófiából, fenomenológia szakterületen.

annairam.csakul@gmail.com

- NÉMETH GABRIELLA

jogász, az OFFI Zrt. vezérigazgatója, a Budapesti Metropolitan Egyetem főiskolai docense

Doktori értekezését (PhD) a Széchenyi István Egyetem Állam és Jogtudományi Doktori Iskolájában szerezte kötelmi jogból, tudományos kutatási területei: magánjog, polgári jog, hivatásetika, általános szerződési feltételek (ÁSZF), elektronikus szerződéskötés, jog és közérthetőség. Rendszeresen publikál az ÁSZF-ekkel összefüggő témákban, valamint a digitalizáció és a jogi szaknyelv közérthetőségének kérdéseiről. Az OFFI vezetőjeként számos további tapasztalata van a jogi és igazgatási szaknyelvi terminológia és az igazságügyi nyelvi közvetítés területén. A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Üzleti Jogi Intézete tudományos főmunkatársa.  
gabriella.nemeth@offi.hu

- ŐSZE ÁRON

egyetemi tanársegéd, SZE Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Jelenleg a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar tanársegédje, emellett a Batthyány Lajos Szakkollégium igazgatója. Kutatási területei a jogi-politikai döntéshozatal és felelősség, illetve a tudomány szabadság.  
osze.aron@ga.sze.hu

- PESCI MARCO

PhD-hallgató, Marton Géza Állam- és Jogtudományok Doktori Iskola A Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományok Doktori Iskola abszolvált doktorandusz hallgatója. Kutatási területe a nemzetközi és európai büntető jog.  
marcopesci94@gmail.com

- SALLAI BALÁZS

PhD-hallgató, Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományok Doktori Iskola A debreceni Marton Géza Állam- és Jogtudományok Doktori Iskola doktorandusza. Kutatásai elsősorban a magyar és európai közigazgatás-történetet, főként a közszolgálat történetét érintik. PhD-kutatásának témája a közigazgatási dolgozók felelősségének magyarországi fejlődése, emellett kiemelten foglalkozik a közszolgálati jog kodifikációjának történetével Európában, illetve a Horthy-korszak közszolgálati reformtörekvéseivel.  
sallaibalazs@mailbox.unideb.hu

- SÁNTHA FERENC

egyetemi docens, Miskolci Egyetem A Miskolci Egyetem Bűnügyi Tudományok Intézetének egyetemi docense,

büntető anyagi jog, illetve közigazgatási büntető jog tárgyak oktatásának felelőse a Jogi Kar jogász, igazságügyi ügyintéző, illetve szakjogász képzésein. Kutatási területei: speciális büntetőjogi felelősségi alakzatok; bűncselekménytan; a terrorizmus büntetőjogi kérdései; a nemzetközi bűncselekmények, illetve a nemzetközi büntetőjogi felelősség kérdései. Ügyvédként büntető ügyekben látja el az ügyfelek képviselőtét.

ferenc.santha@uni-miskolc.hu

- SZABÓ KINGA

PhD-hallgató, Széchenyi István Egyetem

A Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának PhD-hallgatója. Kutatásában az állami beavatkozás lehetőségeit vizsgálja a fenntarthatóság jegyében és a közbeszerzések területén, különös tekintettel az építésgazdasági vonatkozásokra. Szakmai tapasztalatai – kutatási területéhez hasonlóan – az állami vagyongazdálkodás, a közbeszerzési jog, az építésgazdaság fenntartható és digitális átállása, továbbá a fenntarthatóság területein összpontosulnak.

drkingaszabo@gmail.com

- TAKÓ DALMA

egyetemi tanársegéd, SZE Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar

A SZE-DFK Nemzetközi és Európai Jogi Tanszék munkatársa. Főállású egyetemi oktatóként és kutatóként dolgozik az egyetemen, valamint az Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola abszolutóriumot szerzett PhD-hallgatója. Kutatási területe a nemzetközi jog terrénumába tartozik, főként nemzetközi szerződések jogával – azon belül is a nemzetközi szerződések integritásával és egységes alkalmazásával – foglalkozik, de kutatásokat folytat a világűrjog témakörében is.

tako.dalma@ga.sze.hu

- TIEN DUNG NGUYEN

PhD-hallgató, Marton Géza Állam- és Jogtudományok Doktori Iskola, Debrecen 2022 szeptemberétől a Debreceni Egyetem doktorjelöltje. A vietnami Hanoi Jogi Egyetemen munkajog és társadalombiztosítás területén dolgozott előadóként és jogtanácsosként. Kutatásai az EU szabadkereskedelmi megállapodásaiban foglalt munkaügyi kötelezettségvállalások előmozdítására és azok fejlődő országokban történő végrehajtására összpontosulnak.

nguyentindung294@gmail.com

- VÁGI KATA FRANCISKA

PhD-hallgató, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola Jogi diplomáját 2022-ben szerezte, és ugyanebben az évben kezdte meg PhD-tanulmányait a Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájában, emellett ügyészségi fogalmazóként dolgozik Győrben.

vagikata@gmail.com

- ZACCARIA MÁRTON LEÓ

habilitált egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar

2010-ben jogász diplomát szerzett a Debreceni Egyetemen, egyetemi doktori (PhD) fokozatát 2015-ben szerezte. 2013 és 2016 között tanársegédként dolgozott, 2016 és 2022 adjunktusként, 2022 óta pedig habilitált egyetemi docensként dolgozik a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán. 2017 óta a Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola titkára. 2021-ben habilitált doktori címet szerzett. Egyetemi oktatói tevékenysége során előadásokat, szemináriumokat és szabadon választható tárgyak óráit tartja magyar és angol nyelven a magyar és az európai munka- és szociális jog tárgykörében. Külföldi és hazai szakmai és tudományos konferenciák rendszeres előadója magyar és angol nyelven, publikációi magyar és külföldi közlőhelyeken rendszeresen feltűnnek munkajogi tárgykörben. Állandó oktatója a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar European and International Business Law LLM szakjogász képzésének. Tagja a Munkaügyi Tanácsadó és Vitarendező Szolgáltatásnak, a Magyar Munkajogi Társaságnak és a Magyar Tudományos Akadémia Köztestületének.

[zaccaria.marton@law.unideb.hu](mailto:zaccaria.marton@law.unideb.hu)

- ZALAHEGYI ZOLTÁN

PhD-hallgató, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományok Doktori Iskola

2003-ban szerzett jogi doktorátust az ELTE-ÁJK kihelyezett győri tagozatán. 2006-ban az Erasmus ösztöndíj keretében a dániai Odderi Népfőiskolán, majd 2008-2009-ben a New York városában lévő UTS Főiskolán angol kommunikációs tanulmányokon vett részt. Az egységes jogi szakvizsgát 2013-ban tette le. 2017 óta a SZE DFK Állam- és Jogtudományok karának nappali tagozatos Phd hallgatója. Fő kutatási területe a vallásszabadság jogának helyzete Magyarországon.

[zolizalahegyi@yahoo.co.uk](mailto:zolizalahegyi@yahoo.co.uk)

## *Affiliációhoz (Kötelező elem!)*

---

Lapunk hasábjain külön rovatban mutatjuk be az aktuális szám szerzőit. Ehhez mindenkitől szeretnénk kérni egy rövid, legfeljebb 600 karakterből álló bemutatkozást. A bemutatkozást összefüggő mondatokban kérnénk, ami elsősorban az alábbiakat foglalja magában:

- Jelenlegi munkahely és beosztás (esetleg: aktuálisan mivel foglalkozik)
- Egyetemi fokozat vagy legmagasabb végzettség
- Eddigi karrier, életpálya rövid ismertetése
- Múltbéli, kiemelkedő sikerek, elismerések
- Fő kutatási területek
- E-mail cím

## Szerzőinkhez (A publikálás feltételei)

---

1. A Jog-Állam-Politika című referált folyóirat magyar, angol és német nyelven beküldött kéziratokat – tanulmányokat és könyv-recenziókat – fogad el.
2. A kézirat terjedelme tanulmányok esetén általában nem haladhatja meg az 50000 karaktert, recenziók esetén a 20000 karaktert.
3. A szöveget A/4-es méretben kinyomtatva kérjük leadni, és egyúttal Microsoft Word formátumban, e-mailben is kérjük mellékelni, a szerző nevének feltüntetésével (a cím előtt, ne lábjegyzetben!).
4. Tanulmányok esetén kérünk a szerzőktől elektronikus formában egy kb. 15 soros magyar és angol nyelvű összefoglalót (Abstract), az 5-6 legfontosabb kulcsszó feltüntetésével.
5. Kiemelésként szövegben és lábjegyzetben is *dólt betű* alkalmazható; kizárólag művek és idegen kifejezések kiemeléséhez. Ritkítás, aláhúzás, vastag betű, kapitális stb. használatát kérjük mellőzni.
6. A hivatkozásokat felső indexben, az írásjel után tüntessük fel, pl.:” XY szerint,”<sup>1,2</sup> A sorrend minden esetben: idézőjel-pont-lábjegyzetjelölő, vagy pont-idézőjel-lábjegyzetjelölő, az idézés szabályainak megfelelően (részmondat esetén idézőjel a sor végén, utána az írásjel, egész mondat esetén előbb az írásjel következik). A feloldást lábjegyzetben, az oldal alján kérjük feltüntetni, több hivatkozás esetén pontosvesszővel:
  - a) Szerző(k) vezetékneve (gondolatjellel elválasztva, azaz szóköz nagykötőjel szóköz egymás után írásával), évszám, hivatkozott oldal(ak), tehát:  
Kiss, 2010; Nagy, 2020, 20. illetve Kiss – Nagy – Kovács, 2020, 20-30., 40.
  - b) Újságcikk esetén: Újság neve, szerző(k) vezetékneve, dátum VAGY lapszám, tehát:  
Magyar Nemzet, Kiss, 2023.01.11. illetve Népszava, Nagy, 2023/104. sz.
  - c) Online hivatkozásnál: Weboldal: Téma (legfeljebb egysorosra rövidítve), az évszám (ha van):  
Hvg.hu: Ez egy cikk a ..., 2011. (linket itt ne helyezzük el, csak a tartalomjegyzékben).
7. Kiadványunkban kérjük mellőzni az i.m. (op. cit.), u.o., ibid. stb. rövidítéseket (elfogadjuk: ld., vö.).
8. Kiadványunkban kérjük mellőzni a titulusok (Dr., Prof., CSc. stb.) feltüntetését mind a törzsszövegben, mind a lábjegyzetben, mind pedig az irodalomjegyzékben. Kivétel, ha adott mű címe tartalmazza.
9. Az irodalomjegyzék csak a ténylegesen hivatkozott publikációkat tartalmazza. Rendezzük ABC-sorrendbe!

10. Az irodalomjegyzék mindig a kötelező utolsó fejezet (esetleg bővíthet online forrásokkal, jogforrásokkal, ítéletek jegyzékével). Ezek kötelező elnevezése: Irodalom; Jogforrások; Ítéletek jegyzéke (ezeket egységesen szeretnénk a kiadványunkban szerepeltetni).

11. Az irodalomjegyzéket a tanulmány végén számozás nélkül közöljük, pont felsorolási jellel ellátva.

Törekedjünk a teljes hivatkozásjegyzék feltüntetésére, amire lábjegyzetben szerepel.

a) Könyveknél: Szerző(k) teljes neve (szerk. ha van) (évszám): *Dólt cím*. Kiadó, helyiség. Például:

- Kiss Péter–Nagy Tamás (2020): *A monográfiánk*. Universitas, Győr.
- Smith, Joe–Doe, John (2010): *A handbook*. ABC Publishing, London.

b) Tanulmánykötetben, gyűjteményes kötetben megjelent szövegek esetében, fentieket betartva:

- Smith, John (ed.) (2000): A Chapter. In: Doe, John (ed.): *A Book*. ABC Publishing, London.

Tehát: a név után (évszám) és kettőspont, majd cím van. Utána In kettőspont szerkesztő(k) kettőspont, majd a kötet címe *dólt betűvel*, ponttal lezárva. Végül előbb a kiadó, és csak utána a kiadás helye.

c) Folyóiratban megjelent tanulmány esetében (figyelem! a címek után PONT szerepel):

- Kiss Péter (2011): Egy cikk. In: *Folyóirat*. 2017/12. sz.

d) Online hivatkozás esetében a webcím (url) és a megtekintés idejének feltüntetésével:

- Hvg.hu: Hitelek. (Elérhető: [www.webcim.hu](http://www.webcim.hu). Letöltés ideje: 2020. február 2.). A webcímet és a letöltés idejét az URL után pont választja el!

e) Újságcikkek esetén (Figyelem! a folyóirat után vessző, a cím és a lapszám után pont szerepel! Ha a lapszám vagy a dátum nem ismert, az elhagyható. A tételt pont zárja.)

- Győri Hírlap, Kiss Péter – Nagy Ádám (2023): *Cikk címe*. 2023/155. sz., 2023.09.09.

Ha nincs szerző, csak a folyóirat neve ismert:

- Dunántúli Hírlap (2023): *Cikk címe*. 2023/111. sz., 2023.11.11.

f) Idézett jogszabályok esetén:

- A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény.

g) Ha az idézett mű rendelkezik DOI-számmal (azonosítóval), azt is kérjük feltüntetni az adott tétel végén, új sorban, ponttal a végén:

- Kiss Péter (2011): Egy cikk. In: *Folyóirat*. 2017/12. sz.  
DOI: <http://doi.org/doiizam>.

12. A Jogforrásokat kérjük külön listában, az Irodalom (azaz a források jegyzéke) után feltüntetni.

13. Kérjük, segítsék munkánkat a címek, alcímek tekintetében az alábbiak szigorú betartásával:

A fejezet- és alcímek stílusa Cím formátumban kerüljön beállításra, az alcímeknél a listaszintet változtassuk, és lehetőség szerint lássuk el őket automatikus felsorolással az alábbiak szerint:

I. FEJEZETCÍMEK (Behúzás, római számozás, nagybetűs, Times New Roman, 12pt, szám után SZÓKÖZ)

1) Alfejezetek címei (Nincs behúzás, arab számozás, nem nagybetűs)

a) Alfejezeten belül (Listaszint szerinti behúzás, arab betűs felsorolás, nem nagybetűs)

i) Alfejezeten belül (Listaszint szerinti behúzás, kis római betűs felsorolás, nem nagybetűs)

Kérjük, hogy a *dőlt*, **félkövér**, stb. kiemeléseket mellőzzük! Angol címek esetében az angol helyesírás szerint a szavakat (a kivételektől eltekintve, pl. névelők, prepozíciók) kezdjük nagybetűvel.

14. A (fekete-fehér) táblázatokat és ábrákat megfelelően formázva, a forrást feltüntetve, képaláírással ellátva kérjük feltüntetni. A szövegbe építve és külön fájlként is kérjük elküldeni. A hivatkozásra vonatkozó kikötéseket (név, évszám, oldalszám) itt is kérjük betartani. Példa képaláírásra:

*1. ábra: Az ábra tartalma (Forrás: Kiss-Nagy, 2010, 40.)*

15. A szerkesztőségbe beérkezett – formailag megfelelő – kéziratokat a szerkesztőség előzetes szűrése után két opponensnek küldjük ki. Az opponensek a szerzők nevének feltüntetése nélkül kapják meg a kéziratokat. A közlés feltétele a két opponens támogató véleménye. Az opponensek által javítandónak értékelt kéziratokat átdolgozásra visszajuttatjuk a szerzőkhöz. A két opponens egybehangzó elutasítása esetén a kéziratot nem publikáljuk. Az opponensi vélemények be nem érkezése esetén a szerkesztőség saját hatáskörben dönt a publikálásról.

16. A szerkesztőség a beérkezett kéziratokért honoráriumot nem fizet.

17. Kérjük szerzőinket, hogy elektronikus úton adják meg, hogy milyen módon (foglalkozás, munkahely, beosztás) szeretnének szerepelni folyóiratunkban. Kérjük, a kapcsolattartás elősegítése érdekében közöljék elérhetőségeiket (telefonszám/mobilszám, e-mail cím).

Köszönjük, hogy megfelelően előkészített kézirat beküldésével segítik munkánkat.

A szerkesztőség



## TÁMOGATÓINK



UNIVERSITAS-GYŐR  
NONPROFIT Kft.

Universitas-Győr Alapítvány



Deák Ferenc Állam-  
és Jogtudományi Kar

Batthyány Lajos Jogász Szakkollégium



- ◆ 2022. június 1-je az európai büntetőjog fejlődésének egyik legfontosabb mérföldköve, hiszen ezen a napon kezdte meg operatív működését az Európai Ügyészség, amely az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elkövetőivel és azok bűntársaival szembeni nyomozás és vádhatósági eljárás lefolytatásáért, valamint e személyek bíróság elé állításáért felelős. Jóllehet, hogy az Ügyészség az első olyan európai uniós intézmény, amely önálló nyomozati és vádhatósági jogkörrel is rendelkezik, azonban Írország, Dánia, Svédország, Lengyelország és Magyarország a mai napig nem csatlakozott a megerősített együttműködés keretében elfogadott alapító Rendelethez. Az Európai Unió gazdasági érdekeit érintő egyes transznacionális bűncselekmények természetéből fakadóan – amelyek összege egyes becslések szerint eléri az évi 50 milliárd EUR-t – szükségszerűen felmerülhet a Rendeletől távol maradó tagállamok és harmadik országok érintettsége, melyből fakadóan elengedhetetlen a fokozott tagállami és nemzetközi együttműködés megvalósítása. Jelen írás keretében annak a mechanizmusnak a feltérképezésére teszünk kísérletet, amelyet az Ügyészség segítségül hívhat amennyiben ezen országok érintettsége is felmerül eljárása során. | Pesci Marco
- ◆ A nemzetközi jog koordináción alapuló rendszer, melynek alapját a nemzetközi közösség tagjai közötti együttműködés képezi. Az együttműködés egyik fő formáját és keretét a nemzetközi szerződések jelentik, melyek segítségével a nemzetközi viszonyok szereplői interakcióba kerülnek egymással. A szerződésekben való széleskörű együttműködés elérése ugyanakkor korántsem egyszerű, ugyanis a nemzetközi közösség – e fogalom alatt szűk értelemben az államokat értve – rendkívül heterogén. A különféle érdekekkel rendelkező, eltérő nézeteket valló entitások alapvető törekvése, hogy a megállapodás saját elvárásait, igényeiket tükrözze. Az államok ily módon megnyilvánuló érdekvezéreltsége hangsúlyosan vetődik fel a szerződés-kötési folyamat során, különösen a nagyszámú felet tömörítő, multilaterális nemzetközi szerződések esetében. A heterogenitásból fakadó igényekhez igazodva a nemzetközi szerződések jogában napjainkban számos olyan eszköz létezik, melyek révén a szerződő felek saját érdekeiknek megfelelően alakíthatják a szerződések tartalmát, kifejezve ezáltal saját nemzeti értekeiket, érdekeiket vagy véleményüket. | Takó Dalma
- ◆ A váci „Bibó-tanszék” fordítógyakornokainak és lektorainak tevékenysége, valamint az OFFI-nak az adott korszak keretén belül lehetséges mértékben szolidáris vezetőinek intézkedései hat évtized távlatában is nyomot hagytak maguk után. Ezek a nyomok a börtönbe vetett politikai foglyok célirányos és ellenőrzött foglalkoztatására, egyfajta belügyi szamizdat létrehozására, az amnesztia utáni évtizedekben pedig a rendszerrel szemben kritikus értelmiségiek, írók, egyetemi tanárok, jogászok, katonai vezetők szellemi erőforrásainak alacsony díjazásért végezhető szakfordítói közreműködéssel megvalósított igénybevételére utalnak. Mindeközben tetten érhető marad az érintett politikai értelmiség cinkossága, szellemisége, intelligens humora, bajtársiassága és hűsége is. | Németh Gabriella
- ◆ Az utóbbi néhány évben számos olyan újdonság vagy módosítás volt megfigyelhető az Európai Unió (a továbbiakban: EU) szociálpolitikájában, amelyek szükségképpen jelentős hatással lehetnek a közeli jövőben a tagállami munkajogi rendszerekre. Pontosabban eme nívumok egy része már most olyan hatással bír, ami az implementáció kapcsán akár jelentős jogszabálmódosításokat is szükségessé tehet tagállami szinten. Ennek megfelelően, az EU szociálpolitikájában 2016-2017-ben megindult reformfolyamat a 2020-as évekre sok tekintetben valódi, érdemi eredményeket tud felmutatni a jogalkotás terén. E jogalkotási folyamat fókuszában a megváltozott munkaerőpiaci viszonyokhoz való alkalmazkodás, a szociális inklúzió erősítése és általában a munkavállalók érdek- és jogvédelmi szintjének emelése áll. | Zaccaria Márton Leó