

KÖZIGAZGATÁSI ÉS
INFOKOMMUNIKÁCIÓS JOGI
PHD TANULMÁNYOK

2021/I.

KÖZIGAZGATÁSI ÉS INFOKOMMUNIKÁCIÓS JOGI PHD TANULMÁNYOK

2021. évi I. SZÁM
II. ÉVFOLYAM

HU – (e)ISSN: 2732-0731

Kiadó: Tudatosan a Környezetünkért Egyesület
Felelős kiadó: Dr. Hohmann Balázs, egyesületi elnök.

Főszerkesztő: Dr. Hohmann Balázs

A Szerkesztőbizottság tagjai:

Prof. Dr. Fábíán Adrián Ph.D.
Dr. Czékmann Zsolt Ph.D.
Dr. Szőke Gergely László Ph.D.

Cím: Tudatosan a Környezetünkért Egyesület
7630 Pécs, Deák Ferenc u. 126.
tudatosanpecc@gmail.com

A folyóirat, valamint a benne szereplő valamennyi cikk szerzői jogilag védett, ezeknek a szerzői jogi törvény keretein kívül történő bármilyen felhasználása jogellenes és büntetendő. A megjelentetésre szánt kéziratokat kérjük a fenti e-mail címre eljuttatni. A tanulmányok lektorálás után publikálhatók. A publikáláshoz szükséges szerzői útmutató és a folyóirat keretében megjelent lapszámok megtalálhatóak a folyóirat honlapján.

KÖZIGAZGATÁSI ÉS INFOKOMMUNIKÁCIÓS JOGI PHD TANULMÁNYOK

2021. évi I. SZÁM

II. ÉVFOLYAM

TARTALOM

*Turcsiné Czifáry Dóra: Telekommunikációs eszközök használata beavatkozással nem járó kutatásokban.....*5-16. o.

*Kollár Gergő: Az adatkezelési jogalapok alkalmazhatóságával kapcsolatban bekövetkezett változások a GDPR hatályba lépése óta.....*17-32. o.

*Rító Evelin: Mesterséges intelligencia az Európai Unió stratégiai és szabályozási dokumentumainak tükrében.....*33-47. o.

Balázs Hobmann: Interpretation the Concept of Transparency in the Strategic and Legislative Documents of Major Intergovernmental Organizations48-68. o.

Róbert Sasvári: Hungarian Regulation of Subjects Excluded from the Referendum69-85. o.

ELŐSZÓ

Az első lapszám megjelentetésének sikere után jelen folyóirat Szerkesztőbizottsága örömmel fogott bele a második, 2021-ben megjelenő lapszám összeállításának. A cél nem változott: a tudományos pályafutásuk első felében járó fiatal kutatók számára lehetőséget biztosítson az e témakörben megfogalmazott gondolataik közreadásában.

Izgalmas témakörök vizsgálatát tűzték ki Szerzőink maguk számára: jelen szám keretében csupa modern problémakörrel találkozhatunk az egészségügyi és általános adatkezelés, a mesterséges intelligencia egyes kérdéseinek, az átláthatóság nemzetközi értelmezésének vagy éppen a hazai népszavazási kezdeményezésekre vonatkozó szabályozást vizsgáló írásokban. Hiszem, hogy nemcsak a témakörök tartoznak a legaktuálisabbak közé, hanem a cikkekbe foglalt válaszok, dilemmatikus felvetések, és új nézőpontok is, amelyekkel a Szerzők hozzájárulnak a vizsgált problémák tudományos igényű megközelítéséhez.

Jelen lapszám a tekintetben is különleges, hogy első ízben jelenik meg benne idegennyelvű publikáció – egyből kettő is, a fent már említett témák egy-egy vonatkozását vizsgálva közelebbről.

A Kiadó nevében ezúton is köszönöm Szerzőink igyekezetét, a Szerkesztőbizottság tagjainak és a lektoroknak a felkérések elfogadását és áldozatos munkájukat.

Jó szakmai „merítkezést” kívánok minden Olvasónak!

Dr. Hohmann Balázs

TELEKOMMUNIKÁCIÓS ESZKÖZÖK HASZNÁLATA BEAVATKOZÁSSAL NEM JÁRÓ KUTATÁSOKBAN

Turcsiné dr. Czapári Dóra

PhD hallgató, PTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

PTE Gyógyszertudományi Doktori Iskola

A szerző kutatási területe: adatvédelem

A szerző elérhetősége: czaparidora@gmail.com

DOI: [10.47272/KIKPhD.2021.1.1](https://doi.org/10.47272/KIKPhD.2021.1.1)

ÖSSZEFOGLALÓ

A COVID-19 járvány jelentős új kihívásokat jelentett szinte minden szektor, de különösen az egészségügy és az orvostudomány számára: a vírus elleni védekezés ugyanis megkövetelte az emberi érintkezések és találkozások lehető legalacsonyabb szintre történő visszaszorítását, ami leginkább az egészségügyben dolgozók tekintetében volt elvárás, hiszen az ő védelmük elengedhetetlennek bizonyult ebben a szituációban.

A kialakult körülmények nehéz helyzetbe hozták az orvostudományi kutatást végző személyeket, hiszen a kutatásokba történő bevonáshoz a kutató és a beteg személyes találkozási elengedhetetlen követelmény a tájékoztatás és betegbevonás körében érvényesülő előírások miatt. A veszélyhelyzet fennállása alatt az egyén védelmét szolgáló rendelkezések inkább a tudományos kutatásokat ellehetetlenítő, és mondhatni az Alaptörvény X. cikkében deklarált tudományos kutatás szabadságát korlátozó szabályoknak bizonyultak. Jelen tanulmány a problémára lehetséges megoldást nyújtó telekommunikációs eszközök alkalmazhatóságának kérdéseit vizsgálja.

5

KULCSSZAVAK

Tudományos kutatás, adatvédelem, telekommunikációs eszközök, emberen végzett orvostudományi kutatás.

I. Bevezetés

A COVID-19 járvány jelentős új kihívásokat jelentett szinte minden szektor, de különösen az egészségügy és az orvostudomány számára: a vírus elleni védekezés ugyanis megkövetelte az emberi érintkezések és találkozások lehető legalacsonyabb szintre történő visszaszorítását, ami leginkább az egészségügyben dolgozók tekintetében volt elvárás, hiszen az ő védelmük elengedhetetlennek bizonyult ebben a szituációban.

A kialakult körülmények nehéz helyzetbe hozták az orvostudományi kutatást végző személyeket, hiszen a kutatásokba történő bevonáshoz a kutató és a beteg személyes találkozási elengedhetetlen követelmény a tájékoztatás és betegbevonás körében érvényesülő előírások miatt. A vírus miatti veszélyhelyzetben az egyén védelmét szolgáló rendelkezések inkább a tudományos kutatásokat ellehetetlenítő,

és mondhatni az Alaptörvény X. cikkében deklarált tudományos kutatás szabadságát korlátozó szabályoknak bizonyultak. A jogalkotó felismerte ezt a veszélyt, és a járvánnyal kapcsolatos kutatások támogatása érdekében kedvezményt biztosított a kutatóknak, miszerint a beavatkozással nem járó kutatásokban - ahol a kutatási tevékenységhez jellegéből fakadóan nem feltétlenül szükséges a kutató és a résztvevő találkozása - lehetővé teszi, hogy a tájékoztatás, a kutatásba történő beleegyezés és az esetleges hozzájárulást visszavonó nyilatkozat - kiemelt járványügyi érdekből - telekommunikációs eszköz útján történjen meg.

Ez az intézkedés véleményem szerint mindenképp indokolt, és a védekezés ennyire korai szakaszában történő meghozatala mindenképpen dicséretesnek mondható. Viszont a járvány elhúzódása, esetleges későbbi járványhelyzetek kialakulása miatt fontos lenne a nem járvánnyal összefüggő kutatások elvégzéséhez is lehetőséget biztosítani, hiszen az innovációt és a tudomány fejlődését az ilyen hosszú ideig tartó korlátozások előre nem látható mértékben károsíthatják. Jelen tanulmánynak a célja a szűk körben, egyértelműen védekezésként alkalmazott kivételszabály alkalmazhatóságának szélesebb körben történő vizsgálata úgy, hogy a kutatás során továbbra is az alany érdeke megelőzze a tudomány és a társadalom érdekeit, és a tájékozott beleegyezés elve ne csorbuljon a betegbevonás során, illetve a beteget érintő kockázatok a lehető legkisebb mértékűre korlátozódjanak.¹

Ennek vizsgálata során először a tájékozott beleegyezés elvének történeti fejlődését, majd a tájékoztatásra, illetve betegbeleegyezésre vonatkozó jelenleg hatályos magyar szabályozást mutatom be. Ezt követően összevetem a telemedicina által biztosított lehetőséget, illetve röviden kitérek az információs és egészségügyi önrendelkezés érvényesítési lehetőségeire is.

II. Tájékozott beleegyezés elvének kialakulása

A tájékoztatáson alapuló beleegyezés célja annak biztosítása, hogy a beteg, illetve kutatásban résztvevő valamennyi lényeges információ birtokába kerüljön ahhoz, hogy önállóan, széleskörű tájékoztatást követően, megalapozott döntést hozhasson a kezelésére vonatkozóan.² Emögött egyértelműen az az új szemlélet áll, ami a beteget már nem csupán az ellátás/kutatás tárgyának tekinti, hanem az ellátást nyújtó/kutató személyével egyenrangú félnek tartja.³

Az embereken végzett kutatások tekintetében a beleegyezés követelménye Németországhoz nyúlik vissza, ahol a belügyminiszter 1931. évben kiadott rendelete utalt erre.⁴ A tájékozott beleegyezés intézménye azonban csak a II. Világháború

¹ Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (továbbiakban: Eütv.) 163. §

² Evelien De Sutter, et. al.: Implementation of Electronic Informed Consent in Biomedical Research and Stakeholders' Perspectives: Systematic Review. *Journal of Medical Internet Research*, 22(10), 2020, e19129. DOI: <https://doi.org/10.2196/19129>

³ Kovács József: *A modern orvosi etika alapjai: Bevezetés a bioetikába*. Budapest, Medicina Könyvkiadó, 2006. 576-577. o

⁴ Zeller Judit: *A testen kívüli létrejött embriók morális és jogi státusa a reprodukcióhoz való jog és a tudományos kutatás tükrében*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2009. 77. o.

után, a Nürnbergi Kódexben jelent meg, amely az embereken végzett kutatások egyik alapelvének azt tekintette, hogy az elvégzés feltétele az önkéntes, érvényes, tájékozott beleegyezése.⁵

A bioetikai szabályrendszer következő fontos állomása a Helsinki Deklaráció volt, amely bár formális értelemben nem bír jogi kötőerővel, mégis alapjaiban határozza meg az orvostudományi kutatásokra vonatkozó bioetikai szabályrendszert, hiszen az etikai engedélyezési dokumentációnak kötelező melléklete a kutatásvezetőnek arról szóló nyilatkozata, hogy a kutatási terv kidolgozására a Helsinki Deklaráció elveinek megfelelően került sor.⁶ A Helsinki Deklaráció legfontosabb eredményei közé tartozik, hogy a hatálya kiterjesztésre kerül az emberi adatokkal végzett kutatásokra is.⁷ A Nemzetközi Orvostudományi Szervezetek Tanácsa által kiadott, az Embereken Végzett Orvosbiológiai Kutatások Nemzetközi Standardjairól szóló Irányelvei között pedig megjelenik annak az elvárása is, hogy a tájékozott beleegyezés megadására személyesen vagy képviselő útján kerülhet sor, és pontosan meghatározták azt is, hogy a tájékozott beleegyezés megadásához milyen információ átadására van szükség.⁸ A Biomedicina Egyezmény pedig még inkább kitágította a tájékozott beleegyezés alkalmazási körét azzal, hogy nem csak a kutatásokban, hanem valamennyi egészségügyi beavatkozásra⁹ alkalmazni rendeli az Egyezmény elvárásait, valamint az egészségügyi adatok tekintetében is alkalmazza az információs önrendelkezési jogot.¹⁰

A nemzetközi jogirodalom eredményeit a nemzetállamok, köztük Magyarország is alkalmazta, hiszen az Alaptörvény is tartalmaz erre vonatkozó előírást, mivel kimondja, hogy tilos emberen tájékoztatáson alapuló, önkéntes hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni.¹¹ Az Alaptörvényben foglalt tilalmat részletezik a kutatások engedélyezésére vonatkozó jogszabályok, amik részletes rendelkezéseket tartalmaznak a tájékoztatás tartalmára és módjára vonatkozóan.

III. Tájékoztatás tartalma

A tájékoztatás tartalmára és körülményeire vonatkozó szabályok kialakítása az autonómia tiszteletének elvére épülnek.

⁵ U.o. 79. o.

⁶ Az embereken végzett orvostudományi kutatásokról szóló 23/2002. (V.9.) EüM. rendelet (továbbiakban: 23/2002. (V.9.) EüM. rendelet) 8.§ (3) bek. i) pont

⁷ Zeller, 2009, i.m. 79. o.

⁸ Zeller, 2009, i.m. 80. o.

⁹ Az Európa Tanácsnak az emberi lény emberi jogainak és méltóságának a biológia és az orvostudomány alkalmazására tekintettel történő védelméről szóló, Oviedóban, 1997. április 4-én kelt Egyezménye: Az emberi jogokról és a biomedicináról szóló Egyezmény, valamint az Egyezménynek az emberi lény klónozásának tilalmáról szóló, Párizsban, 1998. január 12-én kelt Kiegészítő Jegyzőkönyve kihirdetéséről szóló 2002. évi VI. törvény (továbbiakban: Biomedicina Egyezmény) 5. cikk

¹⁰ Biomedicina Egyezmény 10. cikk

¹¹ Alaptörvény (2011. április 25.) III. cikk (2) bek

A hagyományos orvostika paternalista módon közelíti meg a tájékoztatás tartalmára vonatkozó kérdést, hiszen az irányzat képviselői szerint nem elegendő az egyén rendelkezésére bocsátani minden releváns információt, hanem az is elvárás, hogy az egyén számára a lehet legérthetőbb módon biztosítsák azt, mégpedig úgy, hogy az információkból levonható következtetésekről is tájékoztatják.¹² Ez az irányzat napjainkban negatív jelentéstartalommal is bírhat, hiszen ez a felfogás nem kezeli teljesértékű döntéshozóként az érintettet, és azzal, hogy a szakértő szerepet vállal az információk értékelésében és a lehetséges következmények megfogalmazásában, befolyásolni is képes őt. A másik megközelítési mód a liberális felfogás, aminek középpontjában az áll, hogy a szakértő minden információt értékelés nélkül közöl az érintettel, ezért az egyén minden befolyástól mentesen hozhatja meg döntését. Ez a felfogás azonban figyelmen kívül hagyja azt a körülményt, hogy számos esetben az érintett kiszolgáltatott helyzete és az orvostudományok területén hiányos előismeretei következtében segítségre szorul a döntésben.¹³ A harmadik felfogás a tanácsadó megközelítés, ami a fenti két megközelítést ötvözi: azt tűzi ki célul, hogy a tájékoztatás által lehetővé tegyék azt, hogy az érintett képes legyen egyenrangú félként részt venni, illetve beleegyezni a kutatásba.¹⁴

A tájékoztatás tartalmára vonatkozóan általános és különös szabályokat is találunk.¹⁵ Általános elvárásként az Eütv. megfogalmazza, hogy „a beteg jogosult a számára egyéniesített formában megadott teljes körű tájékoztatásra”.¹⁶

A kutatásokba való bevonást megelőző, tájékoztatás tartalmára vonatkozó különös szabályok többszintűek: általánosságban ezt is az Eütv. szabályozza, melyet a kutatások egyes típusaira vonatkozó speciális szabályok részben megismételnek, részben pedig kiegészítenek. A tartalmi elemeket alapvetően három csoportba sorolom: vannak egyrészt (i) a kutatás jellemzőiről szóló információk; másrészt (ii) a kutatás menetére/hatásaira vonatkozó információk; harmadrészt pedig (iii) a résztvevők jogaira vonatkozó információk.¹⁷

A kutatás jellemzői közé tartozik (1) a kutatás azonosító adatai; (2) a felelősségbiztosításban szereplő biztosító megnevezése; (3) a vizsgálatért felelős személyek neve, beosztása, munkaköre.

¹² Zeller, 2009, i.m. 32. o.

¹³ U.o.

¹⁴ U.o. 33. o.

¹⁵ Jelen cikknek csak a tudományos kutatásokban részvételre vonatkozó tájékoztatási kötelezettség a célja, ezért eltekintünk az egészségügyi szolgáltatásokhoz, valamint humángenetikai vizsgálatokhoz kapcsolódó tájékoztatási kötelezettség tartalmának ismertetéséről.

¹⁶ Eütv. 13. § (1)

¹⁷ A részletes felsorolást az Eütv. 159. § (4) bek. 23/2002. (V. 9.) EüM rendelet 4. § (4) bek. és 20/H. § (1) bek.; az orvostechnikai eszközök klinikai vizsgálatáról szóló 33/2009. (X. 20.) EüM rendelet (továbbiakban: 33/2009. (X. 20.) EüM rendelet) 10. § (5); az emberi felhasználásra kerülő vizsgálati készítmények klinikai vizsgálatáról és a helyes klinikai gyakorlat alkalmazásáról szóló 35/2005. (VIII. 26.) EüM rendelet (továbbiakban: 35/2005. (VIII. 26.) EüM rendelet) 6. § (4) bek. tartalmazza.

A kutatás menetére/hatásairól szóló információk közé tartozik (1) a kutatás kísérleti jellegére való utalás, a kutatás célja, várható időtartama, a bevonni kívánt személyek száma, a kutatás menete, a tervezett beavatkozások jellege, gyakorisága; (2) a résztvevő rendelkezésére álló egyéb, elfogadott kezelési lehetőségek, valamint tájékoztatása arra vonatkozóan, hogy a kutatás a már megkezdett kezelésének megszakítását jelentheti, és a megkezdett kezelés megszakításának milyen következményei lehetnek a résztvevő számára; (3) a lehetséges és a várható következmények, kockázatok és kellemetlenségek részletes leírása, valamint az arra való utalás, hogy a kutatás során olyan nem kívánatos események is felléphetnek, amelyek előre nem láthatók; (4) az ésszerűen várható előnyök leírása, vagy ha a résztvevő számára előny a kutatásból nem várható, ennek a ténynek a közlése; (5) placebo alkalmazásakor részletes tájékoztatás a placebo alkalmazásának lényegéről és arról, hogy a vizsgálati alany milyen valószínűséggel kerülhet placebo csoportba; (6) a vizsgálat befejezése után a vizsgálati alany - amennyiben szükséges - milyen további egészségügyi ellátásban részesül.

A harmadik csoportba a kutatásban résztvevők jogairól szóló elemek tartoznak, ahova (1) a kár megtérítésére, illetve sérelemdíj megfizetésére, kártalanításra és ezek igénybevételeének módjára vonatkozó tájékoztatást, (2) a kutatásban résztvevő részére járó költségtérítést; (3) az arra vonatkozó figyelemfelhívást, hogy a beleegyezés önkéntes és befolyásolástól mentes, és hogy azt bármikor - akár szóban, akár írásban - indoklás nélkül vissza lehet vonni anélkül, hogy ebből a vizsgálati alannak hátránya származna; továbbá (4) a vizsgálati alany adatainak kezelésére, az azokhoz való hozzáférésére vonatkozó szabályokat sorolnám.

A fentiek alapján tehát kijelenthetjük, hogy a vonatkozó jogszabályok a tartalmi elemek részletes felsorolásával igyekeznek kellő garanciát biztosítani ahhoz, hogy a kutatásban résztvevő személy a kutatásban való részvételéről hozott döntésekor kellő információ birtokában legyen. Természetesen a vonatkozó rendelkezések megkerülhetők lehetnének azzal, hogy a kutató olyan tájékoztatót készít, ami tartalmazza ugyan a kötelezően előírt tartalmi elemeket, de vagy a felületes megfogalmazással, vagy - a bevonni kívánt személy befolyásolásra képes állapotát kihasználva - befolyásolásra alkalmas módon kerül kialakításra. Az etikai engedélyezési eljárás során azonban a vizsgálat tárgyát képezi a betegtájékoztatóra vonatkozó előírásoknak való megfelelés is.¹⁸

¹⁸ Az emberen végzett orvostudományi kutatások, az emberi felhasználásra kerülő vizsgálati készítmények klinikai vizsgálata, valamint az emberen történő alkalmazásra szolgáló, klinikai vizsgálatra szánt orvostechnikai eszközök klinikai vizsgálata engedélyezési eljárásának szabályairól szóló 235/2009. (X. 20.) Korm. rendelet (továbbiakban: 235/2009. (X. 20.) Korm. rendelet) 18. § (1b) b); (2) c); (2c) b), (6) a).

IV. A tájékoztatás körülményeire vonatkozó előírás

A tájékoztatás és a betegbevonás módja részletesen szabályozott, ami sokszor megegyezik az egyes kutatási típusokra vonatkozó szabályok tartalmával. Elvárják, hogy a kutatás alanyát a kutatásba való beleegyezését megelőzően, magyar nyelven - illetve a bevonni kívánt személy anyanyelvén vagy általa ismertként megjelölt más nyelven -, laikus számára is érthető módon szóban és írásban tájékoztassák.¹⁹ A kutatások esetén a tájékoztatási kötelezettség szigorúbb a tájékoztatási kötelezettségre vonatkozó általános adatvédelmi szabályoknál, hiszen főszabály szerint elegendő lenne a beteget szóban tájékoztatni,²⁰ de a kutatások esetén szóban és írásban is kell tájékoztatni, illetve a kutatásban részvételhez adott hozzájárulást írásban kell megadni.²¹ A tájékoztatást adó személynek meg kell vizsgálnia továbbá, hogy a bevonni kívánt személy cselekvőképes-e, amit az egészségügyi dokumentációban rögzítenie is kell.²² A tájékoztatást és a beleegyezést külön-külön okiraton kell írásba foglalni, egy példányt a résztvevő egészségügyi dokumentációjában kell megőrizni, egy példányt pedig a résztvevőnek át kell adni.²³

A koronavírus járvány kapcsán elrendelt veszélyhelyzet idején a Kormány speciális szabályt állapított meg a koronavírussal kapcsolatos, beavatkozással nem járó kutatásokra vonatkozóan.²⁴ A kivételszabály csak cselekvőképes személyek bevonására vonatkozott, és lehetővé tette a kutatásba bevonni kívánt személy tájékoztatását telekommunikációs eszköz használata által,²⁵ illetve a kutatásba való beleegyezés,²⁶ beleegyezés visszavonása is érvényesen volt tehető telekommunikációs eszköz segítségével adott nyilatkozattal.²⁷ Telekommunikációs eszköz is definiálásra került, ami alatt minden olyan eszköz értendő, ami alkalmas a tájékoztatás, illetve a nyilatkozat utólag ellenőrizhető módon történő rögzítésére, így különösen a hangfelvétel rögzítésére alkalmas eszközök sorolandók ide.²⁸ A kormányrendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet időtartama alatt volt hatályos,²⁹ de annak

¹⁹ Eütv. 159. § (3); 23/2002. (V.9.) EüM rendelet 4. § (1) bek. és 20/H § (1); 33/2009. (X. 20.) EüM rendelet 10. § (1); 35/2005. (VIII. 26.) EüM rendelet 6. § (1)

²⁰ Dósa Ágnes – Hanti Péter – Kovácsy Zsombor: *Kommentár az egészségügyi törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016. (továbbiakban: Eütv. kommentár) 388. o.

²¹ Eütv. 159. § (1) e); 23/2002. (V.9.) EüM rendelet 4. § (5) és 20/H § (2)

²² 23/2002. (V.9.) EüM rendelet 4. § (2); 33/2009. (X. 20.) EüM rendelet 10. § (2); 35/2005. (VIII. 26.) EüM rendelet 6. § (2);

²³ 23/2002. (V.9.) EüM rendelet 4§ (3) bek. és 20/H § (6), 33/2009. (X. 20.) EüM rendelet 10. § (3), 35/2005. (VIII. 26.) EüM rendelet 6. § (3)

²⁴ 63/2020. (III.24.) Korm. rendelet az élet és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során az orvostudományi kutatásokkal kapcsolatos intézkedésekről (továbbiakban: 63/2020. (III.24.) Korm. rendelet)

²⁵ 63/2020. (III.24.) Korm. rendelet 1. § (1) bek.

²⁶ U.o. 1. § (2) bek.

²⁷ U.o. 1. § (3) bek.

²⁸ U.o. 2. §

²⁹ U.o. 1. § (1) bek.

lejártát követően a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény szinte teljesen azonos tartalommal emelte át az Eütv. rendelkezései közé. Abban a tekintetben találhatunk csak eltérést, hogy a kormányrendelet specifikusan a koronavírussal kapcsolatos beavatkozással nem járó kutatásokra alkalmazható, addig az Eütv. általánosabban fogalmaz, és kiemelt járványügyi érdekből az adott járvánnyal összefüggő beavatkozással nem járó kutatásokra terjeszti ki.³⁰

A beavatkozásokkal nem járó kutatásokra történő szűkítés a beavatkozással nem járó kutatások természetére vezethető vissza: ezért elsőként ennek a fogalomnak a magyarázata szükséges.

A beavatkozással nem járó vizsgálat egyrészt a klinikai vizsgálatnak nem minősülő olyan vizsgálat, amely során a kutatással végzett eljárás nem tér el a megszokott egészségügyi ellátástól.³¹ Ide tartozik még a CE jelöléssel ellátott orvostechikai eszközzel végzett vizsgálat, melynek célja a vonatkozó megfelelőség értékelési eljárásban hivatkozott felhasználási célnak megfelelő alkalmazás során keletkező adatok gyűjtése és feldolgozása (orvostechikai eszközzel kapcsolatos beavatkozással nem járó vizsgálat),³² valamint olyan a vizsgálati készítményekkel kapcsolatos vizsgálatok, amelyekben az adatgyűjtés nem tér el az egészségügyi ellátástól,³³ és az összegyűjtött adatok elemzésére kizárólag epidemiológiai módszereket alkalmaznak.³⁴

Az 23/2002. (V.9.) EüM rendelet – nem taxatív – felsorolással igyekszik egyértelműsíteni a beavatkozással nem járó vizsgálatok körét. Ide sorolja többek között a biztonságossági vizsgálatokat, a gazdasági szempontú adatgyűjtéseket, az életminőségi vizsgálatok (pl. kérdőíves felmérések), az epidemiológiai, az alkalmazott terápia hatékonyságára, pontosságára, megfelelőségére irányuló kutatásokat, a terápiahűségre vonatkozó felméréseket, a megfigyelés vizsgálatokat „részcsoporton”, a retrospektív eset-kontroll vizsgálatok („case control study”) és az egyéb megfigyelés, (pl. retrospektív kohorsz) vizsgálatokat.³⁵

Az Eüak. Kommentárja abban látja a beavatkozással nem járó vizsgálatok

³⁰ Eütv. 164. § (6)

³¹ 235/2009. (X.20.) Korm. rendelet 15-16. §

³² 23/2002. (V. 9.) EüM rendelet 16. § b)

³³ Az adatgyűjtés az alábbi módokon történik:

- a) a forgalomba hozatalra engedélyezett gyógyszer rendelése nem a vizsgálat céljából történik,
- b) a gyógyszer a klinikai gyakorlatban szokásos módon, a forgalomba hozatali engedély feltételeinek megfelelően rendelik,
- c) a betegnek egy adott kezelési stratégiába való bevonását nem határozzák meg előzetesen egy vizsgálati tervben, hanem a gyógyszert az aktuális klinikai gyakorlatnak megfelelő módon rendelik és annak rendelése világosan elválik a betegnek a vizsgálatba való bevonására vonatkozó döntéstől,
- d) a beteg a szokásos klinikai gyakorlaton túlmenően kiegészítő diagnosztikai vagy monitoring eljárást nem alkalmaznak.

³⁴ Az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló 2005. évi XCV. törvény 1. § 8. (a továbbiakban: Gyógyszertv.)

³⁵ 23/2002. (V. 9.) EüM rendelet 20/C §, valamint TUKEB *eljárási tájékoztatója*, <https://ett.aeek.hu/tukeb/>, „Az eljárásról” menüpont (2021.08.01.)

lényegét, hogy azok „a beteg számára lényegében megterhelést nem jelentő, fizikai beavatkozással nem járó, a kutatási alany lelki egészségére kockázatot nem jelentő, többnyire valamilyen adminisztratív, adatgyűjtéssel járó vizsgálatok körét jelentik. Ezek alapulhatnak például csak az egészségügyi dokumentáció tanulmányozásán”.³⁶

A fentiek alapján tehát megállapíthatjuk, hogy a beavatkozással nem járó kutatások középpontjában általában a betegről, illetve betegről gyűjtött adatok tanulmányozása, abból következtetések levonása áll, és nem a beteggel létesített fizikai találkozás, így véleményem szerint a kutatói cél, azaz a kutatás lebonyolítása telekommunikációs eszköz útján is megvalósítható.

Figyelmet kell azonban fordítani a beteget illető garanciákra is, azaz hogy tájékoztatást kapjon a – jogszabályban felsorolt – kutatással kapcsolatos lényeges körülményekről. Ez kétséget kizáróan könnyen megvalósítható telekommunikációs eszköz útján.

A következő elvárás, hogy a beteg által ismert nyelven szóban és írásban tájékoztatást kapjon. Annak a felmérése, hogy a beteg ismeri-e azt a nyelvet, amin a kutató a tájékoztatást végzi könnyen elvégezhető telekommunikációs eszköz útján, illetve a szóbeli tájékoztatásnak sincs akadálya. Kiegészítő intézkedésre az írásbeli tájékoztatás rendelkezésre bocsátásánál van szükség, ami rugalmasságot szükségel a bevonni kívánt személy és jogalkotó részéről is. Ahhoz, hogy a páciens olyan helyzetbe kerüljön a telekommunikációs eszköz bevonásakor, mintha személyesen került volna bevonásra, kiegészítő intézkedés alkalmazására van szükség. Alkalmos megoldás lehet, ha az általa megadott elektronikus levelezési címre, vagy papír alapon postai címére küldik meg a tájékoztatást, de mindenképpen kívánatos lenne a kiszámíthatóság és a betegek jogainak érdekében, ha az alternatív módok jogszabályban is rögzítésre kerülnének. A tájékoztatást adó személynek vizsgálnia kell a bevonni kívánt személy cselekvőképességét is. A cselekvőképesség vizsgálatának szakmai szempontjai adottak, és bizonyos – különös tekintettel képfelvételt is közvetítő – telekommunikációs eszközök használata esetén, nincs érdemleges különbség a személyes és a telekommunikációs eszköz útján megvalósított találkozások között. Fontos követelmény még a tájékoztatás és a beleegyezés írásba foglalása, és az egészségügyi dokumentációban történő rögzítése, majd a résztvevő rendelkezésére bocsátása. Ez az elvárás személyes találkozás nélkül nem teljesíthető, de az intézkedés célja más módon - véleményem szerint - azonos hatással elérhető. E rendelkezés célja egyrészt az, hogy igazolni tudja a kutató, hogy a résztvevő a kutatásban részvételhez beleegyezett, de ez más módon történő rögzítéssel, így hangfelvétel vagy képfelvétel útján is igazolható. Célja másrészt az is, hogy a bevonni kívánt személy is megkaphassa a kutatásba történő beleegyezését igazoló nyilatkozatát, aminek eléréséhez szintén kiegészítő intézkedés szükséges, mint a hozzájárulást tartalmazó felvétel elektronikus vagy postai úton történő megküldése.

³⁶Hanti Péter: *Kommentár az egészségügyi adatvédelmi törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2013., 21. §

A fentiek alapján tehát az az álláspontom, hogy – a koronavírus járvány miatti módosítással egyetértve – a beavatkozással nem járó kutatások esetén a betegtájékoztatás, betegbevonás, hozzájárulás visszavonása megvalósítható a megfelelő garanciák betartása mellett telekommunikációs eszközök igénybevételének útján is, így megfontolandó lenne az elhúzó járványhelyzetre esetleges későbbi járványhelyzetek kialakulására tekintettel a kivételszabály általánosabb megfogalmazása, illetve az írásbeli tájékoztatási kötelezettségnek, valamint a hozzájárulást rögzítő felvételekre vonatkozó részletszabályok teljeskörű kidolgozása.

V. Telemedicina Magyarországon és az Európai Unióban

Napjainkban az „eHealth” divatos kifejezéssé vált, ami alatt a WHO az információ és kommunikációs eszközök egészség érdekében történő használatát érti.³⁷ Ennek részét képezi a telemedicina, ami a telekommunikációs technológia orvosi diagnosztikai, megfigyelési és terápiás célokra történő felhasználását jelenti.³⁸ A 2018. évben az Európai Bizottság megbízására készült egy felmérés a telemedicina Európai Unión belüli állapotáról. Ennek során megállapították, hogy a telemedicinai eszközök használata a távoli megfigyelés és megelőzés területén a legelterjedtebbek, illetve az alapellátásra, szív-és érrendszeri betegségek, krónikus obstruktív tüdőbetegségek és cukorbetegség esetén állnak a fókuszban.³⁹ A felmérés szerint az Európai Unió országai közül Németországban, illetve – a felmérés készítésekor még tag – Nagy-Britannia területein a legelterjedtebbek telemedicinai megoldások alkalmazása.

A COVID-19 járvány jelentős áttörést hozott a telemedicina területén: rákényszerítette az egészségügyi szektort az ellátás során a telekommunikációs eszközök használatára.

Magyarországon a veszélyhelyzet idejére a 157/2020. (IV.29.) Korm. rendelet tette lehetővé az egészségügyi szolgáltatások telemedicina keretében történő nyújtását⁴⁰. A rendelet szerint telemedicinának a beteg távollétében, távmonitoring eszközökkel és egyéb infokommunikációs technológiák révén hozzáférhető információk alapján nyújtott olyan tevékenységek minősültek, amelyek célja a (a) beteg egészségi állapotának szakmai megítélése, (b) a betegségek, illetve azok kockázatának felderítése, (c) a konkrét betegség meghatározása, (d) a beteg állapotának pontosabb megítéléséhez szükséges további vizsgálatok elrendelése, gyógykezelés elindítása, (e) az előbbi kezelések eredményességének

³⁷ European Commission: Market study on telemedicine 25. oldal (továbbiakban: Market study on telemedicine)

https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/ehealth/docs/2018_provision_marketstudy_telemedicine_en.pdf; (2021.08.01.)

³⁸ Market study on telemedicine 25. oldal

³⁹ U.o. 27. oldal

⁴⁰ A veszélyhelyzet után a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény 85. § szabályozza.

megállapítása (távkonzultáció), (f) a beteg állapotának követése és diagnózis felállítása.⁴¹ A telemedicina keretében nyújtható tevékenységek is felsorolásra kerültek a jogszabályban, ide tartozott többek között „a beteg tájékoztatására, beleegyezésére, valamint adatainak kezelésére vonatkozó nyilatkozatok fogadása”⁴² is. Azaz a beteg tájékoztatható, érvényes beleegyezést adhatott telekommunikációs eszközön keresztül, ha egészségügyi szolgáltatás igénybevételéről volt szó, de ez nem volt megengedett, ha az egészségi állapotára közvetlenül hatással nem bíró, beavatkozással nem járó kutatásról van szó.

VI. Az információs önrendelkezési jog korlátozása

A problémát érdemes alapjogi szempontok alapján is megvizsgálni. Az információs önrendelkezési jog rendelkezési jogot biztosít az érintett számára minden vele kapcsolatba hozható adat felett függetlenül attól, hogy ez az adat a titokszféra része-e vagy sem.⁴³ Az egészségügyi önrendelkezési jog szerint „az egészségügyi szolgáltatások⁴⁴ és intézkedések során biztosítani kell a betegek jogainak védelmét, és a beteg személyes szabadsága és önrendelkezési joga kizárólag az egészségi állapota által indokolt, Eütv.-ben meghatározott esetekben és módon korlátozható”⁴⁵ Az információs és egészségügyi önrendelkezési jog végső soron az emberi méltósághoz vezethető vissza, egészen pontosan annak a személyiségvédelmi funkciójából levezett önrendelkezési szabadságok közé tartoznak.⁴⁶ Az információs önrendelkezési jog, illetve az egészségügyi önrendelkezési jog korlátozása ezáltal alapvető jogok korlátozásának minősül, aminek lehetséges módozatait az Alaptörvény rögzíti, miszerint egyrészt alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat csak törvény állapíthat meg, másrészt alapvető jog csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, és az eladni kívánt céllal arányos mértékben, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.⁴⁷ Az Alkotmánybíróság gyakorlata is egyértelműsíti, hogy a személyes adatok védelméhez kapcsolódó korlátozás során a jogalkotónak a cél eléréséhez alkalmas legenyhébb eszközt kell választania.

Bár az adatvédelmi szabályozás harmadik generációjának jelentős változása, hogy „*érintett passzívítása, alacsony adatvédelmi tudatossága mellett is biztosítani kívánja a*

⁴¹ A veszélyhelyzet során elrendelt egyes egészségügyi intézkedésekről szóló 157/2020. (IV.29.) Korm. rendelet (továbbiakban: 157/2020. (IV. 29.) Korm. rendelet) 2. § (1)

⁴² 157/2020. (IV.29.) Korm. rendelet 2. § (2)

⁴³ Jóri András (Szerk.): *A GDPR magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC, 2018. 22. o.

⁴⁴ Eütv. 3. § e) pont alapján az emberen végzett orvostudományi kutatások is az egészségügyi szolgáltatások közé tartoznak.

⁴⁵ Eütv. 2. § (1) bek.

⁴⁶ Balogh Zsolt György: Az emberi méltóság: jogi absztrakció vagy alanyi jog, *Iustum Aequum Salutare*, 35(6), 2010, 37. o.

⁴⁷ Alaptörvény I. cikk (3)

magánszféra-védelem elfogadható szintjél”,⁴⁸ véleményem szerint az információs önrendelkezési jognak azonban nem csak az a korlátozása, ha jogszabály kötelezően előír adatkezelést, hanem az is, ha a jogszabályi rendelkezések következtében az információs önrendelkezési jog gyakorlása lehetetlenné, vagy aránytalanul nehézé válik, hiszen az egyén információs autonómiájának lényegét képezi, hogy alapvetően maga dönthesse el, hogy a róla szóló információk mikor, hogyan és milyen mértékben juthatnak mások tudomására,⁴⁹ azaz az „*egyén a saját döntése alapján annak szolgáltatott információt, akinek akar*”.⁵⁰ A COVID-19 járvány miatti korlátozások között a beavatkozással nem járó kutatásokra vonatkozó szabályozás okozhatta ezt, mert ezen kutatások általában végezhetőek lennének közvetlen beteg-kutató közti fizikai kapcsolat hiányában is, de hiába szeretne a beteg a kutatás résztvevőjévé válni, hiába tájékoztatta őt a kutató valamennyi lényeges körülményről telekommunikációs eszköz útján, a védekezéshez szükséges tilalmak, illetve megelőző intézkedések mellett nem rendelkezhetett úgy, hogy résztvevővé válik, és a tudományos kutatás céljából rendelkezésre bocsátja az adatait.

VII. Összefoglalás

A COVID-19 járvány nem csak az egészségügyi szolgáltatókat állította kihívás elé, hanem az orvostudományi kutatást végző személyeket is, hiszen az alacsony számú orvos-beteg találkozások következtében lényegében szinte ellehetetlenült a betegek bevonása, tekintettel arra, hogy a beteget szóban és írásban kell tájékoztatni, és a beleegyezését írásban kell megadnia. A jogalkotó már a járvány elején felismerte a problémát és lehetővé tette a betegtájékoztatás és betegbevonást telekommunikációs eszköz útján, de csak szűk körben: kiemelt járványügyi érdekből az adott járvánnyal összefüggő beavatkozással nem járó kutatások esetén.

A tanulmányban arra kerestem a választ, hogy a kivétel kibővíthető lenne-e általában a beavatkozással nem járó kutatásokra. Ennek keretében arra jutottam, hogy a tájékozott beleegyezés jogintézménye általi célok elérhetőek akkor is, ha telekommunikációs eszközök útján végzik a tájékoztatást és a betegbevonást, illetve kiegészítő intézkedések alkalmazásával olyan helyzetbe hozható a résztvevő, mintha a bevonására személyes találkozás keretében került volna sor (tájékoztató dokumentum, illetve betegbeleegyező nyilatkozat elektronikus vagy postai úton történő megküldése), amit a kellő garanciák megteremtése mellett érdemes lenne jogszabályban rögzíteni.

Megfontolandó továbbá az a körülmény is, hogy amellet, hogy a jelenlegi szabályozás elsődleges célja a beteg védelme, ezzel lényegében az információs és egészségügyi önrendelkezési jog is korlátozás alá eshet azáltal, hogy személyes jelenlét nélkül nem tud rendelkezni arról, hogy adatait tudományos kutatási célból

⁴⁸ Szőke Gergely László: Az adatvédelem szabályozásának történeti áttekintése. *Infokommunikáció és Jog*, 2013/3., 107-112., 110. o.

⁴⁹ Székely Iván: Fórum. *Fundamentum*, 2004/4., 1. o.

⁵⁰ Drinóczi Tímea: Az információs szabadság elhelyezkedése az alapjogi rendszerben, különös tekintettel a más alapjogokkal való kapcsolatára. *Infokommunikáció és Jog*, 2004/3., 7. o.

rendelkezésre bocsáthassa, és esetleges járványok idején – amit a koronavírus járvány kapcsán is tapasztaltunk - pedig a személyes találkozás lehetetlen, vagy aránytalan nehézséggel járna, gyakran még magát a beteget is veszélyezteti.

A telekommunikációs eszközök kutatások területén is szélesebb körű alkalmazásának szükségességét támasztja alá a telemedicina egyre szélesebb körben történő elterjedése, amit az Európai Unió is kifejezetten támogat. Hazánkban a telemedicina területén áttörést hozott a COVID-19 járvány, hiszen - meghatározott területeken - lehetővé vált a közvetlen orvos-beteg találkozás nélküli ellátás is. Ide tartozott kifejezetten nevesítve „*a beteg tájékoztatására, belegyezésére, valamint adatainak kezelésére vonatkozó nyilatkozatok fogadása*” is. Ez véleményem szerint erősíti azt, hogy a kiemelt járványügyi érdekből az adott járvánnyal összefüggő kutatások tekintetében alkalmazható speciális szabályt érdemes lenne általában a beavatkozással nem járó kutatásokra kiterjeszteni, hiszen ha a beteget közvetlenül érintő, egészségi ellátására vonatkozó döntések meghozatalához szükséges információkról tájékoztatható telemedicina keretében, és arról nyilatkozatot is tehet, akkor véleményem szerint a beteg számára lényegében megterhelést nem jelentő, fizikai beavatkozással nem járó, a kutatási alany lelki egészségére kockázatot nem jelentő beavatkozással járó kutatások esetén is alkalmazható, ami hozzájárulhat a tudományos kutatás szabadságának érvényesüléséhez.

AZ ADATKEZELÉSI JOGALAPOK ALKALMAZHATÓSÁGÁVAL KAPCSOLATBAN BEKÖVETKEZETT VÁLTOZÁSOK A GDPR HATÁLYBA LÉPÉSE ÓTA

Dr. Kollár Gergő

PhD hallgató, PTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

A szerző kutatási területe: Az adatalapú üzleti tevékenységek személyiségvédelemre gyakorolt hatásai, különös tekintettel azok adatvédelmi jogi vonatkozásaira

A szerző elérhetősége: kollar.gergo@pte.ujk.hu

DOI: [10.47272/KIKPhD.2021.1.2](https://doi.org/10.47272/KIKPhD.2021.1.2)

ÖSSZEFOGLALÓ

Az Általános Adatvédelmi Rendelet¹ (továbbiakban: Rendelet) 2016-os hatályba lépése – pontosabban 2018-as alkalmazandóvá válása – óta a jogalapok kibővült rendszere számos változást idézett elő a személyes adatok kezelésének jogszerűségi feltételeiről kialakított gondolkodásmódban.

A korábbi nagyrészt két jogalappal működő (dichotóm) rendszerhez képest jelenleg hat jogalap közül választhat az adatkezelő, ami minden előnye mellett, időről időre zavart okoz az adatkezelés résztvevőiben.

KULCSSZAVAK

Adatvédelem, jogalapok, GDPR.

17

I. Bevezetés

A jogalapválasztás izgalmas új rendszerének vizsgálatára kerül sor ebben a tanulmányban, annak érdekében, hogy a megváltozott jogszabályi környezet gyakorlati szempontból legjelentősebb módosításait áttekinthessük. Ehhez a tanulmány során megvizsgálom a Rendelet fontosabb jellemzőit és újításait, különös tekintettel 6. cikkére, valamint végig követem a jogalapválasztás elméleti és gyakorlati körülményeit, továbbá egy általam lehetségesnek ítélt módszert.

A következőkben szeretnék röviden kitérni az adatvédelmi jog robbanásszerű térnyerésének gyújtópontjában lévő jogszabályra, amely jelen dolgozat témaként szolgáló jogalapok új rendszerének bevezetéséért is egyúttal felelős.

II. A Rendelet és nómumai

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679. számú rendelete egy hosszú adatvédelmi reform végeredményeként jött létre. Előképeének tekinthető az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve a személyes adatok feldolgozása

¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet. a továbbiakban: Rendelet vagy GDPR)

vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról (továbbiakban: adatvédelmi irányelv), amelynek megalkotásakor még nem kifejezetten az emberi jogok átfogó védelme volt a cél, sokkal inkább a belső piac működését korlátozó – személyes adatok továbbításával összefüggő – akadályok lebontása, vagyis a tagállamok közötti adatáramlás elősegítése.² A GDPR, ellentétben az adatvédelmi irányelvvel, sokkal nagyobb hangsúlyt fektet a személyes adatok védelmére irányuló előírások modernizálására és fejlesztésére, bár számos az irányelvből átvett megoldást alkalmaz továbbra is.³ Legnagyobb eltérése jogforrási formájában rejlik, lévén rendeletként került megalkotásra. Ebből kifolyólag nem igényel és nem tűr átültető aktusokat a tagállamok részéről. Ettől függetlenül elmondható, hogy több mint 50 kérdésben enged kifejezetten teret a tagállami jogalkotásnak.⁴

2009-ben a Lisszaboni Szerződés elfogadásával vált lehetségessé az átfogó reform elindítása. A Szerződés a személyes adatok védelméhez fűződő jogot alapítószerződési szinten rögzítette, így a Tanács és az Európai Parlament felhatalmazást kapott a rendes jogalkotási eljárás keretei között másodlagos jogforrások létrehozására. A jog érvényesülésén, a szabadságon és a biztonságon alapuló térségre vonatkozóan 2010 és 2014 közötti időszakban prioritásokat megállapító Stockholmi Program keretében felkérte az Európai Tanács a Bizottságot „az uniós adatvédelmi szabályozás és ezen értékelés eredményének függvényében jogalkotási és nem jogalkotási kezdeményezések benyújtására”. Számos szakmai konzultációt és konferenciát követően 2012-ben terjesztette elő jogalkotási javaslatcsomagját a Bizottság, amely tartalmazta a GDPR és a büntügyi irányelv⁵ megalkotására vonatkozó javaslatokat is. A rendes jogalkotási eljárásnak megfelelően a Parlament 2014. márciusában, a Tanács a politikai nyomás ellenére valamivel később, 2015. június-októbertől fogadta el álláspontját. A társjogalkotók közti tárgyalások 2015. végére meghozták gyümölcsüket és létrejött a politikai megegyezés. A jogtechnikai és nyelvészeti felülvizsgálatokat követően 2016. áprilisában lezárult a jogalkotási eljárás. Május 24-én lépett hatályba a GDPR, de saját maga által megállapított felkészülési idő elteltével, 2018. május 25. napja óta kell alkalmazni.⁶

² Péterfalvi Attila – Révész Balázs – Buzás Péter (Szerk.): *Magyarúzat a GDPR-ról*. Budapest, Wolters Kluwer Hungary, 2018. 25-26. o.

³ Kis Kelemen Bence – Hohmann Balázs: A Schrems ítélet hatásai az európai uniós és magyar adattovábbítási gyakorlatokra. *Infokommunikációs jog*, 2016/2., 64-66. o.

⁴ Sepsi Tibor: *GDPR útiakaloz adatkezelőknek*. Budapest, Wolters Kluwer Hungary, 2019. 19-20. o.

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács személyes adatoknak az illetékes hatóságok által a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, a vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzett kezelése tekintetében a természetes személyek védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 2008/977/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről szóló 2016/680 irányelve

⁶ Péterfalvi, et. al., 2018, i.m. 29-32. o.

Maga a rendelet 173 preambulumbekzdésből és – XI. fejezetre osztva – 99. cikkből áll. Ebből a 99. cikkből 39 jelöl az adatkezelő számára valamilyen végrehajtandó kötelezettséget, a többi 60 leíró, adminisztratív jellegű vagy a hatóság eljárására vonatkozik. Megszövegezése nem meglepő módon rendkívül absztrakt, ennek megfelelően a rendelkezések több logikai lépést igényelnek az alkalmazásuk során.⁷

Elvitathatatlan, hogy számos újítást hozott a korábbi Unió vagy hazai adatvédelmi joghoz képest. Összességében elmondható, hogy nem annyira azon változtatott, hogy mit lehet kezelni, hanem azon, hogy hogyan lehet azt megtenni.⁸

III. Az adatkezelési jogalapok új rendszere

A téma szempontjából különös jelentőséggel bíró adatkezelési jogalapok a korábbi dichotóm rendszerhez képest nagymértékű változáson mentek keresztül. Jogalap alatt azt az erkölcsileg és törvényileg helytálló hivatkozást, jogcímet értjük, amely szükséges valamely jog érvényesítéséhez.⁹ Nem véletlen, hogy a GDPR 6. cikkének címe – amely a lehetséges jogalapokat rögzíti – „Az adatkezelés jogszerűsége”, hiszen valamely jogalap hiányában az adatkezelés jogszerű egyáltalán nem lehet.¹⁰ Szintén fontos kiemelni a jogalapok tárgyalása előtt, hogy a jogszerűséghez az érvényes jogalap mellett egy pontosan és részletesen meghatározott adatkezelési célra is szükség van.¹¹

A korábbi hazai szabályozás, vagyis a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (továbbiakban: Avtv.) alapvetően kettő jogalappal működött, a hozzájárulással és a törvényi felhatalmazással. Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (továbbiakban: Info.tv.) az Avtv. szisztémájától eltérően a magyar adatvédelmi rendszerben addig elfogadott két jogalap mellett, azokat kiegészítve bevezette az adatvédelmi irányelv 7. cikkének c) és f) pontja szerinti új jogalapokat is, a jogi kötelezettség teljesítéséhez szükséges adatkezelést, valamint az érdekmérlegelésen alapuló adatkezelést. Ezek szűk körben még, és csak átfogó garanciális szabályok mellett tették lehetővé, hogy meghatározott esetekben az érintett hozzájárulása hiányában, és a jogalkotó közhatalmi aktusa nélkül is sor kerüljön a személyes adatok kezelésére.¹²

Az adatvédelmi irányelv által kijelölt úton haladva a Rendelet tovább bővítette a magyar jog által ismert jogalapok körét, azokat pedig kölcsönös mellérendeltségben helyezte el anélkül, hogy bármelyiket egyik vagy másik fölé

⁷ Sepsí, 2019, i.m. 22. o.

⁸ U.o. 32. o.

⁹ Péterfalvi, et. al., 2018, i.m. 111. o.

¹⁰ Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége és az Európa Tanács: *Európai adatvédelmi jogi kézikönyv*. Luxembourg, Az Európai Unió kiadóhivatala, 2019. 158. o.

¹¹ *A 29. cikk szerinti munkacsoport 03/2013 számú véleménye a célhoz kötöttségről* (WP203), 15–16. o.

¹² 2011. évi CXII. törvény indokolása az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról

sorolta volna. Azt azonban fontos kiemelni, hogy bár szabadon használható bármely jogalap, egy adatkezelésnek egyszerre csak egy érvényes jogalapja lehet. Példának okáért egy szerződésben szereplő adathalmaz jogalapja csak 6. cikk b) pont szerinti szerződés teljesítése lehet, még akkor is, ha előrelátható, hogy a szerződés megszűnését követően jogi igények érvényesítése érdekében más jogalap használatával, de azonos adatkörre új adatkezelés indulhat. Tehát az adatkezelőnek nem egy bizonyos személyes adat, hanem az azzal kapcsolatos adatkezelési folyamat vonatkozásában kell megtalálnia a megfelelő jogalapot. Ezt az a tény is alátámasztja, hogy különböző célok érdekében, eltérő jogalpok alapján is lehetséges ugyanazt az adatkört kezelni (pl.: szerződésben szereplő név megegyezik a kapcsolattartáshoz használt névvel és akár a direkt marketing célú hírlevél feliratkozásban szereplő névvel).¹³ Az alábbiakban a szükséges mértékre korlátozva, de az egyes jogalpokot külön-külön ismertetem.

1. Az érintett hozzájárulása

Az olyan esetekben, amikor hozzájárulás bekérése válik szükségessé, akár azért, mert jogszabály előírja. (pl.: a gazdasági reklámtörvény az e-DM levelek esetén¹⁴, Polgári Törvénykönyv (továbbiakban: Ptk.) kép és hangfelvétel készítésekor¹⁵) vagy az adatkezelő saját döntése szerint, mindig szigorú feltételeknek kell megfelelni ahhoz, hogy az jogszerű adatkezelést eredményezzen. Fontos, hogy az adatkezelő mindig képes kell legyen arra, hogy a hozzájárulás megadását igazolni tudja (tehát rögzítettnek és visszakereshetőnek kell lennie), valamint azt is bizonyítania kell, hogy azt az érintett önkéntesen adta meg. Az önkéntesség vizsgálata objektív és szubjektív szempontok szerint is történik, így már nem elégséges megoldás azt egyszerűen „lenyilatkoztatni”.¹⁶ Különös súlya van az önkéntesség esetén annak bizonyításának, hogy létezett a hozzájárulásnak alternatívája, vagyis, annak, hogy az érintett választása esetén hozzá tudott volna férni ugyanahhoz a szolgáltatáshoz a hozzájárulásának megadása nélkül is.¹⁷ Szintén ebben a problémakörben szükséges megemlíteni, hogy a felek közötti jelentős egyenlőtlenség (másként megfogalmazva: alá-fölé rendeltség) súlyos következményekkel járhat az adatkezelés jogszerűségére, amit a Hatóság – támaszkodva a Munkacsoport¹⁸ megállapításaira is – a munkahelyi adatkezelések alapvető követelményeiről szóló 2016-os tájékoztatójában

¹³ Péterfalvi, et. al., 2018. i.m. 111. o.

¹⁴ 2008. évi XLVIII. törvény 6. § (1) bekezdés

¹⁵ 2013. évi V. törvény 2:48. §

¹⁶ Európai Adatvédelmi Testület: *Guidelines 05/2020 on consent under Regulation 2016/679, Version 1.1*, 2020. 7. o. https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_202005_consent_en.pdf (2021.08.01.)

¹⁷ Kulcsár Zoltán: *Privacy Policy Online Services, A hozzájárulás fogalmának kiegészítése az Európai Adatvédelmi Testület 5/2020 iránymutatásában*, 2020. <https://www.adatvedelmirendelet.hu/uncategorized/a-hozzajarulas-fogalmanak-kiegészítése-az-europai-adatvedelmi-testület-5-2020-iranymutatasaban/> (2021.08.01.)

¹⁸ 29. szerinti munkacsoport (továbbiakban: Munkacsoport)

kifejezetten ki is emelt.¹⁹ Érdekesképpen megjegyezhető, hogy a GDPR eredeti – Bizottság által javasolt – szövegverziója szerint amennyiben jelentős egyenlőtlenség áll fenn az érintett és az adatkezelő helyzete között, akkor a hozzájárulás nem teremtett volna jogalapot az adatkezelésre.²⁰

Megjegyzendő, hogy az egyetlen jogalap, amelynél speciális tájékoztatósi szabályok (különös tekintettel annak egyértelműségére²¹) vannak érvényben, továbbá a legerőteljesebb rendelkezési jogot adja az érintettnek, mivel lehetővé teszi számára, hogy a hozzájárulását bármikor visszavonhassa, ezzel ellehetetlenítve az adatkezelési tevékenység folytatását.²²

Úgy gondolom az alkalmazási nehézséget a hozzájárulásokkal kapcsolatban azok megalapozatlan és sok esetben visszaélésszerű alkalmazásának gyakorlata, valamint az azonnali törlést eredményező visszavonás joga jelenti, ebből kifolyólag a jogalap használatát a legszükségesebb esetekre érdemes korlátozni. Állításom magyarázatául először arra hívnám fel a figyelmet, hogy a GDPR előtti gyakorlat szerint a szerződésekben (pl.: munkaszerződések) található adatvédelmi rendelkezések kimerültek a „személyes adataim kezeléséhez hozzájárulok” kitételben.²³ Ez nyilvánvalóan már akkor is elégtelen volt, hiszen ebből nem derült ki, hogy milyen adatokra vonatkozik a hozzájárulás, és azok milyen célokra használhatók fel, ki az adatkezelő, valamint, hogy meddig tárolhatók az adatok. A visszaélések pont ebben rejlettek, hiszen a megfogalmazásnak hála lehetetlen volt azt bizonyítani, hogy pontosan mihez történt a hozzájárulás. Az alkalmazási tárgykörök korlátlanúsága miatt pedig egyszerű megoldás volt mindenhez bekérni a hozzájárulást, akkor is, ha az adatok nem voltak szükségesek vagy azok egyenesen hátrányos helyzetbe hozták az érintettet. A hozzájárulási érme másik oldala, mikor a jóhiszemű adatkezelő bekéri a személyes adatok kezeléséhez a hozzájárulást, ám az érintett formál-jogi szempontból kifogástalan magatartással kéri az adatok törlését. A feleslegesen bekért hozzájárulások esetén a helyzet súlya akkor válik kézzelfoghatóvá, ha a példa kedvéért az adatok egy szerződésben vagy egy számlán szerepelnek. Utóbbi esetben egy felkészült adatkezelő még akkor is, ha eredetileg – tévedésből vagy biztos, ami biztos alapon – a számla kiállításához is bekérte a hozzájárulást, védekezhett törvényen alapuló adatkezeléssel, ezáltal a törlési kérelmet eredményesen tudta elutasítani. Azonban a szerződés esetén erre nem volt lehetősége, hiszen a szerződési szabadsággal összhangban (eltekintve természetesen a kógens jogszabályi rendelkezésektől) általában nem normatív előírásokon alapul a

¹⁹ A Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság tájékoztatója a munkabehelyi adatkezelések alapvető követelményeiről (2016). 7. o.

²⁰ Szőke Gergely László: Az adatvédelem szabályozásának történeti áttekintése. *Infokommunikáció és jog*, 2013/3, 110. o.

²¹ Rendelet 32. preambulumbekkezdés

²² Salami, Emmanuel: *An Analysis of the General Data Protection Regulation (EU) 2016/679*, 2017. 7. o. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2966210>

²³ Bölskei Krisztián: *GDPR Kézikönyv 2.0, Új EU-s Adatvédelmi Rendelet, Info tv., GDPR Salátatörvény*. Budapest, Vezinfo Kiadó, 2019. 58-59. o.

szerződésben szereplő adatok kezelése. Látható, hogy ad absurdum előfordulhatott olyan eset, amikor az adatkezelő egy fennálló jogviszony vagy jogi kötelezettség teljesítéséhez szükséges adatokat törölt a hozzájárulás visszavonásának következtében.

A fentiekből kifolyólag – alapozva a hozzájárulással szemben kialakuló nemzetközi szkepticizmusra is – úgy gondolom, hogy a korábbi gyakorlattal (vagyis a jogszabályi rendelkezés hiányában a hozzájárulás automatikus bekérésével²⁴) teljes mértékben szakítva, a hozzájárulásnak az utolsó opciónak kell lennie a jogalpok választásakor, illetve olyan helyzetekre kell korlátozni, amikor nincs különösebb jelentősége az adattörlési kérelem teljesítésének. Így például egy munkavállaló esetén a céges weboldal dolgozói bemutatkozó felületén közzétett adatokkal és képekkel kapcsolatban, céges rendezvényeken készült képekkel, vagy promóciós anyagokban szereplő adatokkal kapcsolatos (a Ptk. rendelkezéseit is figyelembe vevő) adatkezelések esetén használható a hozzájárulás, de egyéb esetekben más jogalap használata mutatkozik célszerűnek. Tisztában vagyok azzal az elgondolással, hogy a hozzájárulás biztosítja az érintett számára az önrendelkezési jogának legteljesebb formáját és elméletileg a lehető legkedvezőbb ránézve ennek a jogalpnak a használata. Azonban a korábbi és jelenlegi gyakorlatot is figyelembe véve a hozzájárulások önkéntessége ritkán tekinthető valósnak, a legtöbb esetben pusztán adminisztratív módon realizálódik.²⁵

Fontosnak tartom kiemelni a hozzájárulás alkalmazásának jogszabály által megkövetelt módjával kapcsolatban, hogy a jogalkotó és a hatóság gyakorlata szerint is visszaszoruló tendenciát mutat ez a megoldás. A jogalkotási trend esetén példaként említhető a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény (Szvtm.) módosítása a 2019. évi XXXVI. törvény (un. GDPR-Salátatörvény) hatályba lépése által. A korábbi szabályozástól eltérően az elektronikus megfigyelés vonatkozásában az adatkezelő igazolható jogos érdeke vagy fennálló közérdek (tehát nincs szükség a hozzájárulásra sem) alapján határozhatja meg az elérendő célt és az ehhez szükséges adatkezelési időt.²⁶ A hatósági gyakorlattal összefüggésben említhető a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság állásfoglalása a digitális oktatással kapcsolatban.²⁷ E szerint a COVID-19 járvány alatt megvalósított távoktatás vagy digitális oktatás során a pedagógus által gyakorlati teljesítés megtekintése céljából bekért fényképekkel vagy videófelvételekkel kapcsolatban megvalósuló adatkezelés

²⁴ Freidler Gábor: *A munkaviszonnyal összefüggő adatkezelések*. In: Péterfalvi Attila (Szerk.): *Adatvédelem és információszabadság a mindennapokban*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2012. 289. o.

²⁵ Schermer, Bart Willem – Custers, Bart – van der Hof, Simone: *The Crisis of Consent: How Stronger Legal Protection May Lead to Weaker Consent in Data Protection. Ethics and Information Technology*. 2014. 7-12. o. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2412418>

²⁶ Kulcsár Zoltán: *Privacy Policy Online Services, GDPR-Salátatörvény elfogadásával kapcsolatos főbb változások*. <https://www.adatvedelmiszakerto.hu/2019/04/a-gdpr-salatatörvény-elfogadasaval-kapcsolatos-fobb-változások/> (2021.08.01.)

²⁷ NAIH/2020/2888. számú állásfoglalás

a közfeladat ellátásából fakadóan un. „kötelező” jellegű, így a Ptk. 2:48. § (1) bekezdése nem vonatkozik rá és nincs szükség hozzájárulás bekérésére, a jogalap pedig az adatkezelés közérdekűsége lesz. Szintén itt említhető, hogy az Európai Adatvédelmi Testület COVID-19 járvánnyal kapcsolatosan megvalósuló kontaktuskutatás esetén alkalmazott online alkalmazások vonatkozásában leszögezte, hogy az adatkezelés lehet közérdekű (tehát 6. cikk (1) bek. e) pont szerinti), függetlenül attól, hogy annak használata önkéntességen alapul.²⁸

2. Szerződés teljesítése

A GDPR 6. cikk (1) bekezdés b) pontjában meghatározott szerződés teljesítéséhez szükséges adatkezelést kettő esetben engedni használni. Egyfelől a megkötendő szerződést előkészítő lépések során, másfelől az érintettel kötött szerződés tényleges teljesítése alatt.²⁹

Utóbbi esetben természetesen az egyik legfontosabb feltétel, hogy a szerződő fél az érintett legyen, éppen ezért nem alkalmazható szerződéses jogalap a már megszűnt szerződések alapján indított igényérvényesítések vagy a követelésátruházás esetén, ugyanis egyik esetben sincs az adatkezelő és az érintett között érvényes szerződés. Az, hogy esetlegesen volt korábban, de megszűnt vagy van érvényes szerződés, de azt az adatkezelőtől eltérő személlyel kötötték, nem jöhet számításba. Ilyenkor más jogalap alkalmazása szükséges, jelen helyzetben például mindkét esetben az f) pont szerinti jogos érdek alapján lehet az igényérvényesítési eljárásban vagy a faktorált követelésben szereplő adatokat kezelni. Lényegtelen azonban, hogy a szerződést fizikailag az érintett kötötte-e meg, elég, ha szerződő félnek minősül. Szerződés fogalma alá pedig egyaránt beletartozik az írásbeli, az elektronikus úton és a szóban kötött szerződés is, továbbá annak sincs jelentősége, hogy polgári, közigazgatási, munka- vagy egyéb jogon alapul.³⁰ Szintén kiemelten fontos kritérium, hogy az adatok kezelése objektíve szükséges legyen a szerződés teljesítéséhez³¹, amely jelen esetben nem azt jelenti, hogy minden adatnak a szerződésben kell szerepelnie.³²

²⁸ Európai Adatvédelmi Testület 04/2020 sz. a COVID19-járvánnyal összefüggésben a behemeghatározó adatok és a kontaktuskövető eszközök használatáról szóló irányzatátása, 2020. 9-10. o. https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_20200420_contact_tracing_covid_with_annex_hu.pdf (2021.08.01.)

²⁹ Péterfalvi, et. al., 2018, i.m. 123-124. o.

³⁰ U.o. 124. o.

³¹ Zuiderveen Borgesius, Frederik: *Personal Data Processing for Behavioural Targeting: Which Legal Basis?*, 2015. 9-10 o. <https://ssrn.com/abstract=2662008> (2021.08.01.)

³² Európai Adatvédelmi Testület: *2/2019 irányzatás a személyes adatoknak az általános adatvédelmi rendelet 6. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerinti kezeléséről az érintettek részére nyújtott online szolgáltatások összefüggésében*, 2019. 8. o. https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines-art_6-1-b-adopted_after_public_consultation_hu.pdf (2021.08.01.)

A hozzájárulás jogalapjánál említett problémák a szerződéses jogalap esetén nem merülnek fel, így véleményem szerint sokkal kiszámíthatóbb adatkezelést eredményez. Ez esetben nem lehetséges meghatározhatatlan adatkör kezelését hozzájárulás alapján elkezdeni, csak azt, ami a szerződés megkötéséhez, teljesítéséhez és megszüntetéséhez szükséges. Ehhez egyébiránt nincs is szükség pontosabb megfogalmazásra, hiszen a polgári jog vagy a munkajog által jól azonosíthatóvá válik a szóban forgó adatkör. Fontos szempont, hogy az érintett már nem képes önhatalmúlag törölni az adatokat, mivel az adatkezelés elválaszthatatlanul összekötődött a szerződéses jogviszonnyal, tehát amíg létezik érvényes szerződés a felek között az adatkezelés is jogszerűen folytatható. Ennek egyébként a fordítottja is igaz lehet, ugyanis a tisztességes elvéből fakadóan érvénytelen – akár semmis, akár megtámadható – szerződés alapján adatokat jogszerűen kezelni nem lehet.³³

A szerződéses jogalap másik esete, amikor az adatkezelés a szerződéskötést megelőző, az érintett kérésére történő lépések megtételéhez szükséges. Ez az átmeneti időszak, amikor még nincs érvényes szerződés, de a felek a szerződéskötési akaratukat kinyilvánították egymás felé és olyan adatok kezelésére van szükség, amelyek nélkül nem lehet később megkötni a szerződést. Ez egy konkrét (személyre szabott) árajánlat kérésétől a szerződéskötést megelőző tárgyalásokon keresztül, a szerződés megkötéséig tarthat.³⁴ A jogalap használhatóságának legkorábbi időpontja az érdeklődés kifejezése is lehetne, de álláspontom szerint ez esetben (az Európai Adatvédelmi Testület állásfoglalásában szereplő esetkört megszorítóan értelmezve³⁵) a pillanat olyan távoli, hogy a legcsekélyebb bizonyossággal sem jelenthető ki, hogy ez a szándék valódi-e. Az üzleti életben egyébként nem ritka, hogy a lehetséges vevő számos lehetőséget körbejár mielőtt döntését meghozná, ilyen esetekben pedig bizonyosan nem több szerződést kíván megkötni, hanem csak egyet. Így az érdeklődés szakaszában rekedt állapotot nem tartom szerződéskötést megelőző lépésnek. Tekintve, hogy a pusztá válaszáds mellett az adatkezelőnek érdeksérelmet nem okoz az adatok esetleges törlése, egy vevő/megrendelő érdeklődésében szereplő adatait hozzájárulásuk alapján kezelném.

3. Jogi kötelezettség teljesítése

A c) pontban olvasható jogalap esetén az adatkezelés az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettség teljesítéséhez szükséges. Számos jogszabályról lehet szó, amelyek személyes adatok kezelését írják elő (i), követelik meg (ii) vagy teszik lehetővé (iii).³⁶

Első esetben a jogszabály konkrétan előírja milyen adatokkal, milyen célból és milyen időtartamban kell kezelnie az adatkezelőnek a személyes adatokat. Az adminisztratív terhen túl, adatvédelmi szempontból ez egy könnyű helyzet, hiszen

³³ Uo. 124. o.

³⁴ Uo. 125-126. o.

³⁵ Európai Adatvédelmi Testület: 2/2019 iránymutatás, i.m. 14. o.

³⁶ Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége és az Európa Tanács, 2019, i.m. 168-169. o.

elsődlegesen a jogalkotónak kell vizsgálnia az adatkezelés jogszerűségét.³⁷ Számtalan ilyen konkrét rendelkezés található például a gyermekvédelmi törvényben³⁸ vagy az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló törvényben.³⁹

Második eset, amikor a jogszabály olyan jogi kötelezettséget ír elő, amelyet csak nyilvánvalóan személyes adatok kezelésével lehet betartani, azonban az Info.tv. 5.§ (3) bekezdésében megkövetelt részletességgel nem írja le az adatkezelés körülményeit. Ilyen esetekben az adatkezelő (jogállásától függően) döntésén múlhat, hogy a szükségesség és arányosság vizsgálatával vagy érdekmérlegelési teszt útján fogja a törvény előírásainak betartásához fűződő közérdeket, illetve jogos érdeket bizonyítani, vagy úgy ítéli meg, hogy eléggé egyértelmű maga a kötelezettség, és annak teljesítéséhez szükséges adatkezelés minden lényeges körülménye is. Utóbbi esetben megteheti, hogy továbbra is jogi kötelezettség teljesítése érdekében folytatja az adatok kezelését, de annak kockázatával kell ezt tennie, hogy a Hatóság esetlegesen egyet nem értését fogja kifejezni döntésével kapcsolatban. Erre az esetre példaként említhető a munkaidő-nyilvántartási vagy a számviteli bizonylat megőrzési kötelezettség.⁴⁰

Harmadik esetben a jogszabály mindössze felhatalmazást ad az adatok kezelésére⁴¹, amely a gyakorlatban sok mindent jelenthet, hiszen a legtöbb jogszerű életviszony levezethető valamilyen jogszabályi felhatalmazásból vagy épp tiltásból. Ettől függetlenül egyértelműen helytelen ilyen esetekben jogi kötelezettség teljesítésére alapítani az adatkezelést.

Végezetül fontos megjegyezni, hogy jogi kötelezettségnek tekinthető az az eset is, amikor bíróság vagy hatóság eljárásjogi jogszabályra történő hivatkozás kíséretében, írásban adatok átadását kéri.⁴²

4. Létfontosságú érdek

Előfordulhatnak olyan körülmények, amelyekben az adatkezelés az érintett vagy egy másik természetes személy létfontosságú érdekeinek védelme miatt szükséges és más jogalap a szóban forgó adatokhoz nem áll rendelkezésre⁴³. Az ilyen helyzetekre felkészülve került be a Rendeletbe a 6. cikk d) pontja. Az élethelyzetek sokfélék lehetnek, az esetek többségében az élet, testi épség és egészség védelme érdekében kerülhet sor az alkalmazására, de álláspontom szerint az érintett nyilvánvaló érdekében álló, vagyoni kár bekövetkezésekor vagy bekövetkezési esélyének felmerülésekor is használhatónak kell lennie.

³⁷ Uo. 169 o.

³⁸ 1997. évi XXXI. törvény 134. §-136/B. §

³⁹ 1997. évi XLVII. törvény az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről

⁴⁰ Péterfalvi, et. al., 2018. i.m. 127. o.

⁴¹ Uo. 127 o.

⁴² Uo. 128 o.

⁴³ Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége és az Európa Tanács, 2019, i.m. 169-170. o.

Fontos kitétel a jogalap alkalmazásával kapcsolatban, hogy az emberi élet védelme esetén sem szolgálhat egészségügyi adat kezelésének alapjául (arra a GDPR 9. cikk (2) bekezdése vonatkozik). Az érintett létfontosságú érdeke szerint tehát az allergia fajtáját nem, de az értesítendő hozzátartozó elérhetőségét lehet kezelni.⁴⁴

5. Közérdekű feladat ellátása, közhatalmi jogosítvány gyakorlása

A 6. cikk e) pontban került meghatározásra azon eset, amikor az adatkezelés közérdekű vagy az adatkezelőre ruházott közhatalmi jogosítvány gyakorlásának keretében végzett feladat végrehajtásához szükséges. A rendelkezés két fordulatra bontható, közérdekű adatkezelésre és közhatalom gyakorlásával kapcsolatos adatkezelésre.

A Rendelet magyar fordításában szereplő közérdekű feladat meghatározásához a gyakorlat szerint a magyar közfeladat fogalma hívható segítségül, így közfeladatot lát el minden az állam- és önkormányzati igazgatáshoz tartozó szerv (i), valamint a jogszabály által létrehozott, jogszabályban meghatározott feladatkörrel rendelkező szerv vagy személy (ii). A közhatalmat gyakorló szervek és a közfeladatot ellátó szervek között láthatólag átfedés van, hiszen a közhatalom feltételezi a közfeladat ellátására irányuló feladatok meglétét.⁴⁵ Fontos azt is látni azonban, hogy nem minden közfeladatot ellátó szerv gyakorolhat közhatalmat (pl.: közoktatásban résztvevő intézmények), de mindkettő típusú szerv feladatait uniós vagy tagállami jog kell, hogy meghatározza. Utóbbi kitétel miatt ezen jogalap általában az un. „kötelező adatkezelések” kategóriájába sorolják⁴⁶, bár számomra sok tekintetben hasonlóságokat mutat a következő pontban taglalt jogos érdek jogalapjával. Összehasonlításuk szempontjából fontos tényező egymáshoz viszonyított kizártságuk, hiszen a GDPR egyfelől explicite megtiltja az érdekmérlegelés használatát közhatalmi szervek számára,⁴⁷ míg a közfeladat hiánya (legtöbb esetben) lehetetlenné teszi a magánszféra számára ennek a jogalapnak az alkalmazását.⁴⁸ Ugyan nem egyértelmű, hogy ez csak a közhatalmi szervekre vonatkozhat vagy a közfeladatot ellátó szervekre is (a Rendelet nem említi utóbbi szerveket csak az adatkezelés közérdekűségét). Ettől függetlenül a gyakorlat minden e) pont alá tartozó adatkezelő számára használhatatlannak tartja az f) pontot. Előbbi kijelentésemet egyértelműen alátámasztja – többek között – a NAIH 2020. március 10. napján kiadott állásfoglalása a COVID-19 járvánnyal kapcsolatos adatkezelések vonatkozásában. A Hatóság a megbetegedések megelőzése érdekében végzett adatgyűjtések jogalapjával kapcsolatosan a következőt mondta: „*A fent megadott*

⁴⁴ Péterfalvi, et. al., 2018, i.m. 128 o.

⁴⁵ Uo. 129 o.

⁴⁶ Uo. 129 o.

⁴⁷ Rendelet 6. cikk (1) bekezdés utolsó fordulata

⁴⁸ Information Commissioner's Office: *Lawful basis for processing, Public Task*. <http://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/guide-to-the-general-data-protection-regulation-gdpr/lawful-basis-for-processing/public-task/> (2021.08.01.)

adatok kezelésének [kérdőívben szereplő adatok] jogalapjául ebben az esetben a GDPR 6. cikk (1) bekezdés f) pontja szerinti jogalap, illetve közfeladatot ellátó, illetve közhatalmat gyakorló szervezetek adatkezelési esetében a 6. cikk (1) bekezdés e) pontja szolgálhat, tekintettel alapfeladatuk zavartalan ellátásának szükségességére.⁴⁹ Az idézet jól tömöríti álláspontomat a két jogalap működésének hasonlóságáról. Véleményem szerint ugyanarra az estkörré szánták őket alkalmazni, de egyiket a közzsféra, míg másikat a versenyszféra szereplői számára. E kettő között a legnagyobb különbséget az e) pont szerinti jogalap törvény általi meghatározottsága és az f) pontban rögzített érdekmérlegelési teszt elvégzésének kötelezettsége jelenti. A jogos érdekről a következő alpontban részletesen lesz szó, a közérdekű adatkezeléssel kapcsolatban azonban megjegyzendő, hogy a közzsféra szerveinek általában minden alapfeladata visszavezethető valamilyen jogszabályi rendelkezésre (ez teszi közfeladattá), így az alkalmazása – jogszerű működést feltételezve – a jogos érdek mintájára, de a kötelező teszt elvégzésének kötelezettsége nélkül tud végbe menni. Egyébiránt érthető is, hogy enyhébb kötelezettséget ír elő az amúgyis rendkívül részletesen szabályozott közzsféra számára a Rendelet, mint a piaci alapon működő, döntési autonómiáját megtartó gazdasági szereplők számára.

Fontos végezetül azt is megjegyezni, hogy a közhatalmat gyakorló, illetve közfeladatot ellátó szervek tevékenységével összefüggésben végzett adatkezelésekkel kapcsolatban a Hatóság 2018. évi beszámolójában kiemelte, hogy ezen szervek tekintetében mind a közjogi, mind a magánjogi jogviszonyok esetén az e) pont szerinti jogalap „mintegy magába olvasztja, elnyeli a további adatkezelési jogalapokat”. Ezzel a kijelentéssel kapcsolatban a gyakorlat több különböző, egymással akár szöges ellentétben lévő álláspontot is magáévá tett az elmúlt években, azonban jelenlegi – a hatósági szándékhoz talán legközelebb álló – érvelés szerint ezzel a Hatóság egy lehetséges értelmezést kívánt mindössze bemutatni és nem volt célja kizárni az alkalmazási körből minden egyéb jogalapot.⁵⁰

6. Az érdekmérlegelés jogalapja

A már hivatkozott 6. cikk f) pont alatt olvasható a röviden érdekmérlegelés vagy jogos érdekként nevezett jogalap, amely akkor használható, ha az adatkezelés az adatkezelő vagy egy harmadik fél jogos érdekeinek érvényesítéséhez szükséges. Alkalmazási korlátját jelenti, ha előbbi érdekekkel szemben elsőbbséget élveznek az érintett olyan érdekei vagy alapvető jogai és szabadságai, amelyek a személyes adatok védelmét teszik szükségessé.⁵¹ A jogalappal kapcsolatban okkal merülhet fel a kérdés, hogy pontosan mi tartozhat a hivatkozható érdekek közé. Fontos tisztázni, hogy az érdek fogalma szorosan kapcsolódik az adatkezelés céljához, azonban azzal nem azonos. A Munkacsoport megfogalmazása szerint a cél az a különös ok, amely

⁴⁹ NAIH/2020/2586. állásfoglalás

⁵⁰ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság Beszámolója a 2018. évi tevékenységéről (B/4542). Budapest, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, 2019. 36. o.

⁵¹ Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége és az Európa Tanács, 2019, i.m. 172-173. o.

miatt az adatot kezelik, vagyis ez az adatkezelés célja és szándéka. Az érdek azonban ennél egy tágabb fogalom, vagyis egy olyan érdek, amellyel az adatkezelő rendelkezik az adatkezelésben, illetve az az előny, amelyet az adatkezelő származtat – vagy a társadalom származtathat – az adatkezelésből.⁵²

A jogalap lényege kötetlen használhatóságában rejlik, kvázi szubszidiárius jogalpnak is nevezhetnénk, mivel, ha semmilyen másik jogalap sem alkalmazható, – nincs szerződés, sem jogi kötelezettség, a hozzájárulás önkéntessége megkérdőjelezhető, a tevékenység nem közfeladat ellátására irányul és az érintett sincs életveszélyben – de az adat kezelésére feltétlenül szükség van, akkor egy pozitív végeredménnyel záródó érdekmérlegelési teszt folytán a tevékenység folytatható lesz. Különösen nagy hangsúlyt kell fektetni ilyen esetekben az említett tesztre, amelyben alaposan körül kell járni az adatkezelés körülményeit, fel kell tárni annak okait, várható következményeit és az érintettre gyakorolt hatásait, továbbá igazolni kell azt is, hogy az adatkezelés a Rendelet – egyéb jogszabályok – előírásainak és az adatkezelő adatbiztonsági követelményeinek megfelelően történik. A tesztben feltétlenül ki kell térni a tervezett adatkezelés szükségességére és hatásainak arányosságára (un. szükségesség-arányosság vizsgálata), a jogos érdek fennállásának igazolására és az érintett érdekeinek vizsgálatára. Végeredményben annak bizonyítását kell dokumentáltan lefolytatni, hogy az adatkezelőnek a szóban forgó adatok kezeléséhez fűződő érdeke elsőbbséget élvez az érintett érdekeivel, jogaival és szabadságaival szemben (fordítva megfogalmazva azt kell bizonyítani, hogy az érintettnek nincs olyan érdeke, amely elsőbbséget élvezne az adat kezelőjével szemben). Egy ilyen érdekmérlegelési tesztnek tartalmi szempontból csak az adatkezelő képzelete, bátorsága, valamint a jogszerű, tisztességes és átlátható adatkezelés elvei szabnak határt. Annyi bizonyos, hogy az érdeknek legalább törvényesnek, létezőnek és egyértelműnek kell lennie.⁵³

Jogos érdekekkel szokás tipikusan indokolni a munkáltató által végzett mindenfajta munkavállalókat célzó ellenőrzést, jogi igények érvényesítését hivatalos vagy informális eljárások keretében,⁵⁴ valamint a kapcsolattartásra szolgáló adatok kezelését is. Visszatulva az 5. pont alatti párhuzamra az e) és f) pont jogalapjai között itt hívnám fel a figyelmet a GDPR 21. cikkében rögzített érintetti jogra, vagyis a tiltakozáshoz való jogra. Ezzel a joggal az érintett korlátozott esetekben, kiemelten jogos érdeken vagy közhatalmon/közérdeken alapuló adatkezelések esetén élhet, újabb erőteljes hasonlóságot létrehozva e két jogalap között. A jog gyakorlása mindkét esetben ugyanazt eredményezi, az adatok kezelését korlátozni kell, a tiltakozást ki kell vizsgálni. Az érdek fennállása esetén, az igazolására szolgáló dokumentáció átadásával tudja az adatkezelő elutasítani a kérelmet. Alternatív módon az érdek hiányának megállapításakor – a kérelemnek helyt adva – az

⁵² A 29. cikk szerinti munkacsoport 06/2014 számú véleménye az adatkezelő jogszerű érdekeinek fogalmáról (WP217), 25. o.

⁵³ Péterfalvi, et. al., 2018, i.m. 132. o.

⁵⁴ Bölscei, 2019, im. 167-180. o.

adatkezelő fel kell hagyjon az adatkezeléssel, az adatok egyidejű törlése mellett. Az előző állításom úgy vélem igaz mind a *jógos* érdekre, mind pedig a *közérdekre* (együttesen kényszerítő erejű jogos oknak is nevezhetők) is, annyi eltéréssel, hogy az f) pont szerinti jogalap esetén a kérelemre elküldött válaszban szerepelnie kell az érdekmérlegelési tesztnek, e) pont esetén ilyen konkrét elvárás nincs. Ugyanez a logika fedezhető fel a GDPR 21. cikkének szó szerinti megfogalmazásában: „[tiltakozás esetén] az adatkezelő a személyes adatokat nem kezelheti tovább, kivéve, ha az adatkezelő bizonyítja, hogy az adatkezelést olyan kényszerítő erejű jogos okok indokolják, amelyek elsőbbséget élveznek az érintett érdekeivel, jogaival és szabadságaival szemben, vagy amelyek jogi igények előterjesztéséhez, érvényesítéséhez vagy védelméhez kapcsolódnak”.

7. Különleges adatok kezelésére vonatkozó speciális szabályok

A Rendelet 9. cikk (2) bekezdése állapítja meg azokat a többletfeltételeket, amelyeknek – a fentiekben ismertetett valamely jogalap megléte mellett – szintén meg kell felelnie a különleges adatkategóriákat érintő adatkezeléseknek. Ugyanezen cikk (1) bekezdése általános tilalmat állít fel a különleges adatok kezelésével kapcsolatban, így az említett többletfeltételek nem minősülnek önálló jogalapoknak, inkább kivételeket határoznak meg a tiltás alól. A különleges adatkategóriákkal kapcsolatos megkülönböztetett eljárás szükségességét azok általánosságban érzékenyebbnek ítélt jellege indokolja, amelyből adódóan nagyobb valószínűséggel fordulhatnak elő visszafordíthatatlan és hosszútávú károk az adat alanyának vonatkozásában.⁵⁵

A (2) bekezdés a)-j) pontjai közül kiemelendő az a), amely az érintett kifejezett hozzájárulását jelöli, a b), amely középpontjában a munkajogi tárgyú szabályokat és szociális intézkedéseket tartalmazó jogszabályok állnak, a c), amely az érintett létfontosságú érdekét jelöli, de eltérően a 6. cikk d) pontjától vonatkozhat egészségügyi adatra, feltétele pedig, hogy az érintett a hozzájárulást ne legyen képes megadni, valamint a h) pont, amely egyebek mellett lehetőséget ad a munkavállaló munkavégzési képességének felmérése céljából végzett orvosi vizsgálatokra.⁵⁶

IV. Jogalapválasztás elméleti folyamata

Az előbbieket alapján megállapítható, hogy az érvényes jogalap megtalálása és használata nem egy sablonok alapján végezhető, automatizált művelet. Annál is inkább, mert az eset bármely körülménye képes lehet a választás befolyásolására, az adatkezelési tevékenység előrehaladtával pedig elképzelhető, hogy más jogalap alkalmazása válik szükségessé.

A jogalap megválasztása előtt minden esetben az adatkezelési folyamat azonosítására van szükség, tisztában kell lenni annak részleteivel, különösen a

⁵⁵ Emberi Jogok Európai Bírósága, S. és Marper kontra Egyesült Királyság [Nagykamara], 30562/04. és 30566/04. sz. ügyek, 2008.

⁵⁶ Péterfalvi, et. al. 2018, i.m. 140-145. o.

kítűzött adatkezelési céllal és a rá vonatkozó esetleges jogszabályokkal. Egyúttal ki kell tudni zárni azt, hogy az adatkezelés valamely jogszerűségi feltételbe (alapelvbe) ütközzön. Ha mindez megtörtént célszerűségi szempontól érdemes megvizsgálni az adatkezelést. Ebben az esetben arra a kérdésre kell keresni a választ, hogy melyik jogalap illene az adott helyzetre és, hogy a használata esetén milyen következmények várhatók. Figyelemmel kell lenni – az adatkezelő számára különösen fontos – „stabilitásra” és „kiszámíthatóságra”, valamint a megvalósítás „árára”, vagyis a jogalap használatából eredő költségekre és többlet munkateherre. Saját álláspontom szerint – egy magánszektorban működő adatkezelő számára – a vizsgálat célszerű lépései a következők (a lépések meghatározásakor figyelembe vettem a brit adatvédelmi hatóságnak a megfelelő jogalap kiválasztására szánt interaktív eszköze által tett javaslatait⁵⁷):

→ 1. lépés: vonatkozó jogi kötelezettségek vizsgálata (6. cikk c) pont);

Egy kellően pontos jogszabályi előírás esetén kevés teendője marad az adatkezelőnek, így egyszerűen alkalmazható jogalap. Egyébként jogi kötelezettség megléte ki is zár minden más jogalapot így feltétlenül érdemes ennek vizsgálatával kezdeni. Rendkívül fontos azonban, hogy a nem kifejezett kötelezettségek esetén – amelyek az Info.tv. 5.§ (3) bekezdésének nem felelnek meg – nem alkalmazható a c) pont szerinti jogalap, ilyenkor más jogalap alkalmazása szükséges.

→ 2. lépés: szerződéskötés lehetőségének vizsgálata (6. cikk b) pont);

Ha nincs jogszabályi előírás, de a felek egyébként is szándékoztak szerződést kötni, akkor a döntés magától értetődő, érvényes szerződés esetén ezt a jogalapot kell használni.⁵⁸ Azonban létezhetnek olyan esetek, amikor a korábbi gyakorlat nem tette szükségessé szerződés megkötését, azonban azt nem is zárta ki. A szerződési szabadság elvéből eredően mindig érdemes mérlegelni, hogy lehetséges-e érvényes szerződésben rögzíteni az életviszonyt.

→ 3. lépés: érdek mérlegelés elvégezhetőségének vizsgálata (6. cikk f) pont);

Azokban az esetekben, amikor nincs vonatkozó jogszabály vagy a rendelkezés túl általános (lásd: 3. pont), a szerződéskötés pedig az élethelyzetre értelmezhetetlen, az érdek mérlegelési teszt elvégzése merülhet fel lehetőségként. Ilyenkor alaposan át kell gondolni az adatkezelési tevékenységet és egy olyan érvrendszer kell felépíteni, ami magas bizonyossággal elfogadható lesz a Hatóság számára, egy esetleges vizsgálat során. Természetesen magasabb a bírság kockázat és a munkateher is az előbbiekhöz képest, de a jogalap ettől függetlenül kiválóan alkalmazható egy megfontolt adatkezelő gyakorlatában.

→ 4. lépés: hozzájárulások bekérésének vizsgálata (6. cikk a) pont);

Ha semmi sem megvalósítható a fenti lehetőségek közül, nincs jogszabályi felhatalmazás vagy épp ellenkezőleg jogszabály írja elő a hozzájárulás használatát

⁵⁷ Information Commissioner's Office: *Lawful basis interactive guidance tool*. <http://ico.org.uk/for-organisations/gdpr-resources/lawful-basis-interactive-guidance-tool/> (2021.08.01.)

⁵⁸ Európai Adatvédelmi Testület: 2/2019 iránymutatás, i.m. 8. o.

(akár kifejezetten vagy más jogalapok kizárásával), akkor nem maradt más, mint annak alkalmazása. Ilyenkor hozzájárulási nyilvántartást kell elkezdni vezetni, az érintetteket egyenként kell nyilatkozattételre kérni (annak lehetőségével, hogy megtagadhatják azt), a dokumentációt meg kell őrizni és arra is fel kell készíteni a mechanizmust, hogy bármely érintett bármikor visszavonhatja az adott hozzájárulását. A jogalap alkalmazása előtt érdemes alaposan áttekinteni az adatkezelési folyamat technikai részleteit is, hiszen a hozzájárulás megadásának módjának is nagy jelentősége van. Fontos, hogy olyan aktív magatartáshoz kell kapcsolódjon, ami nem téveszthető össze más – a hozzájárulás megadására nem irányuló – cselekménnyel.⁵⁹ Véleményem szerint az adatkezelő szempontjából kardinális jelentőséggel bíró adatkezelési folyamatot hiba hozzájárulásra alapítani. Ez alól a különleges adatok szükségszerű kezelése jelenthet egyedül kivételt.⁶⁰

V. Következtetések, összegzés

Szándékom szerint tanulmányomban áttekintésre kerültek a GDPR és az általa bevezetett új jogalapok legfontosabb jellemzői, valamint a jogalapválasztás egy lehetséges módszertanának meghatározására is kísérletet tettem.

Összegezve az általam legfontosabb megállapításokat, fontos mindenekelőtt kiemelni, hogy a GDPR a potenciálisan alkalmazható jogalapok körét tovább bővítette. Ebből következtethetünk arra, hogy a jogalkotó döntésének hátterében az a jogpolitikai célzat húzódnak meg, amely szerint a jogalapok lehető legszélesebb köréből érdemes választania az adatkezelőnek annak érdekében, hogy az adatkezelési folyamatokhoz leginkább adekvátat tudja alkalmazni. Ennek a fontossága annál is inkább kiemelkedő, hiszen az eltérő jogalapok eltérő – de mindazonáltal jelentős – hatással vannak az érintetti jogok gyakorlására is. A jelentőséget jól szemlélteti, hogy amíg a hozzájárulás esetén annak visszavonása gyakorlatilag a törlési kérelemmel azonos (itt vizsgálni már csak a jogalap helyességét, illetve egyéb jogalap alkalmazhatóságát lehet), addig a jogos érdeken vagy közérdeken alapuló adatkezeléssel szembeni tiltakozásnak lehet helye, ami azonban korántsem azonos az adatok érdemi vizsgálatot nélkülöző törlésével. Látható továbbá az is, hogy például b) vagy c) pont esetében egyáltalán nincs „dedikált” érintetti jog, vagyis ezekben az esetekben az érintett mindössze általában élhet az adatkezeléssel szembeni panasz lehetőségével.

A rendelkezésre álló jogalapok közül – meglátásom szerint – a legtöbb élethelyzetre a b), c) és f)/e) pont alatti jogalapok alkalmazhatók, ahol az e) és f) pontok természetesen kölcsönösen kizárják egymást. Szintén említésre érdemes,

⁵⁹ Kulesár Zoltán: *Privacy Policy Online Services, Összefoglaló az adatvédelmi tisztviselők 2019. évi konferenciájáról* (3. rész), 2020. <https://www.adatvedelmirendelet.hu/uncategorized/osszefoglalo-az-adatvedelmi-tisztviselok-2019-evi-konferenciajarol-3-resz/> (2021.08.01.)

⁶⁰ *A 29. cikk szerinti munkacsoport Európai Adatvédelmi Testület által jóváhagyott iránymutatása az (EU) 2016/679 rendelet szerinti hozzájárulásról* (WP259), 19. o.

hogy a b) pont az egyik legtöbbször alkalmazott jogalappá nőtte ki magát, és véleményem szerint ez a tendencia a jövőben tovább fog erősödni.

Ahogy a jogalapválasztás elméleti folyamatánál is levezettem az a) pont szerinti hozzájárulás alkalmazása mind az érintett mind az adatkezelő számára nehezen alkalmazható a jelenlegi rendszerben, ahol a legtöbb esetre megfelelő alternatívát kínál a többi jogalap valamelyike. Ettől függetlenül megnyugtató azt látni, hogy mind a jogalkotói, mind a hatósági trendek szerint kikopni, de legalábbis visszaszorulni látszik a teljes hazai jogrendből, a jogszabály által megkövetelt hozzájárulás-kérési kötelezettség.

MESTERSÉGES INTELLIGENCIA AZ EURÓPAI UNIÓ STRATÉGIAI ÉS SZABÁLYOZÁSI DOKUMENTUMAINAK TÜKRÉBEN*

dr. Rító Evelin

egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék
A szerző kutatási területe: közigazgatási jog, elektronikus közigazgatás, e-kormányzás, okos város

A szerző elérhetősége: jogrito@uni-miskolc.hu

DOI: [10.47272/KIKPhD.2021.1.3](https://doi.org/10.47272/KIKPhD.2021.1.3)

ÖSSZEFOGLALÓ

A mesterséges intelligencia (a továbbiakban: mesterséges intelligencia vagy MI) kifejezést egyre gyakrabban hallhatjuk a mindennapjaink során. A legtöbb esetben elsőként a technológiai és műszaki fejlesztések jutnak eszünkbe, azonban, ha jobban megvizsgáljuk az említett kérdéskört, akkor arra a megállapításra jutunk, hogy a fogalom jelentése sokkal több annál.

Európában megfigyelhető az az általános tendencia, hogy az egyes Kormányok egyre nyitottabban fogadják a mesterséges intelligencia által kínált lehetőségeket. Jelen tanulmányban az Európai Unió mesterséges intelligenciával kapcsolatos stratégiáinak és szabályozási dokumentumainak jelentősebb mérföldköveit kívánom vizsgálat tárgyává tenni.

33

KULCSSZAVAK

mesterséges intelligencia, Európai Unió, mesterséges intelligencia stratégiák, mesterséges intelligencia szabályozási dokumentumok

I. Bevezetés

A mesterséges intelligencia (a továbbiakban: mesterséges intelligencia vagy MI) kifejezést egyre gyakrabban hallhatjuk a mindennapjaink során. A legtöbb esetben elsőként a technológiai és műszaki fejlesztések jutnak eszünkbe, azonban, ha jobban megvizsgáljuk az említett kérdéskört, akkor arra a megállapításra jutunk, hogy a fogalom jelentése sokkal több annál.¹

*„A tanulmányban ismertetett kutató munka az EFOP-3.6.1-16-2016-00011 jelű „Fiatalodó és Megújuló Egyetem – Innovatív Tudásváros – a Miskolci Egyetem intelligens szakosodást szolgáló intézményi fejlesztése” projekt részeként – a Széchenyi 2020 keretében – az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.”

¹ Hila Mehr: *Artificial Intelligence for Citizen Services and Government*. Harvard Ash Center Technology & Democracy Fellow. https://ash.harvard.edu/files/ash/files/artificial_intelligence_for_citizen_services.pdf (2021.08.01.)

A mesterséges intelligencia fogalmának meghatározására a szakirodalomban nincs egy egységes, általános érvényű definíció.² Ennek oka többek között az, hogy a mesterséges intelligencia fogalmára a köztudatban kettős értelmezés jellemző. Megállapítható, hogy két különböző, egymástól tartalmilag eltérő definícióra ugyanazt a kifejezést használjuk.³ Az egyik értelmezés a tudattal rendelkező gépeket helyezi a középpontba, amelyek tanulásra képesek. A másik értelmezés pedig az emberi gondolkodás valamely részét reprodukálni képes algoritmusok halmazát vizsgálja, amelyek működése eltér az elsőként említett tudattal rendelkező gépek csoportjától. Stuart Russell és Peter Norvig⁴ az MI négy típusát különböztette meg: az emberi módon történő gondolkodás, az emberi módon történő cselekvés, a racionális gondolkodás és a racionális cselekvés kategóriáit.

Napjainkban megfigyelhető, hogy a legelterjedtebb megközelítés szerint az MI az a gép, amely meghatározott cél elérésén dolgozik. Jelentős előrelépést jelentett, hogy az Európai Bizottság is megalkotott egy mesterséges intelligencia definíciót, amely szerint a mesterséges intelligencia olyan rendszert jelent, amely intelligens viselkedésre képes és konkrét célok elérése érdekében vizsgálja a környezetét és – bizonyos mértékű autonómia birtokában – intézkedéseket hajtanak végre.⁵

Az MI jelentősen javíthatja az emberek életszínvonalát, megkönnyítheti a mindennapokat, és ezen keresztül óriási előnyöket hozhat a társadalom és a gazdaság számára is. A vele járó előnyök között gondolhatunk például a magasabb színvonalú egészségügyi ellátásokra, a hatékonyabb közigazgatásra, a gyorsabb és biztonságosabb közlekedésre, a versenyképesebb ipari szektorra és a fenntartható mezőgazdasági tevékenységekre is. A fejlesztési lehetőségek tárháza szinte végelelhatatlan, amely eredményeként hamarosan az MI lesz a gazdasági és a termelékenység növekedés fő motorja, valamint hozzá fog járulni az európai ipari bázis fenntarthatóságához is.⁶ Ahogy korábban megjelent és jelentős változásokat hozott a gőzgép vagy a villamos energia, a mesterséges intelligencia is átalakítja a világot. Ha kissé szűkítjük a mesterséges intelligencia hozadékainak körét, és csak és kizárólag a már megvalósult gyakorlati példákra fókuszálunk, akkor megfigyelhetjük, hogy a mesterséges intelligencia felhasználható pontosabb és gyorsabb orvosi

² Nagy Teodóra: A jövő kihívásai: robotok és mesterséges intelligencia az alapjogi jogalanyiség tükrében. *MTA Law Working Papers* 2020/6.

³ Matthew U Scherer: Regulating Artificial Intelligence Systems: Risks, Challenges, Competencies, and Strategies. *Harvard Journal of Law & Technology*, 29(2), Spring 2016, 359. o. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2609777>

⁴ Stuart Russel – Peter Norvig: *Mesterséges intelligencia – Modern megközelítésben*. Panem, Budapest, 2005. 1040 – 1045. o.

⁵ Európai Bizottság: *Communication from the Commission to European Parliament, European Council, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions on Artificial Intelligence for Europe*, Brussels, 25.4.2018 COM(2018) 237 final. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-237-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF> (2021.08.01.)

⁶ Tiffany Dovey Fishman – William D. Eggers – Pankaj Kishnani: *AI-augmented human services* <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/industry/public-sector/artificial-intelligence-technologies-human-services-programs.html> (2021.08.01.)

diagnózisok felállítására, különböző veszélyes és ismétlődő feladatok elvégzésére, segítségünkre lehet a kiberbűnözés elleni küzdelemben és alkalmazásával minimalizálhatjuk a villamosenergia-felhasználását is.⁷

A mesterséges intelligencia gyorsan elmozdult a pusztán elmélettől a valóságig, ezért értékelődött fel az állam szerepe.⁸ Nemzetközi szinten megfigyelhető az általános tendencia, hogy az államok számára jelentős kihívást jelent a mesterséges intelligencia rohamos fejlődése.⁹ Az országok a versenyképességük fenntartása és erősítése érdekében nem hunyhatnak szemet a jelenség felett, és rá kell bízniuk a társadalmi szereplőket, hogy minél nyitottabbak legyenek a fejlesztések iránt. A legtöbb állami fejlesztést éppen az állítja meg, hogy az érzékeny területeken problémát okoz a mesterséges intelligencia alkalmazása és szabályozása. Ahhoz, hogy a mesterséges intelligencia értékes eszköz legyen az állami szektor és a polgárok számára, legitimitással kell rendelkeznie és természetesen ezzel egyidejűleg széles, befogadó-támogatói réteggel.

Európában megfigyelhető az általános tendencia, hogy az egyes Kormányok egyre nyitottabban fogadják a mesterséges intelligencia által kínált lehetőségeket.¹⁰ Amennyiben pedig szupranacionális, Európai Unió szinten vizsgáljuk a mesterséges intelligencia alkalmazását, fejlesztését és szabályozását, akkor azt figyelhetjük meg, hogy az Európai Unió intézményei is arra törekcsenek, hogy ezen a szinten is megalkotásra kerüljenek a szabályozási és stratégiai keretek.¹¹

Az Unió intézmények közül az Európai Bizottság jár az élen, amely megfelelő segítséget kíván a tagállamok számára nyújtani a mesterséges intelligencia és a robotika területén. A technológiai, az etikai, a jogi, a társadalmi, valamint a gazdasági szempontok mind-mind kiemelt szerepet kapnak az unió kutatások vonatkozásában.¹² A fő cél pedig az, hogy egyfelől a mesterséges intelligencia bevonásra kerüljön az Európai Unió kutatási, gazdasági és ipari szektoraiba, másfelől pedig, hogy azt az európai polgárok és a tagállamok szolgálatába helyezték.

Az elmúlt években az Európai Unió kifejezetten nagy hangsúlyt fektetett a különböző mesterséges intelligencia tárgyú stratégiák megalkotására, ezért jelen

⁷ Bernd W. Wirts – Jan C. Weyerer – Carolin Geyer: Artificial Intelligence and the Public Sector—Applications and Challenges. *International Journal of Public Administration*, 2019/42. 596 – 598. o. <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1498103>

⁸ Ugo Pagallo: *The Law of Robots: Crimes, Contracts and Torts*. Dordrecht, Springer, 2013. <https://doi.org/10.1007/978-94-007-6564-1>

⁹ Tóth András: *Jog és technológia*. In: Klein Tamás – Tóth András (Szerk.): *Technológia jog – Robotjog – Cyberjog*. Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2018.

¹⁰ William D. Eggers – Amrita Datar – John O’Leary: *The future of work in government* <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/industry/public-sector/future-of-work-in-government.html> (2021.08.01.)

¹¹ Eduardo Magrani: *New perspectives on ethics and the laws of artificial intelligence* <https://policyreview.info/articles/analysis/new-perspectives-ethics-and-laws-artificial-intelligence> (2021.08.01.)

¹² Európai Bizottság: *Digital Single Market – Artificial Intelligence for Europe* <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/artificial-intelligence> (2021.08.01.)

tanulmányban az Unió mesterséges intelligenciával kapcsolatos stratégiáinak és szabályozási dokumentumainak jelentősebb mérföldköveit foglalom össze, illetve teszem vizsgálat tárgyává, a következők szerint.¹³

II. Beruházás az intelligens, innovatív és fenntartható iparba – Az Európai Unió megújított iparpolitikai stratégiája

Az Európai Unió Bizottsága már 2017 szeptemberében a „*Beruházás az intelligens, innovatív és fenntartható iparba – Az Európai Unió megújított iparpolitikai stratégiája*”¹⁴ című közleményében hangsúlyozta a mesterséges intelligencia iparban történő alkalmazásának lehetőségét és annak jelentőségét. A Közlemény szerint a mesterséges intelligencia az ipar digitális korra való felkészítésének egyik eszköze lehet.

Hangsúlyozta továbbá, hogy az iparosodás korának ismertetőjegye a gyorsuló ütemű gazdasági, társadalmi és környezeti átalakulás, valamint a technológiai áttörés olyan területeken, mint például a robotika, a dolgok internete, a mesterséges intelligencia, az energiarendszerek és a biogazdaság.

Az Európai Bizottság a közleményében kimondta, hogy az ipar jövőjét a digitalizálás fogja meghatározni, hiszen a digitális átalakulás a folyamatban lévő ipari forradalom központi tényezője. A nagy adathalmazok, a mesterséges intelligencia, a robotika, a dolgok internete, a nagyteljesítményű számítástechnika és a hasonló technológiák területén megjelenő fejlesztések kihatnak társadalom egészére.

Összességében megállapítható, hogy a digitális technológiák térnyerésével a szolgáltatások minden eddiginél nagyobb jelentőségre tesznek szert az iparban. Az intelligens technológiák ipari értékláncokba való beépítése, valamint az azokon átívelő alkalmazása pontosan ezért meghatározó Európa növekedése és versenyképessége szempontjából.

III. Európai Parlament Bizottságnak szóló ajánlása – A robotikára vonatkozó polgári jogi szabályokról

Az Ajánlás felhívja azon tényre a döntéshozók figyelmét, hogy az emberiség egy olyan korszak küszöbén áll, amikor egyre kifinomultabb technikájú robotok, botok, androidok és a mesterséges intelligencia más megjelenési formái egy új ipari forradalom kialakulásához vezetnek. Hangsúlyozza, hogy az innovációs folyamat a társadalom minden rétegére kihat és kiemelten fontos, hogy a jogalkotó figyelembe vegye és megalkossa annak jogi és etikai kereteit.

Az Ajánlás jelentőségét az adja, hogy a dokumentum elkészítésével az Európai Parlament célként jelölte meg a robotok és a mesterséges intelligencia általánosan elfogadott, rugalmas és az innovációt nem hátráltató fogalmainak meghatározását; a robotok és a mesterséges intelligencia fejlesztése, programozása

¹³ Terjedelmi okok miatt a tanulmány nem terjed ki Európai Unió minden olyan dokumentumára, amely a mesterséges intelligencia fejlesztésével kapcsolatos.

¹⁴ Európai Bizottság: *Investing in a smart, innovative and sustainable Industry - A renewed EU Industrial Policy Strategy*. COM/2017/0479 final.

és használata során tiszteletben tartandó etikai alapelveknek a kidolgozását, valamint azoknak az uniós szabályokban és magatartási kódexekben történő megjelenítését.

Kiemelést érdemel, hogy az Ajánlás a hivatkozott célokat annak elősegítése érdekében kívánta elérni, hogy a technológiai forradalom az emberiséget szolgálja, a fejlett robotika és a mesterséges intelligencia előnyei széles körben érvényesüljenek, és a lehetséges buktatókat el lehessen kerülni. Az Ajánlás a jogalkotásra vonatkozóan is megfogalmazott különböző elveket és célokat. Fő iránymutatása az, hogy a fejlesztések során – a robotika és a mesterséges intelligencia – vonatkozásában fokozatos, pragmatikus és óvatos megközelítés alkalmazását javasolta¹⁵ annak érdekében, hogy ne akadályozzuk az innovációs folyamatokat.¹⁶

IV. Európai Tanács EUCO 14/17. számú következtetései

Az Európai Tanács 2017. október 19. napján megtartott ülésén az EUCO 14/17. számú következtetéseiben abból indult ki, hogy ki kell dolgozni a mesterséges intelligencia európai modelljét. Az Európai Tanács rögzítette, hogy a sikeres digitális Európa kialakításához a következő feltételeknek kell teljesülniük:

- olyan kormányzatok, illetve közszektorok kialakítása, amelyek teljesen felkészültek a digitalizációra és követendő példaként szolgálhatnak más államok számára is;
- jövőorientált szabályozási keretek létrehozása;
- magas színvonalú infrastruktúra- és kommunikációs hálózat kialakítása: amely uniós szintű együttműködést igényel – többek között – azon cél elérése érdekében, hogy konzisztens szabályozási és gazdasági feltételek mellett 2020-ig létrejőjenek az egész Uniót behálózó, világviszonylatban is kiemelkedő színvonalú, igen nagy sebességű vezetékes és mobil (5G) hálózatok;
- a kiberbiztonságra vonatkozó, egységes szabályozási keret megalkotása;
- gyors cselekvés a kialakulóban lévő új trendeknek való megfelelés érdekében: ide tartoznak többek között a mesterséges intelligenciával és a blokklánc-technológiákkal kapcsolatos kérdések, és egyúttal az adatvédelem, a digitális jogok és az etikai normák magas szintű tiszteletben tartásának a követelménye is.¹⁷

Az EUCO 14/17. számú következtetésben foglaltak Uniós szinten meghatározó lépést jelentettek, hiszen ennek eredményeként az Európai Tanács felkérte a Bizottságot, hogy 2018 elejéig terjesszen elő egy jogalkotási javaslatot (Hivatalos Javaslatot) a mesterséges intelligencia európai modelljére vonatkozóan.

¹⁵ Vesd össze: Schumann Nyilatkozat: Robert Schumann 1950.: „Európát nem lehet egy csapásra felépíteni, sem pusztán valamely közös szerkezet kialakításával integrálni.” Konkrét megvalósításokra, de mindenekelőtt a tényleges szolidaritás megteremtésére van szükség.”

¹⁶ Európai Parlament: *Report 27.1.2017 with recommendations to the Commission on Civil Law Rules on Robotics* (2015/2103(INL)).

¹⁷ Európai Tanács EUCO 14/17. számú következtetései, 11. pont

V. Digital Day – Mesterséges intelligencia együttműködési nyilatkozat

2018. április 10. napján – a 2018. évi digitális nap rendezvényét követően – huszonnégy EU-tagállam és Norvégia aláírta a mesterséges intelligenciáról szóló együttműködési nyilatkozatot. A Nyilatkozat célja az EUCO 14/17. számú következtetésben kijelölt mesterséges intelligenciával kapcsolatos európai megközelítés (modell) kidolgozása volt. Románia, Görögország és Ciprus 2018 májusában, Horvátország pedig 2018 júliusában csatlakozott a kezdeményezéshez.¹⁸ A Nyilatkozatban az aláírók megállapodtak abban, hogy együttműködnek a következő eredmények elérése céljából:

- Európa technológiájának és ipari kapacitásának felgyorsítása és a mesterséges intelligencia hatékonyabb integrálása érdekében. A kitűzött cél megvalósításához biztosítani szükséges a közszféra adataihoz való jobb hozzáférést, a gazdasági növekedést pedig új típusú munkahelyek kialakításával és innovatív üzleti modellek támogatásával lehet elérni.

- A társadalmi-gazdasági kihívások elhárítása, például a munkaerőpiac átalakításával és az európai oktatási és képzési rendszerek korszerűsítésével, ideértve az uniós polgárok továbbképzését és átképzését is.

- A megfelelő jogi és etikai keret biztosítása, az EU alapvető jogaira és értékeire építve, ideértve a magánélet védelmét és a személyes adatok védelmét, valamint olyan elveket, mint az átláthatóság és az elszámoltathatóság.¹⁹

Átfogó és integrált európai megközelítést kívántak kialakítani a mesterséges intelligencia vonatkozásában, amelynek megvalósítása érdekében a tagállamok vállalták, hogy szükség esetén korszerűsítik a már meglévő és tervezés alatt álló nemzeti programjaikat. A Nyilatkozat aláírásával a tagállamok legfontosabb célja annak ösztönzése volt, hogy az érdekelt felek olyan folyamatos együttműködést folytassanak, amely által az Európai MI Szövetség sokszínű fórummá nőheti ki magát. Erősíteni kívánták továbbá a tagállamok közötti együttműködést és a közös gondolkodást. Célként jelölték meg továbbá az MI kutatási központok támogatását, valamint uniós szintű digitális innovációs központok hálózatának létrehozását.

VI. European AI Strategy – Mesterséges intelligencia Európának

A Mesterséges Intelligencia Európának című stratégiában rögzítésre kerültek az Európai Unió mesterséges intelligencia fejlesztésére irányuló elképzelései. A Dokumentumban feltérképezték az MI által kínált lehetőségeket és az általa jelentett kihívásokat is. A Közlemény többek között hangsúlyozta: az EU-nak biztosítania kell, hogy senki ne maradjon le a digitális átalakulás során, valamint hogy az MI-t az EU értékei és alapvető jogai alapján fejlesszék ki és alkalmazzák.

¹⁸ Európai Bizottság: *Shaping Europe's digital future*. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/events/digital-day-2018> (2021.08.01.)

¹⁹ Európai Bizottság: *EU Declaration on Cooperation on Artificial Intelligence* <https://ec.europa.eu/jrc/communities/en/community/digitranscope/document/eu-declaration-cooperation-artificial-intelligence> (2021.08.01.)

A célok elérése érdekében meg kell alkotni a szilárd szabályozási kereteket, amelyet egy uniós szintű összehangolt mesterséges intelligencia megközelítéssel szükséges megtölteni. A Stratégia az adatok kérdéskörét helyezi a középpontba, tekintettel arra, hogy a mesterséges intelligencia fejlesztésének az „alapanyagát” az adatok adják.²⁰

A Stratégia vizsgálta továbbá az Unió helyzetét az USA és Kína beruházásaihoz viszonyítva. Ennek eredményeként megállapította, hogy az Európai Unió - a magánberuházások vonatkozásában - jelentősen elmarad az USA-ban és Kínában megvalósuló befektetésektől, ezért törekedni kell beruházásösztönző környezet és programok megteremtésére. Azt a felfogást erősítette, hogy az említett cél elérése érdekében 2020-ra (és azt követően) a magán- és az állami beruházások együttes végrehajtására van szükség.²¹

A Stratégia kiemelt szerepet tulajdonít az etikai kérdések rendezésének – a GDPR és a Digitális Egységes Piac szabályozásának, – valamint a termékfelelősség és az adatvédelem jogi keretei megalkotásának is. A megvalósítás során kizárólag a kereteket kívánták megalkotni, amelyeket a tagállamok megtölthetnek majd tartalommal. A sikeres végrehajtáshoz pedig elengedhetetlen a nemzetközi kapcsolatok erősítése és a kutatási tevékenységek ösztönzése. A Stratégia fő célkitűzése, hogy a mesterséges intelligencia ereje az emberi fejlődés szolgálatába legyen állítva.

VII. AI expert group – Mesterséges intelligencia magas szintű szakértői csoportja

Az Európai Tanács által a 2018. június 28-i ülésen elfogadott következtetésben felkérte az Európai Bizottságot arra, hogy a tagállamokkal együttműködve dolgozzon ki egy, a mesterséges intelligenciára vonatkozó koordinált tervet.²²

A mesterséges intelligencia magas szintű szakértői csoportjának (AI HLEG)²³ általános célja a mesterséges intelligencia európai stratégiája végrehajtásának támogatása. Ez magában foglalja a jövőbeli politikák kidolgozását, valamint az MI-vel kapcsolatos etikai, jogi és társadalmi kérdésekre vonatkozó ajánlások megalkotását. A nyílt kiválasztási folyamatot követően a Bizottság ötvenkét szakértőt nevezett ki a mesterséges intelligencia magas szintű szakértői csoportjába, amely a tudományos élet, a civil társadalom és az ipar képviselőiből áll.

²⁰ Európai Bizottság: *EU Member States sign up to cooperate on Artificial Intelligence* <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-member-states-sign-cooperate-artificial-intelligence> (2021.08.01.)

²¹ Európai Unió: *Declaration of Cooperation on AI* – 2018. April 10., Brussel

²² Európai Parlament: *8507/18*. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8507-2018-INIT/en/pdf> (2021.08.01.)

²³ Európai Bizottság: *High-Level Expert Group on Artificial Intelligence*. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/high-level-expert-group-artificial-intelligence> (2021.08.01.)

Az AI HLEG a létrehozását követő évben megalkotta a mesterséges intelligencia etikai irányelveit, valamint szakpolitikai és befektetési ajánlásokat készített. Az etikai iránymutatások emberközpontú megközelítést fogalmaztak meg a mesterséges intelligencia vonatkozásában, és felsoroltak hét kulcsfontosságú követelményt. Az irányelvek szerint MI rendszereknek meg kell felelniük az előírt elveknek ahhoz, hogy megbízhatóak legyenek. Ezek a követelmények minden esetben egy tesztelési folyamaton mennek keresztül, annak érdekében, hogy a szükségességük és a hatékonyságuk igazolható legyen.

A szakpolitikai és befektetési ajánlások vonatkozásában a csoport harminchárom ajánlást terjesztett elő, amelyek a megbízható MI-t a fenntarthatóság, a növekedés, a versenyképesség, valamint a „befogadás” felé vezethetik, kiemelt figyelmet biztosítva az emberek védelmének.

Mindemellett az AI HLEG az Európai Mesterséges Intelligencia Szövetség irányító csoportja is, amelynek célja, hogy egyfajta fórumot teremtsen a mesterséges intelligencia fejlesztésével, valamint annak gazdasági és társadalmi hatásaival kapcsolatos diskurzusoknak. A fórumok lehetőséget biztosítanak az állami, a piaci és a társadalmi szereplők számára, annak érdekében, hogy érdekeiket egyeztessék.

VIII. Digital Europe

A Digitális Európa Stratégia alapvető célja az, hogy európai adatterek kerüljenek létrehozásra, amelyek egész Európából összesítik a nyilvános információkat és adatbemeneti forrásként szolgálnak a mesterséges intelligenciához kapcsolódó fejlesztések számára. Jelentősége az, hogy az említett adattereket a közszektor és a magánszektor szereplői számára egyaránt elérhetővé teszik. Ehhez az szükséges, hogy az adott térben található adatok a lehető legnagyobb mértékben interoperábilisak legyenek az állami és a magánszektor közötti interakciók terén, valamint az ágazatokon belül és az ágazatok között is, azaz a szemantikai interoperabilitás követelményének is megfeleljenek.

A hatékony fejlesztés érdekében cél az olyan referenciahelyek kialakítása, amelyekkel valóságos körülmények között lenne végrehajtható a kísérletezés és a tesztelés. A mesterséges intelligencia olyan alapvető ágazatokban történő alkalmazására kívánnak koncentrálni, mint az egészségügy, a környezetvédelem, a mobilitás, a biztonság, a termelés és a pénzügyek, valamint egyéb közérdekű területek. Ezek a „kísérleti helyszínek” Európa-szerte mindenki számára nyitottak lennének és a – Mesterséges intelligencia együttműködési nyilatkozatban célként megjelölt – Digitális Innovációs Központok hálózatához kapcsolódnának.

A laboratóriumokat jelentős számítástechnikai és adatkezelési eszközökkel kell felszerelni, és rendelkezniük kell a legfrissebb mesterséges intelligenciával összefüggő technológiákkal, beleértve az olyan új területeket, mint a neuromorfikus számítástechnika, a mély tanulás (deep learning) és a robotika.

A Stratégiában foglalt célkitűzések az alábbi főbb elemekre fókuszálnak:

- a mesterséges intelligencia alapvető kapacitásainak, többek között az adatvédelmi jogszabályokkal összhangban lévő adatforrásoknak és algoritmuskönyvtáraknak a kiépítése és megerősítése az Unióban;
- az ilyen kapacitásokhoz hozzáférés biztosítása valamennyi üzleti vállalkozás és közigazgatási szerv számára;
- a tagállamokban meglévő mesterséges intelligenciához kapcsolódó tesztelő és kísérleti létesítmények megerősítése és hálózatba kapcsolása.²⁴

IX. Coordinated plan – A mesterséges intelligenciáról szóló összehangolt terv

Az Európai Bizottság 2018. december 7-én benyújtotta az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, valamint a Régiók Bizottságának „A mesterséges intelligenciáról szóló összehangolt terv” című közleményt.

A mesterséges intelligencia az észt elnökség által 2017. szeptemberben szervezett digitális csúcsertekezlet óta előkelő helyen szerepelt az EU Tanácsának napirendjein, hiszen felismerték, hogy csak a tagállamok és a Bizottság együttműködése teheti képessé Európát a megálmodott vízió valóra váltására. Az Összehangolt Terv a 2018. évi Digitális Nappal összefüggésben kezdeményezett, valamennyi tagállam és Norvégia által aláírt „együttműködési nyilatkozatra” épül, amely hangsúlyozza az MI-vel kapcsolatos szorosabb együttműködés szándékát.

Az Összehangolt Terv fő célja a befektetések hatásának maximalizálása uniós és nemzeti szinten, a szinergiák és az együttműködés ösztönzése az egész EU-ban, valamint a legjobb gyakorlatok cseréjének elősegítése. A mesterséges intelligencia által kiváltott változások gyors ütemben valósulnak meg, ezért az ezekhez való alkalmazkodás érdekében a tagállamok, Norvégia és Svájc megállapodtak abban, hogy összehangolják erőfeszítéseiket és azokat évente felülvizsgálják.²⁵

A Terv maximalizálni kívánja a mesterséges intelligencia előnyeit minden európai ember számára azáltal, hogy elősegíti egy olyan megbízható MI fejlesztését, amely megfelel az európai etikai értékeknek és a polgárok várakozásainak. Európa fokozatosan növelni fogja erőfeszítéseit olyan közérdekű területeken, mint az egészségügy, a közlekedés, a biztonság, az oktatás és az energia, valamint a pénzügyi szolgáltatások vonatkozásában.

²⁴ Európai Bizottság: *Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Digital Europe programme for the period 2021-2027* COM(2018) 434 final, 2018/0227(COD) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A434%3AFIN> (2021.08.01.)

²⁵ Európai Parlament: *Artificial intelligence - Conclusions on the coordinated plan on artificial intelligence* 6177/19. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6177-2019-INIT/en/pdf> (2021.08.01.)

A Terv egy sor konkrét és kiegészítő intézkedést tartalmaz uniós, nemzeti és regionális szinten, figyelemmel a következőkre:

- A megbízható AI technológiákba és alkalmazásokba irányuló befektetések fokozása és a kiválóság megerősítése. A befektetésekre olyan stabil szabályozási környezetben kerül sor, amely lehetővé teszi a kísérletezést, és támogatja a robbanásszerű innovációt az egész EU-ban, biztosítva az MI lehető legszélesebb körű és legjobb felhasználását.
- Közös menetek megfogalmazása és ipari és a tudományos szféra együttműködésében megvalósuló kutatás-fejlesztés és innováció számára – Európa erősségeire támaszkodva – az iparral és a tagállamokkal a partnerség kialakítása érdekében.
- A képzési-, szakképzési programok és rendszerek fejlesztése, valamint átalakítása, a társadalom és a jövő generációinak az MI-re való felkészítése érdekében.
- Az MI-t megalapozó lényeges kapacitások kiépítése Európában, mint például az adatterek, valamint a tesztelést, kísérletezést szolgáló világszínvonalú referencia-helyszínek kialakítása.
- Az aláíró államok közigazgatásának fejlesztése a mesterséges intelligencia által.
- Az etikai iránymutatások érvényesítése az MI fejlesztése és használata terén – az alapjogok teljes körű tiszteletben tartása mellett – annak érdekében, hogy globális etikai szabályok kerüljenek kialakításra.
- Szükség esetén a fennálló nemzeti és európai jogi keret felülvizsgálata, annak érdekében, hogy azok jobban alkalmazkodjanak a felmerülő gyakorlati tapasztalatokhoz, illetve problémákhoz.²⁶

X. Etikai iránymutatás a megbízható mesterséges intelligenciára vonatkozóan

A Mesterséges intelligenciával foglalkozó magas szintű szakértői csoport 2019. április 8. napján tette közzé a megbízható mesterséges intelligenciára vonatkozó etikai iránymutatásait. Az Iránymutatás szerint a megbízható mesterséges intelligencia három olyan elemből áll, amelyeknek a rendszer egész életciklusa alatt teljesülniük kell:

- jogszerűnek kell lennie, vagyis meg kell felelnie a hatályos törvényeknek és jogi rendelkezéseknek,
- etikusnak kell lennie, vagyis biztosítani kell az etikai elveknek és értékeknek való megfelelést, valamint
- műszaki és társadalmi szempontból is stabilnak kell lennie, mivel az MI-rendszerek még jóhiszeműen és gondatlanul is okozhatnak kárt.

²⁶ Európai Parlament: *Coordinated Plan on Artificial Intelligence* COM(2018) 795 final <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15641-2018-INIT/en/pdf> (2021.08.01.)

Az Iránymutatás megállapítja, hogy mindegyik elem szükséges, de a megbízható mesterséges intelligencia megvalósításához önmagában egyik sem elegendő. Ideális esetben a három elem összehangoltan és egymást fedve működik.

A gyakorlatban azonban előfordulhat, hogy ezen elemek között ellentmondás lép fel – például időnként a hatályos jogszabályok terjedelme és tartalma nem felel meg az előírt etikai normáknak. Amennyiben a gyakorlatban ellentmondás mutatkozik egyes elemek között, akkor az érintett társadalomnak (államnak) törekednie kell azok összehangolására.

Az Európai Bizottság a 2018. április 25. napján és 2018. december 7. napján kelt közleményeiben rögzítette a mesterséges intelligenciára vonatkozó jövőképét, amely az „etikus, biztonságos, korszerű és Európában fejlesztett MI-t” támogatja. A Bizottság jövőképét elsősorban a mesterséges intelligencia fejlesztésére irányuló állami és magánbefektetések által, másodsorban a társadalmi-gazdasági változásokra való felkészülés segítségével, végezetül a megfelelő etikai és jogi keret biztosítása által kívánta megvalósítani az európai értékek megerősítése céljából.²⁷ A Dokumentum kimondja, hogy a biztonságos mesterséges intelligencia fejlesztése érdekében biztosítani szükséges a különböző etikai elveknek – például az emberek autonómiájának tiszteletben tartása, a kármegelőzés és a méltányosság elve – a megvalósulását.²⁸ Kiemelt figyelmet kell szentelni a veszélyeztetett csoportok védelmére, például a gyermeknek, a fogyatékos személyeknek, és a hátrányos helyzetű személyeknek a védelmére.

43

Az Iránymutatás szerint a megbízható mesterséges intelligencia követelményei a következők:

1. az emberi cselekvőképesség támogatása és a humán felügyelet biztosítása;
2. műszaki stabilitás és biztonság;
3. adatvédelem és adatkezelés;
4. átláthatóság;
5. diszkrimináció tilalma és a méltányosság elve;
6. környezeti és társadalmi jólét biztosítása és fejlesztése, valamint
7. elszámoltathatóság.

Ezen követelmények teljesítése érdekében szükséges a kutatások támogatása, az eredmények nyilvánosságra hozatala, és a szakértői réteg képzése is. Unió és tagállami szinten egyaránt szem előtt kell tartani, hogy a különböző elvek és követelmények között alapvető ellentmondások lehetnek, ezért szükséges

²⁷ Bertrand Liard – Clémentine Durney: *The European strategy of regulation on artificial intelligence*. <https://www.whitecase.com/publications/alert/european-strategy-regulation-artificial-intelligence> (2021.08.01.)

²⁸ Európai Bizottság: Ethics guidelines of trustworthy High-Level Expert Group on Artificial Intelligence. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3988569-0434-11ea-8c1f-01aa75ed71a1/language-en> (2021.08.01.)

folyamatosan azonosítani, értékelni, dokumentálni és közölni ezeket az eredményeket.²⁹

XI. Javaslatok az MI politikai és beruházási kérdéseire

Az Európai Unió által az intézményeinek és a tagállamoknak címzett ajánlás a megbízható, etikus mesterséges intelligenciára épít. A Dokumentum megalkotása során az Etikai iránymutatás a megbízható mesterséges intelligenciára vonatkozóan című stratégia mentén különböző ajánlásokat és javaslatokat fogalmazott meg az AI HLEG szakértői csoport.

A fenntarthatóság, a növekedés és az IKT fejlesztése – az előzőekben ismertetetteknek megfelelően – a jelen stratégiában is kiemelt szerepet kap. Az oktatás és a mesterséges intelligencia alkalmazásához szükséges kompetenciák fejlesztése szintén hangsúlyos, hiszen elengedhetetlenek a hatékony és gyors innovációs folyamat biztosítása érdekében. Kiemelendő: a dokumentum fő célkitűzése, hogy képessé kell tenni az embereket arra, hogy az egyes fejlesztéseket alkalmazni tudják a mindennapi életük során.

A Stratégia hangsúlyozza, hogy a közzféra létfontosságú szerepet játszik Európa jövőjének irányításában, és jelentősége van az emberközpontú és megbízható MI fejlesztések előmozdításában is. Megerősíti azonban azon tényt, hogy az állami szektor mellett a magánszektor szerepe is jelentős, tekintettel arra, hogy a hatékony fejlesztés érdekében minden szereplőnek részt kell vennie a folyamatokban, a partnerség elvének megfelelően.³⁰

XII. Fehér könyv a mesterséges intelligenciáról: A kiválóság és a bizalom európai megközelítése

Az Európai Bizottság mesterséges intelligenciáról szóló, 2020-ban kiadott Fehér könyvének kettős célja van: az innovációt elősegítő jogi környezet megteremtése mellett fontolóra veszi a kapcsolódó kockázatok csökkentését is.

A Fehér könyv először vázolja azt a normatív keretet, amelyen belül az európai jogalkotó előírja a mesterséges intelligencia fejlesztését és alkalmazását. A jogi szabályozás során a következő elvek érvényesülését írja elő: a személyes autonómia biztosítása, a kármegelőzés elvének, és a tisztességes eljárás elvének biztosítása. A Fehér könyv alapvető célja olyan kedvező jogi környezet megteremtése, amely lefedi a mesterséges intelligencia fejlesztését és alkalmazását, ezáltal növelve az Európai Unió versenyképességét a nemzetközi szinten, mindenekelőtt az Egyesült Államokkal és Ázsiával szemben. A másik jogpolitikai cél az, hogy megfelelő biztonságot nyújtson az Európai Unió polgárainak a mesterséges

²⁹ Európai Bizottság: *Building Trust in Human-Centric Artificial Intelligence* https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/EN/COM-2019-168-F1-EN-MAIN-PART-1_PDF (2021.08.01.)

³⁰ Európai Bizottság: *Policy and investment recommendations for trustworthy Artificial Intelligence* <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/policy-and-investment-recommendations-trustworthy-artificial-intelligence> (2021.08.01.)

intelligencia által előidézett kockázatokkal szemben, ezért a jogi környezetnek hatékonynak és biztonságosnak kell lennie. Hangsúlyozza, hogy e két szempont egyidejű érvényesítése általában kompromisszumos megoldásokat igényel.³¹

A Fehér Könyv minden tekintetben figyelmet fordít az „emberi tényezőkre” a felelősség szempontjából is, mivel nem feltételezi, hogy a mesterséges intelligencia teljesen független az emberi irányítástól. Az emberi tényezőt a döntéshozatali folyamatok középpontjába helyezi, és feltételezi az emberi beavatkozást a működés és az ellenőrzés kapcsán is. Alapvetően ez a fajta szemlélet teszi lehetővé az európai jogszabályok számára, hogy a mesterséges intelligencia társadalmi kontextusban történő alkalmazásában gondolkodjanak, és csak így lehet megoldást találni a meglévő szabályozási kereten belül felmerülő kockázatokra, mind a tagállamban, mind az EU-ban.³²

XIII. Záró gondolatok

A különböző szakirodalmi munkák és a gyakorlati tapasztalatok alapján megállapítható, hogy a mesterséges intelligencia rohamos tempóban alakítja át a minket körülvevő világot. Túl azon, hogy megváltoztatja a mindennapokat, megfigyelhetjük, hogy ez az átalakulás egyre gyorsuló, exponenciális ütemben halad.³³

A mesterséges intelligenciát tekinthetjük az egyik legújabb tudományterületnek is, amely mindenki számára mást jelent. Az intelligens eszközök, érzékelők és az emberek közötti folyamatos interakció eredményeként egyre több adatot állítunk elő, dolgozunk fel és tárolunk.³⁴ Az internet és a különböző szenzorok meghökkenítő mennyiségű adatot tudnak követni egy személyről – például az alvási szokásairól, az aktuális tartózkodási helyéről, vagy akár minden billentyűzet kattintását visszakereshetjük, amit valaha végrehajtott. Az emberek és az intelligens gépek között erősödő kapcsolat jelentős kihívást jelent az államok működése és a jogi szabályozás szempontjából is: az Európai Unió és a tagállamok szintjén egyaránt.

Amíg különböző tudományterületek egyes kutatóiban és szakértőiben aggodalom jelenik meg, addig mások örömmel fogadják a mesterséges intelligencia által kínált lehetőségeket. Az említett kutatók aggodalma többet között arra vezethető vissza, hogy úgy gondolják: az önálló „gondolkodási” képességnek a

³¹ Európai Bizottság: *White Paper On Artificial Intelligence - A European approach to excellence and trust*. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf (2021.08.01.)

³² Tóth András: A mesterséges intelligencia szabályozásának paradoxonja és egyes jogi vonatkozásainak alapvető kérdései. *Infokommunikáció és jog*, 2019/2., 3-9. o.

³³ Európai Bizottság: *Artificial Intelligence*. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/artificial-intelligence> (2021.08.01.)

³⁴ Mazsu Dániel: Jog és a mesterséges intelligencia: Új szereplő, régi alakzatok? (Gondolatok Jacob Turner könyve kapcsán). *Pro Futuro*, 9(1), 2019, 137-145. o. <https://doi.org/10.26521/Profuturo/2019/1/5447>

gépekre való átruházása szükségszerűen megadja a gépek számára a lehetőséget, hogy az általunk megadott szabályokkal ellentétesen cselekedjenek. Ezért fontos a kérdéskör lehetséges hatásainak a feltérképezése, az ellenőrzési és a szabályozási keretek megalkotása.³⁵

Általánosságban azt mondhatjuk, hogy az MI az emberi intelligenciát megkövetelő feladatok számítógépes megoldásával foglalkozik. A feladatok vonatkozásába megállapítható, hogy sok olyan feladat létezik, amely megoldásához úgy gondoljuk, hogy intelligenciára lenne szükség – például az aritmetika ilyen –, azonban egy gép azt könnyedén képes megoldani, míg számos olyan esettel találjuk szembe magunkat, amelyet mi emberek könnyedén, gondolkodás nélkül képesek vagyunk megoldani – például egy arc felismerése –, a folyamat automatizálása mégis nagyon bonyolult.

Összességében megállapítható, hogy az Európai Unió egyik lényeges célja - az Alapjogi Chartára épülő etikai és társadalmi értékeken alapuló – a megbízható mesterséges intelligencia fejlesztése. Az embereknek nem csak bízniuk kell az MI-ben, hanem előnyükre kell fordítaniuk azt. Az Unió egy innovációbarát ökoszisztéma kialakítására törekszik, ahol a gazdasági szereplők megtalálják a mesterséges intelligenciába való befektetéshez és annak elterjesztéséhez szükséges infrastruktúrát, kutatási létesítményeket, tesztelési környezetet, pénzügyi eszközöket, jogi keretet és a megfelelő szakképzettségű embereket. A fő célkitűzés az, hogy Európa a világ vezető régiójává váljon a korszerű, etikus és biztonságos mesterséges intelligencia fejlesztése és alkalmazása terén egy emberközpontú megközelítés előmozdítása által.

Megfigyelhetjük továbbá az elemzett dokumentumok alapján, hogy az MI a gazdasági fejlődés kulcsfontosságú hajtóerejévé vált. Megoldásokat hozhat számos társadalmi kihívásra, többek között a betegségek kezelésétől kezdve, a gazdaság környezeti hatásainak minimalizálásáig. A társadalmi, a gazdasági, valamint a jogi és az etikai hatásokat azonban előzetesen fel kell mérni és fel kell készülni rájuk. Alapvető fontosságú, hogy az MI-vel kapcsolatos fejlesztések az Európai Unióban egységes célkitűzések felé haladjanak, annak érdekében, képesek legyünk a technológiai forradalom éllovasai közé kerülni. Ahhoz, hogy biztosítható legyen a versenyképességünk, elengedhetetlen a fejlesztési irányok kijelölése és a felhasználási feltételek megalkotása. Az Európai Unió az elmúlt években kiemelt figyelmet fordított a mesterséges intelligencia kutatására, fejlesztésére és gyakorlati alkalmazására. Az Európai Unió a 2018-2020-as időszakban 1,5 milliárd eurót fordított az MI területére, amihez 20 milliárd eurót is elérő befektetés társul a magánszektorról való együttműködésekön keresztül.³⁶ Az Európai Bizottság becslései szerint a versenyben maradás érdekében 2020-tól a befektetési kereteket tovább kell növelni. Az előzetes felmérések szerint az Európai Horizont és a

³⁵ Gaszt Csaba: A mesterséges intelligencia szabályozási kérdései, különös tekintettel a robotikára. *Infokommunikáció és jog*, 2019/1., 21–22. o.

³⁶ Európai Bizottság: *AI Strategy Report*. https://ec.europa.eu/knowledge4policy/ai-watch/hungary-ai-strategy-report_en (2021.08.01.)

Digitális Európa programokon keresztül ráfordított évi 1 milliárd euró mellett – a magán és állami szektor együttműködése által – további évi 20 milliárd euró szükséges.

A folyamatban lévő fejlesztések Európa és az Európai Unió versenyképességének növelését célozzák. Kiemelendő azonban, hogy az egyes nemzeti beruházások hatása kizárólag akkor maximalizálható, ha szoros együttműködés alakul ki a tagállamok között.³⁷ Az Európai Unió a fejlesztéshez a tagállamok számára javasolja a jó gyakorlatok megosztását, a szinergia kialakítását, valamint a szorosabb és hatékonyabb együttműködés megvalósítását. A kitűzött célok megvalósítása érdekében pedig valamennyi érdekelt felet arra ösztönzi, hogy vegyenek részt a mesterséges intelligencián alapuló technológiákra vonatkozó szabályok kidolgozásában, hogy ezzel is javítsák az EU versenyképességét.

³⁷ Európai Bizottság: *Sustainable Europe Investment Plan COM(2020) 21 Final*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0021&from=EN> (2021.08.01.)

INTERPRETATION THE CONCEPT OF TRANSPARENCY IN THE STRATEGIC AND LEGISLATIVE DOCUMENTS OF MAJOR INTERGOVERNMENTAL ORGANIZATIONS

Balázs HOHMANN, dr. LL.M.

Assistant lecturer, University of Pécs, Faculty of Law, Department of Administrative Law

Research Field(s): Transparency and accountability in administrative procedure.

Correspondence Address: hohmann.balazs@ajk.pte.hu

DOI: [10.47272/KIKPhD.2021.1.4](https://doi.org/10.47272/KIKPhD.2021.1.4)

ABSTRACT

Administrative procedures, as well as public bodies that carry out these procedures, ought to perform functions related to the application of administrative law in a constantly changing social, economic, and political environment. This presents them with new challenges and expectations time and time again. According to the findings of the this study, the relation of transparency and administrative procedures – which could be described as a type of historically rooted but, at the same time, contemporary expectation towards public administration – fits in the above concept.

The study attempts to interpret and define the concept of transparency on the basis of the terminology used by international organisations in the field of the examination of administrative procedures, and thus to highlight the issues, divergences and their causes.

KEYWORDS

Public administration, authorities, administrative procedure, transparency, openness.

I. Introduction

In addition to national-level regulations, general and policy ideas and planning documents for public administration, the most important expectations are communicated by international organisations to their Member States and participating countries. These expectations may be part of a set of expectations and requirements for transparency in governance, which, because of this definition, may also include guidelines for the application of administrative law. With this in mind, I will examine some of the expectations and guidelines of the United Nations (UN), the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), the Council of Europe and the European Union, as international and supranational organisations that are relevant to global governance, by analysing the content of their published public materials.

Before presenting the analysis, I think it is important to underline my preliminary expectations and related experience: when examining the transparency approaches of the various international organisations and initiatives, I expected, and this assumption was confirmed during the study, that the individual organisations World usually only address a corner or part of the extremely complex concept of

transparency in their documents, and this would naturally also be related to the subject matter to which the documents under examination originally relate. Assessing the overall picture, this was in fact the aim of the present part of the research: to explore - as far as possible - all relevant interpretations and definitions, in order to extract from them the concept and conceptual elements of transparency that can be interpreted in the context of the administrative procedure. It should also be stated in advance that the above-mentioned international organisations most often formulate criteria and expectations for the whole of government or the public administration as a whole, but that the bodies implementing administrative law and regulating the administrative procedure play a very important role in their implementation. Accordingly, in analysing the specific requirements, expectations and guidelines published by international organisations, I will focus primarily on the requirements that apply expressis verbis and immanently to these bodies, in order to outline the system of requirements for transparency in the public administration process and its individual elements.

II. United Nations (UN) expectations and guidelines

First, I will deal with the documents issued by the UN and its specialised bodies. The organisation has repeatedly addressed certain issues of public administration, including the publication of guidelines on transparency, and has integrated this issue into programmes launched by the UN and its specialised agencies.

Let us look through these in order to identify the expectations and guidelines on the subject published by the international organisation.

1. UN Development Programme documents

From the point of view of our topic, a policy document issued in 1997 by the United Nations Development Programme (UNDP), established in November 1965, is the first to address the issue of transparency: the policy document, *Governance for Sustainable Human Development* emphasises that good governance and human development are inseparable processes, the latter presupposing the fullest possible realisation of the former. In this regard, the concept of good governance is described as being, among other expectations, "*participatory, transparent and accountable*"¹, i.e. based on the participation of social stakeholders, and in this formulation, the document sets out expectations for all government activities, including public administration. Transparency is defined as being based on the free flow of information between public administrations, and to this end the processes of public administration, the various bodies of the public administration and the information relating to them are directly accessible to citizens - the information

¹ UNDP: *Governance for Sustainable Human Development – A UNDP Policy Document*. New York, UNDP, 1997. pp. 2-3.

necessary to understand and monitor these processes is also provided². If we interpret this definition, we can conclude that:

- It captures a fuller picture of the concept of transparency and its areas than the ideas which, in a very simplistic and unjustifiable way, reduce the concept and the subject of transparency to the provision of freedom of information by the state. Of course, this subject can also be an important part of governmental transparency and, within it, of administrative transparency, but the position I have taken in this thesis is that it cannot be considered as the whole or only way of applying the concept.
- The definition also highlights the different levels of transparency as dimensions, thus addressing the issue of process transparency, organisational transparency (which can be applied both to the organisational system of public administration and to the internal transparency of the individual public administration bodies implementing administrative law).
- Finally, the issue of communication in public administration is also immanent in the document, since in order for citizens, potential or real clients, to be able to understand and even control certain processes of public administration, and thus also the processes of public administration law enforcement, there is a need for well thought-out and open communication that is capable of developing them.

It should also be noted that the later parts of the concept see public, accessible information as leading to greater transparency, wider public participation and more effective decision-making - an institution (or system) that acts on and receives public feedback in this way will ultimately become transparent to society and in line with the rule of law.³ An important conclusion of this concept, which will also be relevant to the examination of the hypotheses, is that the above characteristics of the state, and of public administration within it, presuppose ideal conditions which are not fully met in any society. This means, among other things, that *full transparency as a goal and condition to be achieved in the public administration process and in the performance of its duties can only be approximated, but cannot be achieved, even if it meant the unqualified implementation of the legality of public administration.*

A critical comment is that the definition in the document focuses too strongly on the role of information, while leaving untouched areas that could create the conditions for transparency.

The 2006 revision of the concept paper, *Governance for the Future Democracy and Development in the Least Developed Countries*,⁴ devotes two chapters to the issue of

² Op.cit. pp. 4-5.

³ Op.cit. pp. 6-7.

⁴ Welch, G. – Nuru, Z. (Eds.): *Governance for the Future Democracy and Development in the Least Developed Countries*. New York, UNDP, 2006.

transparency: on the one hand, it discusses accountability and anti-corruption measures in the context of public service delivery, and on the other, it describes the civil sector as a *watchdog* for non-state actors, an activity aimed at democratically monitoring the delivery of public services.

In this context, the concept explains that public administrations can achieve capacity development fundamentally if they can enforce the principles of democratic governance in their own activities. In this context, it highlights the principles of transparency, accountability, predictability, responsiveness and participation.⁵

Transparency in this respect is defined in the document as a core feature of good governance, the definition of which is more closely in line with that of the 1997 document, but it could not go beyond it in terms of conceptual elements.⁶

The document also underlines that:

- Transparency and openness naturally require that those who hold public office embrace these ideas and even consciously undertake to openly address these issues.
- Without an effective system of social, judicial, political and economic checks and balances, it will be impossible to implement and enforce transparency and accountability in the individual states.
- The document highlights these in part as a means of reducing corruption, in terms of increasing organisational transparency, and also suggests that they can be seen as core values of bureaucracy, but that they can only be fully realised if they are also applied in key decision-making processes, in government activity in general, in strategic planning for government, in the drafting of legislation for public administration, and in the decision-making and application of law by public authorities in individual cases.

The above analytical document was followed in 2014 by the *Discussion Paper - Governance for Sustainable Development Integrating Governance in the Post-2015 Development Framework*, an assessment publication that included the results of a major international consultation, which covered the range of governance measures and attitudes required to achieve the UN's objectives and priorities, including the development agenda.

Accordingly, the concept of transparency in this paper describes transparency as a central commitment that defines government action,⁷ both in the fight against corruption,⁸ and in the relationship between the public sector and citizens.⁹ It also describes the phenomenon of transparency as a governmental

⁵ Op. cit. p. 29.

⁶ Op. cit. p. 35.

⁷ UNDP: *Discussion Paper - Governance for Sustainable Development Integrating Governance in the Post-2015 Development Framework*. New York, UNDP, 2014. p. 2.

⁸ Referring to the UN Convention against Corruption, which will be discussed later.

⁹ UNDP: *Discussion Paper*... op. cit. p. 6.

behaviour that provides a strong signal to citizens and the international investment community that the state and its organisation are committed to the rule of law. The paper argues that openness on the part of governments in this direction has a proven impact on investment and the development of the state. Transparency is also interpreted here in terms of fiscal transparency, which is an important requirement for the organisation of the state - but is outside the scope of this study.

Despite the fact that the document's use of terms, important conceptual elements and links are mentioned, it distances the concept of transparency from being able to formulate concrete requirements (it approaches it as a commitment), which, in my opinion, is crucial to ensure that transparency is implemented.

After 2015, the UN Development Programme, partly on the basis of the national experiences received, turned more strongly towards the promotion of anti-corruption activities, with the documents produced not providing any further relevant aspects of transparency in public administration and the application of public law beyond those discussed above. The final documents and reports of the programme examined the transparency aspects of public action in response to the pandemic COVID-19,¹⁰ with the main guidelines relating to public procurement, the integrity of the health sector and the use of technological innovation to enhance transparency. In fact, each of the priority factors did not really extend the scope of the conceptual elements and features already discussed (involvement, information, organisational transparency), but only served to prioritise them and to allocate resources effectively to the measures.

2. Relevant requirements of the UN Convention against Corruption

The UN General Assembly adopted the Convention against Corruption on 31 October 2003, which entered into force on 14 December 2005.¹¹ The Convention contains important implications for the interpretation of the concept of transparency, in particular with regard to the assessment of organisational transparency.

The Convention reaffirms the now oft-mentioned UN core values on which all planning and strategy documents are based. Among these core values is transparency, which, although it is mainly associated with the promotion of development activities, illustrates how the UN and its specialised agencies see transparency as one of the most important points of development in governance.¹² The normative part of the Convention states in Article 5 that the promotion of transparency in public affairs and public administration processes can be considered as a preventive policy and practice in the fight against corruption.

¹⁰ See: UNDP: *Guidance Note – Transparency, Accountability and Anti-Corruption Service Offer for COVID-19 Response and Recovery*. New York, UNDP, 2020.

¹¹ *General Assembly Resolution 58/4*.

¹² *United Nations Convention against Corruption 2003, Foreword*

Relevant to our topic, the scope of Article 7's provisions on the public sector in substance obliges States Parties to establish, among many other aspects, efficiency, transparency and objective criteria-based requirements for elected public officials and, where applicable, other rules for non-elected public officials. Paragraph 4 of the article, while soft law, nevertheless sets out the expectation that States Parties should endeavour to adopt, maintain and strengthen systems that ultimately promote transparency, in accordance with the principles of their domestic law.

These requirements could bring to the surface an important issue not yet addressed in the previous documents: the transparency of public administration, including the application of the law by public authorities, can only be expected to be achieved and implemented by public officials if the public service model of the State under examination is also based on transparency. I will return to this issue in more detail in the main chapter on organisational transparency. The provisions most relevant to the subject are those of Article 10 of the Convention, the content of which I have included here:

„Article 10 – Public reporting

*Taking into account the need to combat corruption, each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, **take such measures as may be necessary to enhance transparency in its public administration, including with regard to its organization, functioning and decision-making processes, where appropriate. Such measures may include, inter alia:***

*(a) **Adopting procedures or regulations allowing members of the general public to obtain, where appropriate, information on the organization, functioning and decision-making processes of its public administration and, with due regard for the protection of privacy and personal data, on decisions and legal acts that concern members of the public;***

*(b) **Simplifying administrative procedures, where appropriate, in order to facilitate public access to the competent decision-making authorities; and***

*(c) **Publishing information, which may include periodic reports on the risks of corruption in its public administration.***

The requirements in Article 10 cover almost the entire spectrum of transparency, almost all the elements mentioned above, and are particularly concerned with the public administration within the State organisation in which the measures imposed will apply. The above section of the Convention goes a long way towards defining the definition that we will be able to give as a summary of this analysis of certain conceptual elements and key requirements of transparency in the administrative process. The fact that the above governmental measures are taken to prevent and combat corruption, a specific issue, does not detract from this conclusion, since, as we have seen above, one of the objectives of transparency, both in general terms and in the context of the concept of transparency in public procedures, is to reduce the incidence of abuse and corruption and to guarantee the

purity, legality and effectiveness of the public sector. The observations relating to the provisions of the above section can be formulated as follows:

- The sets of governmental measures linked to the provisions should cover almost all the major areas and topics of public administration, which are also discussed in other ways from the point of view of transparency: including organisational issues (see the chapter on organisational transparency), functional issues of public administration and relevant decision-making processes, thus bringing them together in a systematic way.
- The wording of Article 10 is only an illustrative list: in addition to these, a number of measures and sub-programmes can be identified, the central objective of which will be to increase transparency in the organisation and operation of public administrations.
- The first provision set out in the article relates to the obligation to provide information, which has been discussed several times - identifying as an expectation that there should be procedures and standards in the organisation of public administrations which enable society to obtain information on their organisation, operation, decision-making processes, the general normative rules under which they operate and the individual decisions taken, where this is not subject to restrictions.
- Already here, the limitations that can be considered as general limitations to transparency (e.g. protection of personal data, classified data, implementation of official controls, etc.) - which are analysed in separate sub-chapters - emerge.
- An important point is the requirement to simplify administrative processes, which could represent a major improvement on the traditional model of public authority law enforcement, based on a hierarchy of authority, particularly as regards contacts with the competent decision-making bodies and involvement in the decision-making process,
- Lastly, returning to the subject of communication in public administration, the Convention's system of requirements highlights the obligation to report, which can be a means of creating and maintaining trust in citizens, in relation to the adequacy of the body or organisational system concerned, and thus indirectly, but demonstrably, can increase the level of trust in the State and in public administration.

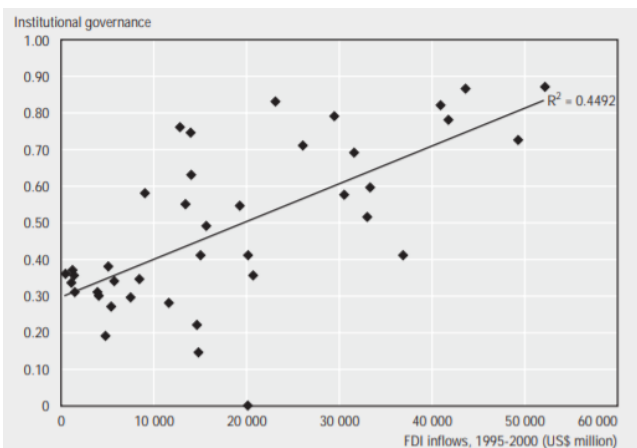
Further transparency requirements are primarily related to the regulation of public procurement, transparent budget planning and management, and relations between non-state actors, and are therefore outside the narrow scope of the study.

III. Expectations and guidelines of the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)

Due to the economic and social policy orientation of the Organisation for Economic Co-operation and Development's activities, the public administration and the administrative procedure within it are only indirectly affected by the expectations contained in the organisation's guidelines and documents, but this is precisely the characteristic that makes them relevant for the study.¹³

In fact, the economic guidelines of the international organization express requirements and expectations: an investor-friendly environment (which is one of the foundations of any modern economy¹⁴) can only be imagined under stable legal regulation, efficient and predictable provision of administrative activities, and in expressing this, the documents also identify transparency as such an indispensable condition for public administration and the application of public law within it - formulating a number of requirements that may be important for the study in the elaboration of a system of expectations and requirements of transparency in the narrower field.

Figure 1 – The relationship between investment and the quality of governance.



Source: OECD: *Foreign Direct Investment – Maximising Benefits, Minimising Costs*. Paris, OECD, 2002. p. 180.

¹³ OECD: *Who we are*. <https://www.oecd.org/about/> (2021.09.01.)

¹⁴ OECD: *Public Sector Transparency and the International Investor*. Paris, OECD, 2003. pp. 8-10. Irtyshcheva, I., et. al.: Building favorable investment climate for economic development. *Accounting*, 6(5), 2020, pp. 773-780. <https://doi.org/10.5267/j.ac.2020.6.006>

At the same time, in the areas of social and societal justice, social participation in the relevant legislation and decision-making, broad access to information and the public perception of and trust in the state and public administration become important factors as well as the various aspects of ensuring transparency.

One of the OECD's central objectives within the scope of its activities as defined above is to disseminate good governance models among its member countries. To this end, a Directorate for Public Governance has been set up to promote public sector anti-corruption activities and the integrity of public administration, and to publish guidelines on open government. In the following subsections, I will examine some of these guidelines in more detail in order to identify their links and interrelations with transparency.

1. Public Sector Transparency and the International Investor

In 2003, the OECD published a summary assessment document entitled *Public Sector Transparency and the International Investor*,¹⁵ which is important to highlight for the purposes of this study: the first chapter of the document is entirely on the same topic as the study, and thus sets out very important requirements and expectations, as well as summarising the benefits that accrue when international investment expectations are met by a transparent public sector.

The main findings of the paper are related to transparency and, in particular, to the transparency of the administrative procedures:

- Transparency in public administration, including the application of public law, is not only important for investment, but also for the efficiency of society as a whole and of government.¹⁶ Increasing transparency also brings predictability to public administration processes, the positive effects of which are widely felt.
- Transparency cannot be seen as an end in itself, but rather as a means of improving the achievement of the objectives already pursued by public administration, including the application of public law.¹⁷
- There is no single model for how to create transparency in public administrations in different countries, given that these can vary widely and are not usually directly affected by international binding standards, but the basic principles and good practices for achieving this can be identified.
- The implementation of reform programmes aimed at increasing transparency may encounter unforeseen difficulties or even resistance from public administrations and public officials, which can only be

¹⁵ OECD, 2003, op. cit.

¹⁶ Op. cit. p. 7.

¹⁷ Op. cit. p. 13.

countered by thorough and in-depth communication, highlighting the advantages and excluding the disadvantages as far as possible.

- In all cases, the establishment and maintenance of transparency requires continuous improvement on the part of public administrations, so that they can respond to constantly changing needs and take advantage of the results of the latest developments, whether technological or social, in terms of involving society, increasing the efficiency of processes or even in terms of communication.
- It is not enough to create transparency in the relevant legislation and other mandatory requirements or in the application of the law, the issue of procedural transparency, i.e. how the various procedural legal instruments influence the transparency of the public authorities' application of the law, also plays an important role.¹⁸
- Consistent, wide-ranging communication and information to society and stakeholders is seen as key to achieving transparency, without which the results of the measures already taken will remain latent. This also means that, where the regulatory environment allows, prior notification and consultation of stakeholders should be carried out, where possible, before the public authority starts the enforcement process, in order to allow relevant information to emerge that could otherwise have a significant impact on the decision of the administrative authority.¹⁹

57

In my view, the evaluation document discusses important sub-areas and requirements, but due to the nature of the document, it often takes too general an approach to the topic to encourage Member States to change or amend specific measures and regulatory solutions in the area of public administration and the application of administrative law.

2. OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying

Following a major OECD survey in 2009, the OECD issued its 10 principles to make the role of public interest representation more transparent and to enhance the integrity of the public sector. For the purposes of this study, this has mainly concerned the creation and expansion of legal provisions on advocacy and organisational transparency.²⁰ Two principles in particular are considered important for enhancing transparency:

- One of them (Principle 4) is to ensure an adequate level of transparency in each Member State, consistent with the need for public officials, citizens

¹⁸ Op. cit. pp. 46-49.

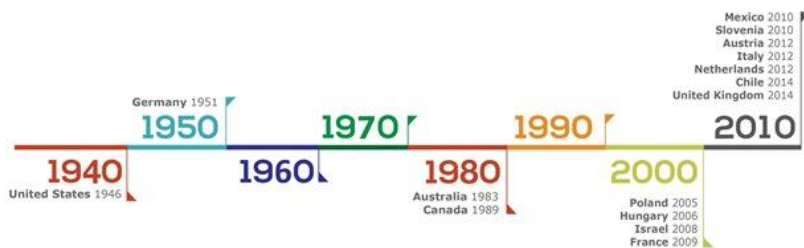
¹⁹ Op. cit. pp. 44-46.

²⁰ OECD DAC: *Transparency and Integrity in Lobbying*. Paris, OECD DAC, 2013. <https://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf> (2021.08.01.)

and business to have sufficient information on lobbying activities affecting public administration bodies,

- The second (Principle 5) is that each country should allow stakeholders, including NGOs, business, the media and the public in general, to monitor lobbying activities in order to ensure that they remain within a regulated framework.

Figure 2 – The emergence of regulations on lobbying in OECD member states.



Source:

<https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm>
(2021.08.01.)

3. OECD Recommendation of the Council on Open Government

Another relevant strand of the OECD's requirements and recommendations on governance is the concept of open government, on which the international organisation has published a recommendation addressed to the governments of its member states. The 2017 Recommendation also reflects a previous Recommendation issued by the organisation to improve access to and use of public information.²¹ The Recommendation makes the following observations:

- The Recommendation underlines that stakeholder engagement enhances transparency in governance, including the involvement of citizens, which can contribute to building, maintaining and developing citizens' trust.
- Considers transparency as one of the principles of open government and, in this context, Member States' open government strategies and initiatives should seek to achieve this, among other principles.²²
- Individual governments should develop a legal framework at all levels of government, both horizontal and vertical (including at the level of individual legislation), which promotes the implementation of these

²¹ OECD Recommendation of the Council for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information [C(2008)36]

²² OECD Recommendation of the Council on Open Government [C(2017)140] I.

principles and should take all necessary measures to achieve and maintain them.²³

The recommendations fail to go beyond the expectations already set out in previous OECD documents, and so the document focused more on reiterating the much-vaunted expectations than on helping to translate them into reality.

IV. Council of Europe expectations and guidelines

Among the activities of the Council of Europe, an international organisation with a regional scope, the activities and documents aimed at protecting the rule of law will be the most relevant for us, but European responses to current problems and, to some extent, the tasks of democratic stability for public administrations, the guidelines issued in this field, can also be considered relevant, since they may individually and collectively influence expectations and requirements for the administrative procedures in the context of its transparency.

1. Recommendation on good administration

In June 2007, the Committee of Ministers of the Council of Europe adopted Recommendation CM/rec(2007)7 on Good Governance and its appendix. The Recommendation contains important expectations relevant to the subject under discussion concerning the organisation and functioning of public administrations in the Member States. On the one hand, it states the importance of transparency in the organisation of public administrations, and on the other hand, it emphasises the principles of public participation and the rule of law, which are laid down as requirements of the rule of law²⁴.

The Recommendation also sets out transparency as a fundamental principle of good public administration in Article 10, setting out the following expectations:

„Article 10 – Principle of transparency

- 1. Public authorities shall act in accordance with the principle of transparency*
- 2. They shall ensure that private persons are informed, by appropriate means, of their actions and decisions which may include the publication of official documents.*
- 3. They shall respect the rights of access to official documents according to the rules relating to personal data protection.*
- 4. The principle of transparency does not prejudice secrets protected by law.”²⁵*

From the wording of the first point and from the definition of the principle, we can conclude that transparency must cover the entire administrative procedure, that this principle must permeate all the legal institutions related to the procedure, from the initiation of the procedure to the final decision of the law enforcement body, and even, in connection with this, the appeal procedures and

²³ Op. cit. II. 1.-3.

²⁴ Recommendation CM/rec(2007)7. p. 3.

²⁵ Op. cit. Article 10.

enforcement, since in these cases too, administrative authorities will act. The definition's approach shows that it attaches particular importance to information and access to information in order to achieve transparency, but also sets limits to this.

The Recommendation sets out more tangible expectations than the UN and OECD Recommendations discussed above, but only places the measures necessary to ensure transparency in a mosaic of uncontextualised arrangements that do not contribute to the meaningful transposition of the expectations into the law and practice of States Parties.

2. 12 Principles of Good Governance

The 12 principles, which are part of the Council of Europe's Committee of Ministers' *Strategy on Innovation and Good Governance at Local Level*, were defined in 2007.²⁶ The principles were originally mainly aimed at local authorities, but have been applied more widely in the formulation of guidelines and recommendations, and have been extended to cover the processes of public administration and governance, including the application of public law. One of the 12 principles is openness and transparency, summarised as follows:

„Decisions are taken and enforced in accordance with rules and regulations.

There is public access to all information which is not classified for well-specified reasons as provided for by law (such as the protection of privacy or ensuring the fairness of procurement procedures).

Information on decisions, implementation of policies and results is made available to the public in such a way as to enable it to effectively follow and contribute to the work of the local authority.”²⁷

60

It is possible to identify, on the basis of the above, the principle of the binding nature of administrative bodies, in this text specifically referring to decisions. Other aspects of the definition may already be familiar from the wording of other organisations: public access to all information which is not subject to restrictions, and the specific form of accountability linked to the obligation to report, which allows society and the public to follow the development of certain activities of the public administration.

3. The Tromsø Convention on access to documents containing information of public interest

In the area of transparency linked to freedom of information, the Council of Europe established in 2009 the Convention on Access to Documents containing public

²⁶ Council of Europe: *15th session of the Conference of European Ministers responsible for local and regional government (Valencia, 15-16 October 2007) – Report by the Secretary General.*

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d3dc8#globalcontainer (2021.08.01.)

²⁷ Council of Europe: *12 Principles of Good Governance.* <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#{%2225565951%22:3}> (2021.08.01.)

interest information, the objective of which is that the States Parties to the Convention should grant their citizens the right to free access to these documents and information.²⁸ Although the Convention only entered into force after a very long delay, in December 2020,²⁹ the requirements of the Convention have greatly contributed to the transparency of administrative procedure in the States Parties, as it facilitates access to information, as mentioned above. The Explanatory Memorandum to the Convention thus defines the concept and requirements of transparency in this field. The Explanatory Memorandum to the Convention thus defines the concept and requirements of transparency in this field:

*"Transparency of public authorities is a **key feature of good governance and an indicator** of whether or not a society is genuinely democratic and pluralist, **opposed to all forms of corruption, capable of criticising those who govern it, and open to enlightened participation of citizens in matters of public interest.** The right of access to official documents is also essential to the self-development of people and to the exercise of fundamental human rights. It also strengthens public authorities' legitimacy in the eyes of the public, and its confidence in them."*³⁰

What highlights this formulation and definition from the point of view of the study is that, in fact, both transparency and freedom of information, which is one, but not the only form of its realisation, the disclosure of data of public interest, can be considered as a basis of social legitimacy, which also provides an opportunity to inspire confidence in society towards the law enforcement bodies performing their public duties.

4. CLREA Recommendation 424(2018) and Resolution 435(2018)

An excellent summary of the range of recommendations, guidelines and other soft law documents issued by the international organisation in the field of transparency is provided by the CLREA (Congress of Local and Regional Authorities) Recommendation 424(2018) and Resolution 435(2018), entitled Transparency and open government.³¹ The specific aspect of these documents is that they focus primarily on the organisation and functioning of local governments, but they also clarify a number of expectations related to organisational transparency and the

²⁸ Which was transposed in Hungary by Act CXXXI of 2009 on the promulgation of the Council of Europe Convention on Access to Documents containing Data of Public Interest.

²⁹ In the absence of a sufficient number of ratifications. Ld. Council of Europe: *Details of Treaty No.205 - Council of Europe Convention on Access to Official Documents.* <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205> (2021.09.01.)

³⁰ *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Access to Official Documents* (CETS No. 205) <https://rm.coe.int/090000168071a811> (2021.09.01.)

³¹ CLRAE Recommendation 424 (2008) (2018. november 7.) CG35(2018)14final
CLRAE Resolution 435 (2008) (2018. november 7.) CG35(2018)14final

procedures of public authorities in the context of local government, which are also relevant to our topic.

The decision identifies transparency as an important principle of open government, necessary to enable local and regional authorities to build good relations with the citizens in their areas. Transparency is understood in this context as part of easy access to information, open data and open document management. It also sees transparency as a fundamental principle of greater involvement of civil society in decisions of public interest and the prevention of abuse.

The Recommendation sets out a broad range of expectations, which the governments of the Member States must implement at the lower levels of the executive.³²

In the commentary to the Decision and the Recommendation, the two rapporteurs explain that the principle of transparency is one of the basic principles of open government. In contrast to what has already been explained above, they distinguish between the principles of transparency, public participation and accountability, and identify transparency with the improved accessibility of government data and information. The same narrow interpretation is given in paragraph 2, where it explains that transparency is in fact based on freedom of information, the concept of open data and the document management required for these to be incorporated into public administration, again separating it from the elements necessary to create participation and accountability. In my view, this approach narrows the definition of transparency too much and artificially separates elements that are in fact interdependent and synergistic. Despite the fact that such a rigid approach is not conceptually impossible, the positions already cited in the literature and other international organisations, and even other authoritative documents of the Council of Europe, take a different view, using a broader concept of transparency.

5. Activities and reports of the European Council of Europe's Commission for Democracy and Good Governance (CDDG)

The Council of Europe's European Commission for Democracy and Good Governance (CDDG) is an intergovernmental forum where representatives from each Member State exchange experiences and evaluate their efforts, good and bad practices, in the field of good governance and democratic stability. For us, the Commission's activities will be relevant to this study because they relate to reforms aimed at reforming public administration, increasing citizen participation, and also cover the moral and ethical aspects of public administration. In addition to the Commission's annual country reports, one of its important reports is the document

³² CLRAE Recommendation 424 (2008), Explanatory Memorandum 1.1., p. 6. <https://rm.coe.int/transparency-and-open-government-governance-committee-rapporteur-andre/16808d341c> (2021.08.01)

on good governance, capacity building and public participation,³³ in which it defines the concepts of transparency and openness as follows:

„Transparency means that decisions taken and their enforcement are done **in a manner that follows rules and regulations**. It also means that **information is freely available and directly accessible** to those who will be affected by such decisions and their enforcement. It also means that enough information is provided and that it is provided in easily understandable forms and media.”³⁴

This definition is very similar to the legality criterion given in the 12 principles of good governance discussed earlier, and the rest of the definition defines the way in which information is made available (free, direct access, information that is at least sufficient), but the requirement of comprehensibility, which makes the information received comprehensible to the data subjects, should be highlighted. Based on this definition, I would like to stress that transparency is not limited to ensuring freedom of information and the availability of data of public interest, but that the scope of the information described above is broader and also applies to the organisation's rules, procedures and operations.

V. The European Union's expectations and strategic orientations

The European Union, as a supranational organisation, plays an important role both in the European context and globally in terms of its requirements, guidelines and orientation. From the point of view of transparency, it is described by several authors as a composite democracy,³⁵ which in our interpretation means that it has different forms of democratic legitimacy: vertically, it gains legitimacy through the elected representation system of the European Parliament and through the democratically elected government delegates in the European Council, and horizontally, it is subject to checks and balances between Member States, complemented by a complex system of expert representation.

For the purposes of the present study, it is not the legitimacy and transparency of the European Union as an international organisation that will be relevant, but the expectations and requirements of the Member States' administrations in the course of their law-making activities. And this is a very narrow framework: due to the characteristics of the European Union, the organisation has only supporting powers in relation to the regulation of Member States' administrations under Article 6 of the Treaty on the Functioning of the European Union, so it can only support, coordinate or complement the measures of EU

³³ European Committee on Local And Regional Democracy (CDLR): *Draft Report on Initiatives to Strengthen Good Governance, Capacity Building and Citizen's Democratic Participation*. Strasbourg, CDLR, 2013.

³⁴ Op. cit. p. 3.

³⁵ To summarise these views: Héritier, A.: Composite democracy in Europe: the role of transparency and access to information. *Journal of European Public Policy*, 10(5), 2003, pp. 814-833. <https://doi.org/10.1080/1350176032000124104>

Auel, K., et. al.: *Democratic governance in the EU. The case of regional policy*. Poliso, Fernuniversität Hagen, 2000. pp. 5-15.

countries, but cannot lay down binding rules in this direction. Therefore, in exercising this competence, the Union typically only undertakes to facilitate administrative cooperation. Accordingly, requirements for transparency in the administrative process are rarely found in supranational legislation or strategies, but several important planning documents and strategies are indirectly linked to this issue.

1. The Charter of Fundamental Rights

The European Charter of Fundamental Rights, proclaimed in Nice in December 2000, entered into force in 2009 and became binding with the Lisbon Treaty.³⁶ By its very nature, the Charter takes a fundamental rights approach to the subject under consideration. The most relevant requirements are set out in Article 41 of the Charter, which regulates the right to good administration. The following sections are relevant to the study:

- Impartial, fair and timely administration - the emergence of the rule of law requirement of equality before the law and the requirements of legal certainty and predictability in the provision of administrative services, which will provide some important elements of the rule of law requirement of transparency.³⁷
- The obligation to state reasons provides the authorities with transparency, clarity, reasoning and a basis for voluntary compliance.³⁸

2. White Paper on European Governance 2001

One of the first relevant strategy documents of a general nature is the European Commission's 2001 Strategy Paper on Governance, in which the Commission summarises the principles of good governance and makes proposals for improving governance.³⁹

In the context of transparency, the following sections of the document can be highlighted - to capture the conceptual elements:

- The concept includes among the principles of good governance the need for openness, participation and accountability on the part of the national institutions, and coherence, which should permeate all policies and regulations in the Union, in order to ensure development with the right level of impact.⁴⁰

³⁶ The Charter of Fundamental Rights. HL C 202., 2016.6.7., pp. 389-405.

³⁷ Leach, W. D.: Collaborative public management and democracy: Evidence from western watershed partnerships. *Public administration review*, 66(S), 2006, pp. 102-105. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00670.x>

³⁸ Mashaw, J. L.: Reasoned administration: The European union, the United States, and the project of democratic governance. *George Washington Law Review*, 76(1), 2007, pp. 99-101.

³⁹ *European Governance: A White Paper*. Brussels, 25.7.2001, COM(2001).

⁴⁰ Op. cit. p. 7.

- The proposals highlight the need to strengthen public involvement and participation, with Member States also having a role to play in shaping the social dialogue on issues that can be understood in a European context.⁴¹
- The issue of higher level policy making and regulation, which the document identifies as one of the cornerstones of public trust and compliance, and risk and impact assessment, which takes into account the views and information of the public involved in decisions, to help achieve the objectives of the legislation to be developed.

These findings are important for us because, on the one hand, they help us to define the conceptual elements and sub-elements of transparency and, on the other hand, they highlight the values and expectations that the European Union, through its institutions and legal system, communicates to the Member States and their public administrations.

3. Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union

Following the Commission's 2007 "*Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union*", a programme of measures related to public processes was launched in all EU Member States (overall: Simplification Programme), the main objective of which was to enable each Member State to effectively reduce the administrative burden for citizens and also to achieve a kind of "clarity of standards" objective: to make the language of the relevant legislation more accessible and understandable in the most important areas of law enforcement, including public administration.⁴² The common target set a 25% reduction in administrative burdens, to be achieved by Member States by 2012. Hungary has also achieved a number of results under the programme, not only administrative procedures but also, for example, company court procedures have been renewed and simplified from an administrative point of view.

4. A vision for public services

In 2013, the European Commission published its strategy paper on creating and strengthening a modern and open public sector.⁴³ The document conceptualises transparency in the context of open data and open, participatory decision-making, and accordingly focuses on the pervasive nature of public data disclosure and the need to involve stakeholders, coupled with the possibility of using digital and e-government tools and IT solutions to achieve this effectively. In exploring the

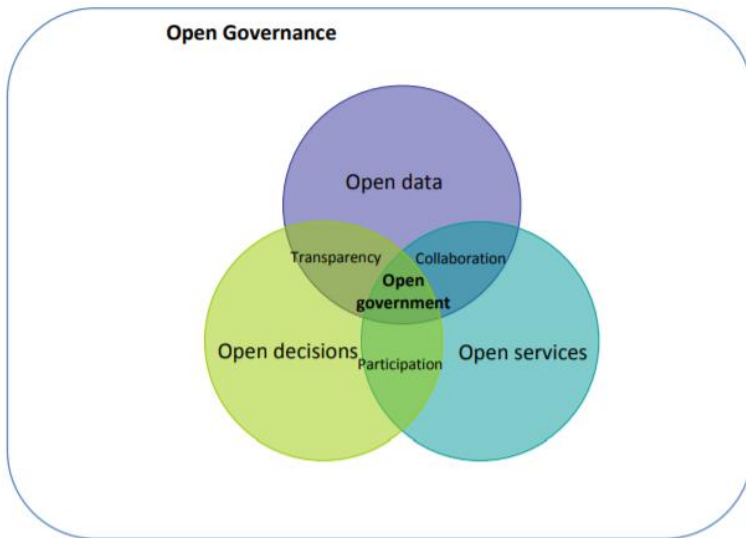
⁴¹ Op. cit. p. 11.

⁴² Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (24 January 2007) - Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union [COM(2007) 23]

⁴³ European Commission: *A vision for public services*. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/vision-public-services> (2021.09.01.)

theme of open government, the document interprets it along the spectrum of open services to society, public data published in open formats and public involvement, as follows:

Figure 3 – Components of implementing open government.



Source: https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=3179 (2021.08.01.) p. 3.

It can be seen from this that the interpretation of transparency by the institutions of the European Union, as summarised in this and the above document, narrows the concept of transparency down to the issues of open access to information and public involvement in decision-making, ignoring many aspects that can be included in the scope of the concept on the basis of the documents examined in the previous documents (e.g. legal binding, organisational transparency, procedural transparency, etc.).

5. Model rules on European administrative procedure

In September 2014, the Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL) published the Model Rules on EU Administrative Procedures, which are of relevance to our topic because, as already mentioned above, they were published with the intention of standardising the rules in the field of administrative matters

less affected by the EU's harmonisation activities, including the rules on the application of public law, which is itself an initiative towards transparency.⁴⁴ Although, as a general rule, the provisions contained in the model rules are primarily to be followed and applied by EU agencies, institutions, bodies and agencies, and by national authorities only if expressly provided for, the application of these rules has an impact on the Member States' legislative processes and thus, naturally, on the transparency aspects of these processes.

The model rules address the issue of transparency expressly in several places, namely:

- On the one hand, it is stated in the conceptual ideas that the aim of the model rules is to transpose the constitutional values of the Union into the body of rules on administrative procedures in the public administration, and that this is expected not only to clarify the rights and obligations of public authorities and their clients, but also to increase the transparency of the legal requirements applicable to them.⁴⁵
- Transparency is seen as a basic principle for the interpretation of the rules, as set out in the preamble to the model rules.⁴⁶
- Transparency in administrative law-making is defined as a fundamental principle, the guarantee of which in the legislative process creates the opportunity for social debate and a social choice between alternatives.⁴⁷
- In individual cases, the model rules place the implementation of procedural transparency, which will be analysed in detail later, at the heart of the requirements, highlighting the need to provide reasons for decisions as an obligation when implementing administrative acts.⁴⁸
- The requirement of equal treatment in the area of public contracts is highlighted as one of the requirements for increasing transparency.⁴⁹
- Finally, they highlight the need to ensure a transparent flow of information in procedures, which could be one of the foundations for achieving transparency.⁵⁰

As mentioned above, the model rules sufficiently cover the concept of transparency in public authority procedures, but their practical application in the

⁴⁴ ReNEUAL: *Model Rules on EU Administrative Procedures. (a továbbiakban: ReNEUAL Model Rules)* [http://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model Rules-Compilation BooksI_VI_2014-09-03.pdf](http://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_BooksI_VI_2014-09-03.pdf) (2021.09.01.)

⁴⁵ *ReNEUAL Model Rules*, I. (14) pont

Balogh-Békési, N. – Balázs, I. – Boros, A.: I. könyv – Általános rendelkezések. *Pro Publico Bono*, 2017/2., 24. o.

⁴⁶ Op. cit., I. Preamble

⁴⁷ Op. cit., II. Para (1)

⁴⁸ Op. cit., III. Article 7., 9.

⁴⁹ Op. cit., IV. Article 16.

⁵⁰ Op. cit., VI. Article 9.

practice of national authorities is questionable - due to the above circumstances, they primarily bind only the institutions of the European Union, while the national public authorities - the main subject of my study - are only bound by reference and by chance.

VI. Summary

The picture of the concept of transparency from its inception to the present day is quite varied, as can be seen from the above analysis. There is a wide variation in the conceptual elements by era, document and organisation, as can be seen in the table below. Based on the analysis carried out in this study, I can draw the following observations and conclusions:

- Transparency is often used as an indicator of compliance, continuous improvement and progress in the documents reviewed, without attributing a specific value measure, measure or tangible expectation or requirement. This may, on the one hand, remove transparency expectations from being translated into practice and concrete requirements and, on the other hand, may, after a longer period of time, discredit the concept and render it meaningless when it is reapplied.
- The use of conceptual elements varies not only in comparisons between organisations, but also between documents issued and examined within the same organisation. This could be explained by the passage of time and the need to respond to new needs and scientific and professional developments, but the documents analysed show the opposite: the presentation of conceptual elements varies regardless of the date of issue and the subject matter of the documents, indicating systemic conceptual problems and ad hoc use of concepts in documents.
- The conceptual use of documents becomes particularly problematic because it will provide the central orientation for the subsequent legislation that will evolve from them. The question arises as to how, if the strategy and planning documents do not clarify the meaning of the term, the public processes and, within them, the application of public law can be expected to meet the expectations and requirements of transparency.

Regardless of the above, there are some conceptual elements that stand out as recurring in almost all definitions and approaches: free flow of information, public involvement and inclusive communication, organisational transparency and transparency of legal requirements.

HUNGARIAN REGULATION OF SUBJECTS EXCLUDED FROM THE REFERENDUM

Róbert SASVÁRI, dr.

Individual lawyer, Sasvári Law Firm

A member of the Hungarian National Electoral Commission

Research Field(s): Hungarian electoral procedure and law

Correspondence Address: info@sasvarirobert.hu

DOI: [10.47272/KIKPhD.2021.1.5](https://doi.org/10.47272/KIKPhD.2021.1.5)

ABSTRACT

The paper aims to explore the issues of the excluded and forbidden subjects of the referendum under the Hungarian rules, thus making it comparable with similar legislation in other jurisdictions. A consistent examination of these rules and jurisprudence will lead to an exploration of the requirements that a referendum initiative in Hungary must actually meet in order to pass the scrutiny of the body that controls the issues.

KEYWORDS

Excluded subjects, referendum, question, authentication, constitution, budget issue, international treaty.

I. Introduction

Article 8 Section (3) of the Fundamental Law of Hungary lists the issues in which a national referendum may not be held. Essentially this can be understood as a rule of competence, because there is no place for the direct will of people on what cannot be held in a national referendum, but it has to be decided by the National Assembly.¹ The Fundamental Law lists in ten points the subjects in which a referendum may not be held and on the basis of which the National Election Commission (hereinafter referred to as: NEC) after an in-depth examination refuses to certify the question proposed for referendum by its resolution.

The Fundamental Law entered into force on the 1st of January, 2012 and partly took over the wording of the previous Constitution, but partly amended them taking into account the decisions of the Constitutional Court. The subjects are generally in line with the content to European constitutions and concern the classical prohibited subjects. The prohibited subjects are as follows:

- a) any matter aimed at the amendment of the Fundamental Law;
- b) the content of the Acts on the central budget, the implementation of the central budget, central taxes, duties, contributions, customs duties or the central conditions for local taxes;

¹ Chronowski Nóra – Vincze Attila: Népszavazások uniós ügyekben és a magyar gyakorlat. [Referendums on EU matters and Hungarian practice]. *Közjogi Szemle*, 2019/1., p. 20-21.

- c) the content of the Acts on the elections of Members of the National Assembly, local government representatives and mayors or Members of the European Parliament;
- d) any obligation arising from international treaties;
- e) person- and organisation-related matters falling within the competence of the National Assembly;
- f) the dissolution of the National Assembly;
- g) the dissolution of a representative body;
- h) the declaration of a state of war, state of national crisis and state of emergency; furthermore, on the declaration and extension of a state of preventive defence;
- i) any matter related to participation in military operations;
- j) the granting of amnesty.²

II. Consideration, legal and judicial requirements of referendum related to the Fundamental Law amendments

The most significant restriction of the prohibited subjects is that no national referendum may be initiated in any matter aimed at or lead to the amendment of the Fundamental Law.³ This prohibition has already been declared by the decision 2/1993. (I. 22.) of the Constitutional Court, the Constitutional Court of Hungary stated that the result of a popular referendum cannot result in an implied amendment of the Constitution. The reason for this, as pointed out by the Constitutional Court, is that the Constitution, as fundamental law, regulates the basis of the state system, the relationship between the state and its citizens. Therefore only within its own system, by the constitutional power empowered by it and in accordance with the procedure laid down therein shall be amended. The basic norm regulates the constitutional/constitutioning process differentially within the competence of National Assembly. The making and amending of the basic norm falls within the exclusive competence of the National Assembly, and the National Assembly may act in this competence in accordance with the procedural and decision-making requirements governing the constitutional amending, on the basis of a direct and express constitutional power provision aimed to constitutional amending. Also on the basis of an international review of the constitutional process, the Constitutional Court could find that a referendum is usually presented as an additional constitutional power in the constitutional process, the function of a referendum is almost exclusively to confirm or reject the constitutional text adopted by the representation. Taking all this into account, the Constitutional Court has

² Summary report of the jurisprudence-analysing working group of the Curia of Hungary on cases related to legal remedy in election proceedings and referendum proceedings Budapest, 2018. (hereinafter referred to as: Curia's summary report) p. 106

³ Komáromi László: A népszavazásra vonatkozó szabályozás változásai az Alaptörvényben és az új népszavazási törvényben [Changes to the referendum legislation in the Fundamental Law and the new Referendum Act]. *MTA LAW WORKING PAPERS*, 2014/35., pp. 5-6.

stated several times that a referendum on the question of amending the Constitution cannot be called on voter's initiative that would deprive the National Assembly of its constitutional competence due to its binding nature. The main judicial forum of Hungary, the Curia declared as a general rule in its decision Knk.IV.37.387/2015/3 that according to Article 8 Section (3) a) of the Fundamental Law that national referendum cannot be held on any question aimed at the amendment of the Fundamental Law. In case the question on the signature sheet of the national referendum concerns a restriction of fundamental rights, it shall be also examined in the concerned case, whether the restriction of fundamental rights remains within the framework of Article I Section (3) of the Fundamental Law. If either the NEC or the Curia of Hungary concludes, that the constitutional collision being potentially in question or the conflict of the given fundamental right with a constitutional value can only be resolved by amending the Fundamental Law, the question shall not be ordered for national referendum in accordance with Article 8 Section (3) a) of the Fundamental Law. Article I Section (3) and Article 8 Section (3) a) of the Fundamental Law are connected as such.⁴ The Curia of Hungary, as a review court, in its decision of Knk.IV.37.584/2016/2 emphasized in connection with a law-making initiative of make all contracts relating to the state budget, EU funds and state-owned assets available on the Internet, that the question is relating to the right of access to data of public interest, gives effect to the principle of transparent spending of public funds.⁵ It referred to the practice of the Constitutional Court regarding the disclosure of data of public interest, and declared at the same time that the majority of fundamental rights are not unrestrictable. Identifying the substance of the question, it emphasized that the unrestricted availability of named contracts has the consequence that personal data are entered into the internet database without the consent of the data subjects, which entails a restriction on the right to protect personal data.⁶ The right of access to data of public interest and the right to the protection of personal data may therefore be in conflict through this question. According to the decision of the Curia of Hungary, in the event of a valid and effective referendum, the National Assembly should enact a law that would disproportionately restrict the right to the protection of personal data, the law could only remain in force by amending the Fundamental Law, so the initiative aims to an implied amendment of the Fundamental Law. Several decisions have dealt with the publication of the declaration of assets of persons living in the same household as the persons required to make a declaration of assets. The Curia of Hungary pointed out in its decision of Knk.IV.37.416/2015/2 that the disclosure of this statement

⁴ Kukorelli István – Milánkovich András – Szentgáli-Tóth Boldizsár Artúr: Népszavazási jogorvoslatok – a modellváltás tapasztalatai [Referendum remedies-the experience of model change]. *MTA Law Working Papers*, 2018/15., 19.o.

⁵ Hohmann Balázs: *The interpretation of transparency from the legal point of view*. In: Haffner Tamás (Eds.): *Proceeding of 4th FEU Conference*. Pécs, Sopianae Association, 2018. pp. 160-161.

⁶ Kis Kelemen Bence et. al.: *A Schrems ítélet hatásai az európai uniós és magyar adattovábbítási gyakorlatokra*. Infokommunikációs Jog, 2016/66-67., pp. 65-68.

constituted a necessary restriction of the right to the protection of personal data through the declaration of the assets of the relatives connecting to the purity of public life. However, it considered that the disclosure of this statement constituted a disproportionate restriction on the fundamental right regarding to the group of the concerned persons, in particular that relatives do not have the freedom to decide on the disclosure of data since they do not decide themselves about the public competition and the additional burdens in association with this role. The Curia of Hungary examined in its decision Knk.IV.37.359/2015/3 whether the Government may be obliged by the National Assembly to support the establishment of a European Public Prosecutor's Office established under Article 86 of the Treaty on the Functioning of the European Union (hereinafter referred to as: TFEU) in case of the proposal of the European Commission during the procedure of the Council of the European Union or the European Council. According to its interpretation, the organizer with its referendum intended question wanted to gain the support of the establishment of a European Public Prosecutor's Office with defined powers on the basis of Article 86 of of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) by the member state of Hungary.

In the above decision the Curia of Hungary did not share the view that the establishment of the European Public Prosecutor's Office does not require an amendment to the Fundamental Law. According to the Curia of Hungary, the question is in conflict with Article 8 Section (3) a) of the Fundamental Law. The intention to amend the Fundamental Law arose in a special way in the case of Knk.IV.37.394/2017/3. The Curia examined the certifiability of the question of “*Do you agree that Act XLIII of 2010 on central state administrative organs and on the legal status of Government members and state secretaries should be amended so that a person who has previously been elected as Prime Minister at least twice by the National Assembly cannot be nominated and elected to Prime Minister again?*” In connection with the question asked by the applicant the Curia pointed out primarily that the Prime Minister has no comparable relationship in relation to re-election with most of the public dignities and public law officers listed by the applicant. The possibility of re-election of the Prime Minister is in close relationship to the character of the government form, only the President of the Republic is in a comparable position. The relationship between the President of the Republic (Head of State) and the Prime Minister (Head of Government) - and at the same time the possibility of re-election per cycle or its limitation - fundamentally determines the character of the form of government. Therefore according to the declaration of the Curia the relationship between the legislation, the head of state and the Government settled in the Fundamental Law the balance position established in this relationship must be taken into account during the judgement of the question. However, the referendum question intervenes radically in this relationship: a valid and effective referendum on the question would result that the legislation power restricts the re-election of the head of the executive power, whose mandate is linked to parliamentary cycles, independently of the result of the election. The responsibility of the executive power, the institution of trust,

and the constitutional position of the Government in Hungary were developed by the concrete historical situation after the 1990 parliamentary elections. “*The essential feature of the form of parliamentary government defined by the Constitution, the responsibility of the Government before the National Assembly is ultimately prevailed through the person of the Prime Minister. The Constitution puts the Prime Minister at the center of the Government's work.*” This decisive role gives the Prime Minister a special public law status [see decision 122/2009. (XII. 17.) of the Constitutional Court]. The Fundamental Law did not change the essence of this, i.e. the German-like form of prime ministerial government. Limiting the re-election of the head of state who is exercising the executive power provides the protection against overpowering ambitions in the presidential and semi-presidential systems of government, while in parliamentary systems the accountability of the prime minister and Government by the Parliament and the institutions for enforcing parliamentary responsibility provides the limitation. It is unusual to parliamentary systems that in addition of restricting the re-election of the head of state a restriction is placed on the re-election of the prime minister which does not allow the prime minister to hold the office after two cycle even if he/she wins the election. Such a restriction would rearrange the possibility of exercising executive power, rearrange the relationship between the legislation, the head of state and the Government, i.e. a characteristic operating principle of the parliamentary government form. Though it is certain, that any such restriction, since it affects the operation of the government form, shall be placed in the constitutional rules, in the Fundamental Law. The solution included in the referendum question would add another limit to the formation of the government, independently from the parliamentary responsibility, in addition to the Government's trust and responsibility before the National Assembly. The Fundamental Law characterizes the relationship between the National Assembly and the Government, within that primarily the Prime Minister with the political responsibility towards the National Assembly. The Prime Minister's mandate is arising from the decision of the popular representation organ acquiring public power through direct election, which, in addition to reasons specifically related to his/her person, is maintained by parliamentary trust based on political responsibility to the Prime Minister for the duration of the parliamentary term. The crisis or termination of the confidence of the National Assembly leads to the termination of the mandate. Thus, according to the Fundamental Law, the right to elect the Prime Minister belongs to the sovereignty of the current popular representation organ (elected on cyclical basis). Limiting the sovereignty of this decision of the National Assembly is inconceivable without the relevant rule of the Fundamental Law.⁷ Pursuant to Article 8 Section (3) a) of the Fundamental Law, a national referendum on the question of amending the Fundamental Law may not be held. In the decision of the Curia in connection

⁷ Erdős Csaba: *Áttekintés a közvetlen demokrácia fogalmi körének meghatározására tett jogtudományi kísérletekről* [An overview of jurisprudential attempts to define the concept of direct democracy]. In: Rechnitzer Sándor (Szerk.): *Új Nemzeti Kiválóság Program 2017/2018 Tanulmánykötet* [Proceedings on New National Excellence Programme 2017/2018]. Győr, Széchenyi István University, 2018. pp. 239-248.

with the person nominated as prime minister, the criterion related to the number of previously held prime ministerial mandate(s) requires an amendment of the Fundamental Law, therefore Article 8 Section (3) a) of the Fundamental Law is an obstacle to hold a national referendum in that question. It can be seen from the above examples that there were three type of cases in connection with referendum initiatives aimed to amend the Fundamental Law. On one hand, with the initiative aimed to amend the state organization part of the Fundamental Law, and on the other hand - according to a separate interpretation thereof - the problem of a referendum affecting fundamental rights issues, and finally with the surprising initiative which includes the intention to amend the Fundamental Law in the question itself. The part of the state organization was affected by the referendum initiatives related to the European Public Prosecutor's Office and the re-election of the Prime Minister. With regard to fundamental rights questions – i.e. a referendum initiative, which restricts fundamental rights may be against the Fundamental Law - the Curia laid down in cases related to the declaration of assets and questions on the disclosure of data of public interest. Finally it is clear that a valid and effective referendum on the following judged question would result the amendment of the Fundamental Law: "*Do you agree that the Fundamental Law shall provide the right to a Sunday rest?*" Article 8 Section (3) a) of the Fundamental Law makes barrier to this. Thus, on the basis of practice it can be stated that the question is aimed to the prohibited amendment of the Fundamental Law if it openly endeavours to the amendment of the Fundamental Law, even if the question itself raises an opposition to the Fundamental Law, but the result of the certification of the question forces the National Assembly to such legislation which requires the amendment of the Fundamental Law. With this latter shall be identical when the question involves a conflict of fundamental rights and the resolution thereof supposes a disproportionate and unnecessary restriction of the fundamental right.⁸

III. Budget issue and national referendum

Prohibition of central budgetary implications is one of the most flexibly interpretable areas.⁹ According to Article 8 Section (3) b) of the Fundamental Law, no national referendum may be held on the content of the Acts on the central budget, the implementation of the central budget, central taxes, duties, contributions, customs duties or the central conditions for local taxes. Article 8 Section (3) b) of the Fundamental Law is worded in the same way as the regulation of Section 28/C Subsection 5 a) of the former Constitution. The Constitutional Court has ordered a number of significant decisions in relation to the initiative concerning the central budget and the exclusion of public charges. The principal statement shall be strongly emphasized that it follows from the constitutional listing

⁸ Curia's summary report pp. 106-110.

⁹ Tóth Attila Gábor: *Túl a szöveggen. Értékezés a magyar alkotmányról [Beyond the text. Interpretation of the Hungarian Constitution]*. Budapest, Osiris, 2009. p. 59.

accordingly that the closed and strict interpretation of prohibited subjects is in line with the outstanding significance of the constitutional regulation. The statement that in the definition of Budget Act should not be included all the legislation that have financial and budgetary implications shall also be considered as a general line of measure. The turn on the implementation of the budget does not mean in any way the content of all laws serving the enforcement of budget, but refers specifically to the final account act. The Curia in its decision of Knk. IV.37.339/2015/3. held during the examination of the question intending to change the transfer of the retail sale of tobacco products from exclusive state competence, that the Constitutional Court considered in three circle of cases the relationship between the referendum and the Budget Act as direct and substantive: a) the question is specifically aimed to the amendment of the Budget Act; b) the question reasonably results the amendment to the Budget Act; c) finally, a valid and effective referendum will concretely define the issuance of a future budget act. Citing the Constitutional Court's argument, the Curia emphasized that the purpose of the distinction between the revenue and the expenditure side beyond the enforceability of the budget is to guarantee in the budget the fulfillment of state tasks¹⁰ and the preservation of manageability. While the revenue side of the budget is prohibited once and for all by the Fundamental Law by classifying the content of the laws on central taxes, duties and contributions, customs duties and the central conditions for local taxes as excluded subjects, there is no such guarantee on the expenditure side. In the interpretation of the Constitutional Court to protect the expenditure side, one of the excluded subjects was the referendum on a concrete expenditure item which is part of a future budget act not yet adapted. The question provided for certification intended to put the act classifying tobacco retail trade as a state monopoly to a referendum. The question has budgetary implications according to the Budget Act, as the current Budget Act records the expected fee income from the usage of the monopoly through a concession on a specific revenue line. The question therefore concerns to such a legal title of revenue specified in the budget which regardless of its amount would mean the total cessation of the legal title of revenue in the event of a valid and successful referendum. The Curia also refers to the fact that Article 8 Section (3) point (b) of the Fundamental Law precludes the possibility of holding a referendum in the case of certain sources of income. These resources and all statutory payment obligations serve as revenue to cover common needs. Statutory obligations that impose a payment obligation on citizens, therefore in addition to other fees concession fees as well, usually exercise affects with their existence or termination on the content of the budget act. Thus, statutory obligations that impose a payment obligation on citizens, therefore in addition to other fees concession fees as well usually exercise affects with their existence or termination

¹⁰ Hohmann Balázs: *The Principles and Fundamental Requirements of the Transparency on the Public Administrative Proceedings*. In: P., Suresh (szerk.): *Proceedings of THE IIER Dubai Conference*. Dubai, International Institute of Engineers and Researchers, 2019, pp. 1-2.

on the content of the budget act. Several other decisions could be mentioned, such as for example toll road becoming free of charge would affect on the revenue side of the budget and therefore have a budgetary impact (decision with case number Knk.IV.37.361/2015/3) or the support of spectator team sports with tax advantages and tax credits narrows the scope of state tax revenues (decision with case number Knk.IV.37.341/2015/3). However, in Resolution No. Kvk.IV.37.456/2015/3 the Curia stated that the referendum on the following question had no direct budgetary impact: „Do you agree that the state should provide free child feeding for children who receive regular child protection benefits every day of the year?” The reason is that during child feeding, the rules for free meals have been amended within the budget frames for that year. During the budget year the state has already expanded the range of benefits, without amending the central budget, so the budgetary connection of the question is not so direct that it would raise an infringement of Article 8 Section (3) point (b) of the Fundamental Law. The reason for the request for revision is correct as in the event of a valid and effective national referendum, the National Assembly can choose from several solutions to fulfill its legislative task, many of which are solutions that do not require an amendment of the Budget Act. The Curia of Hungary confirmed that it adheres to the previous position of the Constitutional Court that the concept of the Budget Act should not include all the legislations that have financial and budgetary implications, since there are hardly any issues within the competence of the National Assembly that have no budgetary connection. The Curia in its decision with case number Knk.37.467/2015/3 dealt with the amendment of pension legislation. It examined the opportunity to secure for men to retire with benefits on equal terms with women. According to the opinion of the Curia, the question requested to be certified does not affect entirely the content of the obligation to pay contributions, its manner or extent, nor does it implicitly contain the intention to amend the pension scheme set out in Article XIX. Section (4) of the Fundamental Law and in Article 40, and does not affect entirely the determination of the pension fund or the level of pensions either. When drafting and then proposing the future budget law, it may be necessary to pass on any amendments, but the direction and concrete amount of the amendments may be decided by the National Assembly in a sovereign manner. The Curia noted in this case that the last sentence of Article XIX Section (4) of the Fundamental Law legitimizes the positive discrimination against women in terms of the conditions for entitlement to a state pension. However, the indicated constitutional possibility, legislative power do not constitute an obligation at the same time: according to the decision of the National Assembly - or the will of the people - the requirement undertaken by the state for increased protection of women may appear in the conditions of the entitlement to a state pension, but it is not necessary. The Curia held that the question was intended to amend basically Act LXXXI of 1997 on the Eligibility for Social Security Benefits and Private Pensions instead of the current Budget Act and does not follow thereof either that the voter would determine certain specific expenditures in the future budget act. Thus the

question shows only a distant, indirect connection with the Budget Act, as it seeks only to unify the conditions for the “retirement” of women and men. The distant and indirect connection with the subject circle of a prohibited referendum does not result the question becoming a subject of a prohibited referendum. The mere fact that a valid and effective referendum affects the framing what National Assembly can do at the next drafting of the budget act does not make the referendum prohibited. The Constitutional Court annulled the order of the Curia Knk.IV.37.467/2015/3 with its decision of case number 28/2015. (IX. 24.). As a result, the Curia ordered a new decision on the request for review in the referendum case with its Resolution of Kpkf.37.938/2015/2. Finally in its Resolution of Knk.IV.37.989/2015/2 in the repeated review procedure, citing the decision of the Constitutional Court, the Curia took the position that in the event of a successful referendum, the question would result such legislation which aimed to determine a future budget expenditure item. The question results in legislation an increase in the amount for pensions provided in the Budget Act. In addition, interpreting the second sentence of Article XIX Section (4) of the Fundamental Law stated as well, also referring to the decision of the Constitutional Court, that women’s right to positive treatment is guaranteed by the Fundamental Law. Thus, an effective referendum on the benefits provided to women in the conditions of state pension benefits would be an obstacle to the prevail of both Article XV Section (5) and the second sentence of Article XIX Section (4) in case of a successful referendum, it would essentially empty it. The Curia in its decision with case number Knk.IV.38.133/2015/3 examined the question on the prohibition of sale of state-owned agricultural land. According to the Curia’s point of view, the sale of state-owned agricultural land is not a direct budgetary issue, but above all the management of asset with special legal status belonging to the national property. The subject of the referendum is related to the sale of state-owned agricultural land. The Curia emphasized that the Constitutional Court had referred in several decisions to the fact that land ownership had specific natural and property characteristics. According to the Constitutional Court, *“the finite nature of land (because land as a natural object is limited and cannot be reproduced or replaced with anything else), its indispensability, renewable capacity, special risk sensitivity and low profitability embody the special social constraints of land ownership. These circumstances may justify the enforcement of the public interest over property rights. The Constitutional Court has already previously stated that due to its peculiarities, the legal treatment of land ownership, differently from other property objects, is justified in a certain respect”* [Decision 16/1991. (IV.20.) AB, Constitutional Court Decision 1993, 381.]. The specific subject-matter of regulation, to which the judged question in the present case relates dissolves the direct link between the issue and the Annual Budget Act. The relationship is considered as indirect, since the question intends above all how the state cannot dispose over the land it owns. In case no. Knk.IV.37.349/2016/2 had to be examined whether or not affects the budget the initiative on grant of guaranteed benefit for every Hungarian citizen with registered residence in Hungary. The Curia held that the resolution of the NEC on the refuse of

certification was in line with current practice of the Curia, since the success of the initiative would burden the current and any additional budget act fundamentally with measurable billions in expenditures, questioning the functioning of the state where appropriate. Therefore in case of the success of the question intended to be put to referendum would justify an amendment of the Fundamental Law contrary to Article 8 Section (3) point (a) and would affect the prohibited subject matter of Article 8 Section (3) (b).¹¹ Therefore we can say that it alone is not enough in itself to be in the circle of prohibited budgetary subject if the question falls within the scope of budget issue. Not all legislation is subject to budget which has budgetary implications. However, the question falls within the scope of this subject, if it specifically aims to amend the Budget Act, reasonably follows therefrom the amendment of the Budget Act, or it determines concrete expenditures, concerns revenues of the future Budget Act. The distant, indirect connection does not specify the subject matter of the prohibited subject, therefore the question may be ordered to a referendum, which restricts the margin of discretion of the National Assembly when drafting the Budget Act.¹²

IV. Conflict with an international treaty

From the point of view of conflict with an international treaty, the wording of the Fundamental Law is slightly extensive compared to the previous Constitution, as, on a literal interpretation, it governs not only to existing international treaties.¹³ The Constitutional Court stated about the rule contained in the previous Constitution that the provision itself contains a completely clear and unambiguous provision free from uncertainty of interpretation. The prohibition in that provision precludes the direct exercise of power from further development of international obligations already in force. Referendum on the undertaken commitments themselves cannot be ordered constitutionally, completely regardless of whether the result of the referendum contradicts or even confirms these commitments.¹⁴ It should be mentioned that the referendum on the accession to the European Union was required to be enacted to the Constitution by Act LXI of 2002 due to this rule. This provision was subsequently repealed at the time of accession. The Curia gave opinion on referendum initiative on the intention of secession from the North Atlantic Treaty in the decision with case number Kvk.II.37184/2012/2, from the European Union in the decision with case number Kvk.II.37.185/2012/2, from the International Monetary Fund in the decision with case number

¹¹Curia's summary report pp. 110-113.

¹²Curia's summary report p. 114.

¹³Sulyok Gábor: A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alap-törvényi szabályozása [The basic law regulation of the relationship between international law and domestic law]. *Jog Állam Politika*, 4(1), 2012, p. 31.

¹⁴Kelemen Katalin: Van még pálya. A magyar alkotmánybíróság hatásköreiben bekövetkező változásokról [There is still a track. On changes to the powers of the Hungarian Constitutional Court]. *Fundamentum* 2011/4., p. 88.

Kvk.II.37.186/2012/2. In all three decisions it was indicated that also the applicant had acknowledged that a treaty (therefore international treaty as well) is a set of rights and obligations. Consequently, forcing the termination of an international treaty by a referendum is not only about the exercise of law but also a decision on the obligations arising from the international treaty. An international treaty is a commitment of one state to other state(s), the observance of the undertaken obligations or the release from them shall be performed within the framework regulated by international law, which justifies the constitutional exclusion of referendums to be ordered within this circle. The rules for entering and leaving an international treaty are not the same due to the nature of the matter, and this also justifies the different rulings on the possibility of a referendum on the two question. The Curia therefore concluded that the referendum question which intends to withdraw from a valid international treaty falls within the scope of the prohibited referendum accordingly to Article 8 Section (3) point (d) of the Fundamental Law, and therefore the decision refusing to certify the question is lawful. The Curia in its decision with case number Knk.37.178/2014/3 outlined during the examination of the question "no new nuclear power plant units should be built in Hungary from loan increasing the public debt", that the Government of Hungary and the Government of the Russian Federation concluded an international convention on the co-operation in the peaceful uses of nuclear energy (hereinafter referred to as: Convention), which was enacted into the internal law. It was not disputed that it was about an international convention in this case. The question put to referendum is clearly related to the Convention, a possible valid and effective referendum would affect the provisions of the international treaty. The Curia examined the provisions of Article 1 Section (1) and Article 9 of the Convention. In its point of view Article 9 furtherly enforces that the enacted Convention contains an obligation arising from an international treaty. However, Article 8 Section (3) point (d) of the Fundamental Law can be interpreted as an existing obligation to one of the parties of an international agreement, and an international agreement can hardly be imagined as imposing an obligation on only one of the parties. The question intended to be ordered to referendum is directly related to Article 9 of the Convention, when it questions as follows: do you agree that no new nuclear power plant units should be built in Hungary from loan increasing the public debt? The Curia finally pointed out that the Convention deals separately with the obligations of the parties, also in respect thereof cannot be said that they are not constitute as obligation arising from an international treaty. Resolution with case number Knk.IV.37.446/2014/3 examined the question initiating the amendment - which restricts the acquisition of the ownership of Hungarian agricultural land - of our accession treaty to the EU. It stated that the Accession Treaty is such an international agreement from the point of view of the law of the European Union, which has been concluded by the European Union and its Member States with a third state, namely Hungary. Referred to the Decision 143/2010. (VII. 14.) AB and to the Decision 22/2012. (V. 11.) AB of the Constitutional Court maintaining the statements thereof,

emphasizing that all such treaties by which Hungary exercises any of the powers specified in the Fundamental Law together with the institutions of the European Union shall be deemed as an international treaty. The decision on the issue of the transfer of competences, the procedure for concluding the treaty follows the general order of concluding international treaties, with that the Fundamental Law orders the assumption of obligation under special ratification regime. According to Article E Section (2) of the Fundamental Law such international treaty is first and foremost the Treaty of Accession. Despite the fact that since the entry into force of the Accession Treaty, it has necessarily amended the founding treaties of the European Union, i.e. its primary sources of law, and thus became part of domestic law as EU law, its international contractual form cannot be ignored. The National Assembly promulgated the Accession Treaty and the obligations contained therein in act, making with it part of the Hungarian legal system. The Accession Treaty is part of the EU legal order as regards the obligations it entails, while it has not been dissolved in EU law as an international treaty. The Curia did not have to compare the question to be certified with the Accession Treaty, not yet entered into force but had to answer the situation when the question aimed to amend the current Accession Treaty, which paved the way for the EU legal order. The current Accession Treaty in the domestic law is that international document which recorded the content of the Hungarian membership's legal relationship at the moment of accession. The question submitted for certification was considered by the Curia as multi-layered, since it intends to induce the Government to amend the Accession Treaty in a specific direction through the obligation of the organ of popular representation. Based on the content of the question the Curia of Hungary interpreted it as it seeks to amend the condition system of Hungary's membership in the European Union set out in the international document, to achieve a more favorable situation with concretely defined direction in the question, and for this asks the support of the voters. The Curia of Hungary did not accept the argument that the question wanted to be ordered to referendum does not seek to change the international obligation itself, but only intends to start negotiations about it. The prohibition pursuant to Article 8 Section (3) point (d) of the Fundamental Law shall be applied if a successful referendum affects not only the promulgating law but also the obligations arising from the international treaty. The endeavoring to renegotiate the membership conditions of the European Union necessarily affects these obligations. In the decision of the case number Knk.37.358/2015/3 the Curia examined the question of the disclosure of all financial information related to the expansion of the Paks Nuclear Power Plant.¹⁵ It referred to its decision with case number Knk.IV.37.178/2014/2, essentially this case was judged along that line as

¹⁵ The publication of environmental information relating to a major project is also considered desirable as a means of social control. See: Hohmann Balázs: *A hatósági eljárás társadalmi ellenőrzésének lehetőségei* [Possibilities for social control of the administrative proceedings]. Pécs, TAKE, 2018. pp. 25-27.; Glied Viktor: Social Conflicts in the Shadow of the Paks Nuclear Power Plant. *Geographical Locality Studies*, 1(1), 2013, pp. 209-210.

well. The Curia in its decision with case number Knk.IV.37.222/2016/9 on the resettlement quota disagreed with the position that the question of the possibility of a referendum should be examined solely in terms of the decision-making, organization and functioning order of the European Union and concludes on this basis that ordering a referendum in connection with the functioning of the European Union is excluded. The question was as follows: "Do you agree that the European Union is able to mandate the obligatory resettlement of non-Hungarian citizens to Hungary without the approval of the National Assembly?" The EU context of the certified question prevails partly on the international nature of EU law and partly on the provision of the Fundamental Law related to the European Union, in particular according to Article E). The question intended to be ordered to referendum is not against Article E Section (2), as this provision of the Fundamental Law specifically refers to the extent necessary to exercise the rights and fulfil the obligations deriving from the Founding Treaties, is exercised some of the competences arising from the Fundamental Law jointly with other Member States, through the institutions of the European Union. From the point of view of the Hungarian referendum rules, the question is not aimed to amend the Accession Treaty nor impose additional conditions for the implementation by Hungary of the decisions taken by the institutions of the EU, thus it does not violate Article 8 Section (3) point (d) of the Fundamental Law. According to the opinion of the Curia, the resolution of the dispute related to the certification of the question can be based solely on the provisions of the Fundamental Law and the Act CCXXXVIII of 2013 on Initiating Referendums, the European Citizens' Initiative and Referendum Procedure, it does not require either the direct application or the interpretation of EU law. It stipulated in connection with the asked referendum question that the certified question concerned the introduction of a measure by a Council decision falling within the scope of secondary EU law. From EU law, thus between obligations arising from Council decision adopted as a secondary source of law and those arising from an international treaty cannot be drawn parallel. According to the case law of the European Court of Justice, the EU legal order is a specific and special legal order. Accordingly „By contrast with ordinary international treaties, the EEC Treaty has created its own legal system, (...) by creating a Community of unlimited duration, with real powers stemming from a limitation of sovereignty or a transfer of powers from the States to the Community, the Member States have limited their sovereign rights, albeit within limited fields, and have thus created a body of law which binds both their nationals and themselves.” (Flaminio Costa v E.N.E.L., Case 6-64., ECLI:EU:C:1964:66). Among the specific classification of EU law, the Curia referred to the case law of the Constitutional Court. The Constitutional Court stated in its Decision 143/2010. (VII.14.) AB on the constitutionality of the Act CLXVIII of 2007 of promulgation of the Lisbon Treaty during the ex-post review of conformity with the Fundamental Law, that according to Decision 1053/E/2005 AB of the Constitutional Court the Treaties establishing and amending the European Communities are not international

agreements from the scope of competence of the Constitutional Court (Decisions of the Constitutional Court 2006, 1824. 1828. ABH). Pursuant to Articles E) and Q) of the Fundamental Law, Hungarian constitutional practice attributes different legal effects to EU law and international law. According to the Decision 22/2012. (V.11.) AB of the Constitutional Court on the interpretation of Articles E Sections (2) and (4) of the Fundamental Law, the Constitutional Court stated that the definition of “international treaty (concluded) in order to participate in the European Union as a Member State” has a different classification of international treaty bound to the European Union. This classification does not necessarily require the Treaty to classify itself as European Union law or to be one of the founding treaties of the European Union. In this respect, the parliamentary mandate to formally recognize the binding force of an international treaty under Article E Section (4) of the Fundamental Law and the promulgation under Article Q Section (3) of the Fundamental Law also differ. This is also expressed in the guarantee requirement under Article E Section (2), which requires a two-thirds majority of votes of the members of National Assembly for an authorization under Article E). In this regard, the Decision 22/2012. (V.11.) AB of the Constitutional Court considered the Treaty on Stability, Coordination and Governance in Economic and Monetary Union as being EU law under Article E) of the Fundamental Law instead of an international treaty under Article Q. The implications of an obligation under an international treaty should be treated differently accordingly the subject of prohibited referendum under Article 8 Section (3) point (d) of the Fundamental Law on International Treaties, that the referendum question refers to „an international treaty concluded on the basis of participating in the European Union as a Member State” according to Article E of the Fundamental Law or an international treaty under Article Q. By transfer of competences according to Article E the Member State, while limiting its own sovereignty, provides the possibility of creating binding legislation for itself, its nationals and its residents. The guarantee possibility of this legal institution is indicated by the stricter ratification procedure and terminological difference than in Article Q of the Fundamental Law required for the recognition of its binding force. Therefore it is legally incorrect to refer to the bilateral international treaty and the European Union treaties as a restriction with the same content in referendum issues. According to the Curia's view, the subject circle of a prohibited referendum under Article 8 Section (3) point (d) of the Fundamental Law does not exist in the present case, as the question of the referendum initiative concerns to the EU law under Article E of the Fundamental Law, which cannot be classified as an international treaty under Article Q of the Fundamental Law or an obligation arising therefrom. In its decision with the case number of Knk.IV.37.712/2016/2 the Curia examined the question supporting the withdrawal from the European Union. It pointed out that in its practice it has taken several decisions on referendum initiatives concerning international commitments, with regard to the obligations arising from the international treaties linking Hungary to the European Union. The Curia of Hungary did not see in this case either any reason

to allow a referendum initiative openly representing the intention to change membership status in the European Union based on international treaties and the obligations arising therefrom. The Curia of Hungary referred to its decision with the case number Kvk.II.37.185/2012 in which clearly stated that accession to an international treaty and the withdrawal therefrom requires a different decision, which also justifies a derogation from the relevant rules. He also stated that, prior to the accession to the European Union, the national referendum held on 12 April 2003 was an unusual referendum, it could be ordered on the basis of Section 79 of Act LXI of 2002 on the amendment of the contemporary Constitution, which also determined the decisive nature of the referendum and its date. Accession to the European Union was therefore ordered by the Constitution, with all the details according to the importance of the issue was determined at the same time. The Curia therefore did not see a parallel between the referendum on accession in 2003 and the referendum to be held on the basis of the question which the applicant intended to ask. It emphasized that the possible consequences of the result based on logical reasoning of the referendum held on 2 October 2016 in connection with the Resolution 1065/2015 of the Council of the European Union, do not justify the Curia to change the decision of the NEC against the Article 8 Section (3) point (d) of the Fundamental Law and certify the applicant's question. In summary we can state that an international treaty can be a commitment of one state to other state(s), compliance with the undertaken obligations or exemption from them can be provided within the framework regulated by the international law, which justifies the constitutional exclusion of a referendum to be ordered in this circle. The rules for joining and withdrawal from an international treaty are not the same, due to the nature of the matter, and this also justifies the different rules on the possibility of a referendum on the two issues. The Treaties establishing and amending the European Communities are not international treaties. With regard to the subject circle of a prohibited referendum the implications of an obligation under an international treaty should be treated differently accordingly that the referendum question concerns to „an international treaty concluded on the basis of participating in the European Union as a Member State” under Article E of the Fundamental Law, or an international treaty under Article Q of the Fundamental Law. By transfer of competences according to Article E the Member State, while limiting its own sovereignty, provides the possibility of creating binding legislation for itself, its nationals and its residents. The guarantee possibility of this legal institution is indicated by the stricter ratification procedure and terminological difference than in Article Q of the Fundamental Law required for the recognition of its binding force. Therefore it is legally incorrect to designate the bilateral international treaty and the European Union treaties as a restriction with the same content in referendum issues.¹⁶

¹⁶ Curia's summary report pp. 114-118.

V. Personnel and organizational formation powers within the competence of the National Assembly

According to the interpretation of the Constitutional Court, not every organization-related matters of all public institutions fall within the scope of personal and organization-related competencies of the National Assembly, but only those organization-related matters and personnel issues that are specifically within the competence of the National Assembly.¹⁷ Such was for example the case with the initiative to reduce the size of the National Assembly [Decision 25/2004. (VII. 7.) AB of the Constitutional Court] or the initiative to restructure the composition of the National Judicial Council [Decision 45/2010. (IV. 22.) AB of the Constitutional Court]. The Curia in its decision with case number Knk.IV.37.356/2015/2 dealt with the settlement of the institution exercising the function of public power in the Buda Castle District. The NEC in its decision refusing the certification argued *inter alia*, that the result of the referendum on the question would necessarily imply a legislative obligation concerning the seat of the office of the President of the Republic, as a person exercising executive powers, which organization-related matter falls within the competence of the National Assembly pursuant to Article 8 Section (3) point e) of the Fundamental Law. The Curia of Hungary agreed with this argument supplementing it. In its decision with case number Knk.II.37.997/2016/4 the Curia of Hungary examined the adequacy of the initiative to repeal Act LVIII of 2016 on the tender and organization of the XXXIIIrd Summer Paralympic Games. Due to the decision of the NEC it examined the question whether the initiative affects the prohibition contained in Article 8 Section (3) point (e) of the Fundamental Law. It considered the Decision 51/2001. (XI. 29.) AB of the Constitutional Court relevant, accordingly “*the fact that the question to be put to a referendum is remotely, indirectly related to a prohibited referendum subject, does not result in the question becoming a prohibited subject*”, and Decision 105/2007. (XII. 13.) AB of the Constitutional Court according to which “*the question of the establishment, transformation or abolition of a specific body or type of body may be classified as an organization-related matter covered by the prohibition on ordering a referendum*”. According to the opinion of the Curia of Hungary, the question on the signature sheet concretely not aimed to organizational change, based on the question the voters have to take a position on whether they agree with the repeal of the law. The fact that the repeal of this law has also organization-related consequences cannot be a reason itself for refusing to certify the question. To adopt the opposite position would unduly narrow and disproportionately restrict the exercise of a fundamental right compared to the goal to be achieved. The Curia of Hungary noted principally in the case that if the question to be ordered to referendum does not directly aimed to an organization-related matter falling within the competence of the National Assembly, only indirectly affects it, or if the involvement is only apparent, the certification of the issue may

¹⁷ Kis János: A népszavazás a harmadik köztársaság alkotmányában [The referendum in the Constitution of the Third Hungarian Republic]. *Fundamentum*, 2009/4., p. 17.

not be refused with the reference of Article 8 Section (3) point e) of the Fundamental Law. Thus we can state that in the case of person- and organisation-related matters falling within the competence of the National Assembly an individual examination is necessary if the question to be ordered to a referendum does not directly aimed for such an issue, only indirectly affects it, or if the involvement is only apparent, certification of the question cannot be refused.¹⁸

VI. Summary

In Hungary, from the prohibited subjects most commonly the violation of the Fundamental Law or an international treaty, as well as the involvement of the budget leads to the refusal to certify the question. On the content of the Acts on the elections of Members of the National Assembly, local government representatives and mayors or Members of the European Parliament, the dissolution of the National Assembly, the dissolution of a representative body, the declaration of a state of war, state of national crisis and state of emergency; furthermore, on the declaration and extension of a state of preventive defence, any matter related to participation in military operations and furtherly the granting of amnesty and other questions containing prohibited issues are by their very nature very rare or non-existent in the practice of certification procedures. The above mentioned can be well illustrated having regard to the absence of review application on these subject matters, the Curia of Hungary did not take a position on similar matters.

¹⁸ Curia's summary report p. 119.