



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

ACTA HUMANA

EMBERI JOGI KÖZLEMÉNYEK

XII. évfolyam (2024)
1. szám

ISSN 2786-0728 (elektronikus)

ACTA

HUMANA

EMBERI JOGI KÖZLEMÉNYEK

ACTA HUMANA • Emberi jogi közlemények
A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kölcsönösen anonim módon
lektorált folyóirata

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Trócsányi László elnök

Badó Attila

Balogh Zsolt

Bándi Gyula

Bódi Stéfánia

Csath Magdolna

Darák Péter

Halász Iván

Halmi Péter

Herbert Küpper

Hörcherné Marosi Ildikó

Kis Norbert

Kiss György

Koltay András

Kondorosi Ferenc

Korhecz Tamás

Kukorelli István

Leo Zwaak

Maciej Dybowski

Molnár Miklós†

Pap András László

Patyi András

Polt Péter

Schanda Balázs

Silvio Marcus-Helmons

Smuk Péter

Ujházy László

Varga Réka

Varga Zs. András

Vizi Balázs

Weller Mónika

SZERKESZTŐSÉG

Péterfalvi Attila főszerkesztő

Auer Ádám

Balogh-Békesi Nóra

Horváth Anett

Téglási András

Olvasószerkesztők: Csinta Áron, Resofszi Ágnes

Megjelenik negyedévente

Kiadó: Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Ludovika Egyetemi Kiadó

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

ISSN 2786-0728 (elektronikus)

Borítókép: depositphotos.com



Tartalom

TANULMÁNYOK

CSAPÓ ZSUZSANNA: Dászvidányja, Oroszország! Az Európa Tanácsból kizárt extagállam és az Emberi Jogok Európai Bírósága. Hogyan tovább válás után?.....	5
CSUDAI-KERESTÉLY TÜNDE: A gazdaglisták és az adatvédelem	23
MÁRTON GELLÉN: The Development Path of the Hungarian Public Administration from the Regime Change to the New Era of Crises	45
BRIGITTA MALUSTYIK BÍRÓNÉ: Rules and Practical Challenges of Cross-Border Healthcare in the European Union.....	71
MEERA ALMA'AITAH: The Legal Regulations and Governmental Approaches towards Refugees in Jordan.....	91
JÁNOS ZÁDORI – KATALIN SZOBOSZLAI-KISS: Regulation of Assisted Reproduction in Hungary	107
ANETT HORVÁTH – MILÁN NAGY: The Theory of Cartelisation and its Critique in Koole	115



Dászvidányjára, Oroszországra!

Az Európa Tanácsból kizárt extagállam és az Emberi Jogok Európai Bírósága. Hogyan tovább válás után?

CSAPÓ ZSUZSANNA¹

Oroszország Ukrajnával szembeni inváziója 2022-ben az agresszor márciusi kizárásához vezetett az Európa Tanácsból. Az immár 46 tagállamúra folytatkozott páneurópai szervezet emberi jogi alapidokumentuma, az Emberi Jogok Európai Egyezménye sem köti tovább az év szeptembere óta az orosz államot. Mi lesz így a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága előtt a folyamatban lévő, orosz vonatkozású ügyek sorsa? Felfüggesztik, lezárják, folytatják az eljárásokat? Miként döntött erről 2023-ban az EJEB? A meghozott, még végre nem hajtott ítéletek tiszteletben tartása miképpen biztosított? Egyáltalán: nem a kívánttal ellentétes hatást kiváltó kitenni egy országot egy nemzetközi emberi jogi jogvédelmi mechanizmusból? Jelen tanulmány e kérdésekre igyekszik választ találni.

Kulcsszavak: Oroszországi Föderáció, Európa Tanács, Emberi Jogok Európai Bírósága, kizárás, folyamatban lévő strasbourgi ügyek

Dasvidaniya, Russia! The European Court of Human Rights and the Ex-Member State Excluded from the Council of Europe. What is Next after Divorce?

The invasion of Russia against Ukraine in 2022 led to the aggressor's exclusion from the Council of Europe in March. The European Convention on Human Rights, the core human rights document of the now 46-member pan-European organisation, has also not bound the Russian Federation since September the same year. What will be the fate of the ongoing Russian-related cases before the European Court of Human Rights in Strasbourg? Will the procedures be suspended, terminated or continued? How did the ECtHR decide on these issues in 2023? How is compliance with the judgments

¹ Egyetemi docens, Nemzeti Közszoigálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Nemzetközi Jogi Tanszék, e-mail: csapo.zsuzsanna@uni-nke.hu

delivered but not yet enforced, ensured? Nonetheless, is it not counterproductive to exclude a country from an international human rights protection mechanism? This study aims to answer these questions.

Keywords: Russian Federation, Council of Europe, European Court of Human Rights, exclusion, ongoing cases in Strasbourg

Kizárták Oroszországot vagy kilépett az Európa Tanácsból?

Kevesebb mint egy hónappal az Ukrajnával szembeni teljes körű invázió megindítását követően, 2022 márciusának közepén a sajtóhírek hol Oroszországnak az Európa Tanácsból² (ET) való kilépéséről,³ hol kizárásáról⁴ szóltak. Nem volt tehát mindenki számára egyértelmű, az Oroszországi Föderáció önként távozott-e a demokráciát, az emberi jogokat és a jog uralmát promotáló⁵ ET-ből, vagy a többi tagállam döntött úgy, nemkívánatosként ajtót mutatnak eddigi társuknak, az 1996 óta ET-tag Oroszországnak.

Mi okozta a keveredést? Az, hogy az Európa Tanács döntéshozó szervei fel is függesztették, majd ki is zárták Oroszországot, de az oroszok is jelezték, kilépnék a szervezetből. Ám valóban, végül kizárásra került sor.⁶ A szervezet történetében először. (Kilépésre is csak egyszer volt példa, 1969-ben Görögország távozott önként az ET-ből, majd 1974-ben, a katonai junta bukását követően ismét taggá vált.)⁷ Miként követték egymást az események, és miért kizárásról beszélhetünk?

2022. február 25-én az Európa Tanácsnak a tagállamok külügyminisztereiből álló fóruma, a Miniszteri Bizottság⁸ úgy döntött – a Parlamenti Közgyűléssel⁹ folytatott

- 2 Ne feledjük, az Európa Tanács (Council of Europe, Conseil de l'Europe) nem összekeverendő az Európai Tanáccsal (European Council, Conseil européenne). Előbbi egy 1949-ben alapított, ma 46 (az orosz invázió előtt 47) tagállammal rendelkező kormányközi szervezet, utóbbi pedig a 27 tagállamot tömörítő Európai Unió fő politikai döntéshozó szerve, az uniós tagállamok állam- vagy kormányfőinek, valamint az Európai Tanács és az Európai Bizottság elnökeinek fóruma. Utóbbi tehát az Európai Unió egyik intézménye, előbbi pedig az EU-tól független nemzetközi szervezet (amelynek munkájában mindazonáltal valamennyi uniós tagállam ugyancsak részt vesz). Lásd az *Európa Tanács honlapját* és az *Európai Tanács honlapját!*
- 3 *Oroszország kilép az Európa Tanácsból 2022; Oroszország kilépett az Európa Tanácsból, ahonnan amúgy is ki akarták rúgni 2022; Russia's withdrawal from Council of Europe a tragedy for victims of Kremlin's abuses 2022.*
- 4 *Oroszországot kizárták az Európa Tanácsból 2022; Kizárta tagjai közül Oroszországot az Európa Tanács 2022; Council of Europe Officially Expels Russia After 26 Years of Membership 2022.*
- 5 *Do not get confused* [é. n.].
- 6 Nem osztoztam Hárs András véleményét, aki szerint Oroszországot ki is lépett az Európa Tanácsból, és ki is zárták onnan. HÁRS 2023: 9.
- 7 Görögország így az egyetlen tagállam lett az Európa Tanácsban, amely kétszer is ratifikálta az Emberi Jogok Európai Egyezményét. *Russia's withdrawal from Council of Europe a tragedy for victims of Kremlin's abuses 2022; RISINI–FORDE 2022.*
- 8 *Home-Committee of Ministers* [é. n.].
- 9 *Parliamentary Assembly of the Council of Europe* [é. n.].

eszmecserét követően –, hogy az Ukrajna ellen egy nappal korábban indított támadás miatt felfüggeszti Oroszország képviseleti jogait az ET-ben, amely felfüggesztés azonnal hatályba is lép a Miniszteri Bizottság és a Parlamenti Közgyűlés tekintetében. A döntést az ET Statútumának¹⁰ 8. cikke alapján hozták meg, amelynek értelmében felfüggeszhető azon állam képviseleti joga, amely „súlyosan megsérti a 3. cikk rendelkezéseit”, azaz semmibe veszi a jog uralmának elvét, az emberi jogokat és az alapvető szabadságokat.¹¹ Ekkor még hangsúlyozottan ideiglenes döntés született, nyitva hagyták a csatornákat a tárgyalásokra, Oroszország továbbra is tag maradt, és részese az ET keretei között kötött, általa elfogadott egyezményeknek, illetve az ET égisze alatt működő Emberi Jogok Európai Bíróságában is (amely testületbe minden tagállam jelölhet bírót) helyén maradt az orosz bíró.¹²

Felfüggesztésből miként lett kizárás? A Statútum 8. cikke értelmében felfüggesztés esetén a Miniszteri Bizottság kérheti a tagállamot, hogy jelentse be kilépését, ha pedig ezt nem teszi, a Miniszteri Bizottság maga dönthet a tagság megszüntetésének idejéről. A február 25-ei felfüggesztő döntésében a Bizottság nem szólította fel Oroszországot a kilépésre.

Oroszország ezt követően 2022. március 15-én arról értesítette a szervezet főtitkárát, hogy kilép az Európa Tanácsból, és felmondja az Emberi Jogok Európai Egyezményét. Ugyanezen a napon¹³ a Parlamenti Közgyűlés egyhangúlag elfogadta azt a véleményt, amely szerint Oroszország nem maradhat tovább a szervezet tagja,¹⁴ és azt ajánlotta a Miniszteri Bizottságnak, szólítsa fel Oroszországot az azonnali kilépésre, vagy ha ennek nem tennének eleget, a Bizottság a lehető legkorábbi időpontban határozza meg azt a dátumot, amellyel megszűnik az oroszok tagsága.¹⁵ Másnap, március 16-án végül – a Statútum 8. cikke alapján megindult eljárás keretében – úgy döntött a Miniszteri Bizottság egy rendkívüli ülésen, hogy 26 évnyi tagság után azonnali hatállyal megszűnik Oroszország az Európa Tanács tagja lenni.¹⁶

S hogy ez miért nem kilépés volt az oroszok részéről? Mert az ET Statútumának 7. cikke értelmében a kilépését bejelentő tagállam nem tud nyomban szabadulni tagsági kötelezettségeitől.¹⁷ Oroszország esetében a szervezet önkéntes elhagyása csak év végével hatályosult volna. Az ET-tagállamok azonban nem voltak hajlandók tovább

10 Magyarország kihirdette: 1991. évi LXXI. törvény.

11 Committee of Ministers of the Council of Europe 2022a.

12 Council of Europe – Newsroom 2022a.

13 Az orosz értesítés korábban futott be a főtitkárhoz. *Russia's withdrawal from Council of Europe a tragedy for victims of Kremlin's abuses* 2022.

14 Council of Europe – Newsroom 2022b.

15 Parliamentary Assembly of the Council of Europe 2022. § 19–20.

16 Committee of Ministers of the Council of Europe 2022b; Council of Europe – Newsroom 2022b.

17 7. cikk: „A Főtitkárhoz intézett bejelentéssel bármely tagállamnak jogában áll az Európa Tanácsból kilépni. Amennyiben a bejelentés a folyó pénzügyi év első kilenc hónapja során történik, a kilépés ugyanazon év végén válik hatályossá. Ha a bejelentés a pénzügyi év utolsó három hónapjában történik, a kilépés a következő pénzügyi év végén lép hatályba.” A fordítás forrása: 1991. évi LXXI. törvény.

megtérni azt az államot soraik között, amely – ahogy a Parlamenti Közgyűlés fogalmazott¹⁸ – szuverén szomszédjait befolyási övezetként, „közelkülföldként” kezeli.

Mindazonáltal olybá tűnhet, Oroszország azonnali kizárása nem volt konzisztens az ET Statútumával. A 8. cikk értelmében ugyanis egy tagállam felfüggesztését követően felkérhető arra, hogy lépjen ki a szervezetből. S csak ha ezt nem teszi meg, akkor dönthet úgy a Miniszteri Bizottság, hogy kizárja az adott országot. Az orosz kormány azonban bejelentette kilépési szándékát. Fel se kérték a 8. cikk értelmében, hogy lépjen. Azaz a 7. cikk szerinti eljárást kellett volna lefolytatni, a kilépésre vonatkozó procedúrát, amely 2022 év végén lépett volna érvénybe. Ez nem jelentette volna azt, hogy Oroszországot a többieknek el kellett volna tűrniük a szervezet fórumain, hiszen felfüggesztették.¹⁹ Értelmezhetjük mindenesetre (igaz, meglehetősen szabadon) a Statútum 7. és 8. cikkét úgy is, hogy a 7. cikk szerinti kilépés esetén azért nem lehet rögtön elhagyni a szervezetet, hogy ne szabadulhasson önként és menten (például tagdíjbefizetési) kötelességeitől egy számára kellemetlen szituációba keveredett állam. A 8. cikk szerinti tagság megszüntetése pedig magában rejti annak a lehetőségét is, hogy ha egy állam saját elhatározásából kilépne, a bent maradó többiek dönthessenek úgy is, hogy azonnal újtára ereszti az országot.

S hogy van-e út visszafelé? Oroszország lehet-e még újra az Európa Tanács tagja? Jogi, elméleti akadály a nincs az újbóli felvételnek, ahogy ez a gyakorlatban meg is történt 1974-ben az ezredesek diktatúráját megbuktató – korábban a kizárást megelőzendő kilépő – Görögország esetében. Egyelőre azonban rövid- és középtávon²⁰ kevés az esély a visszarendeződésre.

Mi lesz a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának védelmi mechanizmusával? Oroszország szabadul a kontroll alól?

Meglepő tán, hogy a mindig is a párbeszéd fontosságát hirdető²¹ Európa Tanácsból végül kizárták Oroszországot. Nem kontraproduktív kitenni a szűrét a renitensnek, és voltaképp tagsági kötelezettségei alól felszabadítani őt? Nem vezet a szándékkal ellentétes eredményre, ha az Európában a tagállamok felett emberi jogi kontrollt gyakorló nemzetközi szervezet szabályai a kizárt államot többé nem kötik? Különösen az Emberi Jogok Európai Bírósága²² (EJEB) jogvédelmi mechanizmusának kiesése okozhat súlyos gondokat, bár tegyük hozzá, a strasbourgi bíróság és Oroszország viszonya mindig is viharos²³ volt.

18 Parliamentary Assembly of the Council of Europe 2022. § 4.

19 BLANCO 2022.

20 TÓTH-FERENCI 2022: 21, 41.

21 TÓTH-FERENCI 2022: 39.

22 *European Court of Human Rights, Cour européenne des droits de l'homme.*

23 POMERANZ 2012: 17.

Fél évvel azt követően, hogy az orosz államot kizárták az Európa Tanácsból, 2022. szeptember 16-án az ország megszűnt az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE)²⁴ is részese lenni. A szerződés 58. cikke értelmében az EJEE felmondását, illetve a tagság megszűnését követően ugyanis még 6 hónapig köti az egyezmény a korábbi szerződő felet. Eddig az időpontig pedig az egyezmény betartása felett örökődő strasbourgi bíróság is joghatóságot élvez az ország emberi jogi jogsértései, cselekedetei és mulasztásai kapcsán. 17 450 panasz még be is futott, mielőtt Oroszország kikerült az EJEB direkt fennhatósága alól. (Köztük természetesen nemcsak orosz állampolgárok, de ukrán,²⁵ grúz, moldovai kérelmezők vagy a Malaysia Airlines MH17-es járata áldozatai rokonainak beadványai.)²⁶ További 2129 már meghozott ítélet és döntés pedig arra várt, hogy azoknak az orosz kormány teljes mértékben eleget tegyen.²⁷ A (Strasbourgra jellemző) magánszemély versus Oroszország ügyek mellett pedig folyamatban vannak még (a Strasbourgban igazán ritka) állam – többnyire Ukrajna – versus Oroszország-eljárások is.²⁸

Nagy fejtörést okozott, mit kezdhet a strasbourgi bíróság a még függő orosz ügyekkel, hiszen – ahogy Tóth-Ferenci Adrienn fogalmazott – a „2022. szeptember 16-a előtti jogsértések kapcsán benyújtott panaszok vizsgálatához, majd a bírósági ítélet meghozatalát követően a végrehajtás tekintetében is az alperes kormány szoros együttműködésére lenne szükség”²⁹ Márpedig Oroszország 2022. március 15-ét követően (amikor bejelentette szándékát, hogy felmondja az EJEE-t) megszakította a kapcsolatot a bírósággal.³⁰ Az eddig egyedüli kilépő majd visszalépő Görögország esete sem szolgálhatott példaként, hiszen 1969 előtt görög vonatkozású, természetes személy által indított eljárások nem futottak Strasbourgban, lévén akkor még a görögök nem fogadták el az individuális panaszjogot, az államközi vitákat pedig a Miniszteri Bizottság mint politikai szerv, és nem a bíróság „ítélte meg”, ugyancsak mert Görögország akkor még nem akceptálta a bíróság ezirányú joghatóságát.³¹

Az orosz kizárás kapcsán több alternatíva is felmerült. Az egyik szerint a bíróságnak immár csak a nagy horderejű, politikailag érzékeny, államok közötti jogvitákkal kellene foglalkoznia, ezeket lezárnia. A másik lehetséges út szerint valamennyi Oroszországgal szembeni panasz elbírálását fel kellene függesztenie, míg a helyzet meg nem változik. Ugyancsak megfontolandó, nem kellene-e az EJEB-nek megszüntetnie

24 Magyarország kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény.

25 2023. márciusi adat szerint több mint 8500, az oroszok Ukrajnában 2014 után végzett tevékenységével kapcsolatos individuális kérelem várt elbírálásra Strasbourgban. KURNOSOV 2023.

26 KOROTEEV 2022.

27 Council of Europe – Newsroom 2022c.

28 A függőben lévő államközi jogvitákról lásd az *EJEB honlapját!* Az Oroszországot érintő ügyek: 1. Ukrajna v. Oroszország (IX) (no. 10691/21); 2. Ukrajna v. Oroszország (VIII) (no. 55855/18); 3. Georgia v. Oroszország (IV) (no. 39611/18); 4. Ukrajna v. Oroszország (a Krím vonatkozásában) (nos. 20958/14 and 38334/18); 5. Ukrajna és Hollandia v. Oroszország (nos. 8019/16, 43800/14 and 28525/20); 6. Ukrajna v. Oroszország (a Krím vonatkozásában) (no. 20958/14).

29 TÓTH-FERENCI 2022: 40.

30 EMTSEVA 2023.

31 RISINI-FORDE 2022.

valamennyi folyamatban lévő eljárást azon az alapon, hogy az ítéleteknek már úgyse lenne gyakorlati hatása. Illetve vihetnék is tovább az ügyeket mint „*business as usual*”; a szokásos ügymenet szerint, mintha mi sem történt volna, mintha Oroszország nem is távozott volna az Európa Tanács kötelékéből. 2023. januári döntések azt mutatják, a bíróság ez utóbbi utat választotta.³²

Két lényegi kérdést kellett mérlegelnie a bíróságnak. Egyrészt, hogy miként tudja kezelni, hogy az orosz hatóságok nem fognak együttműködni se vele, se az ítéletei végrehajtását monitorozó Miniszteri Bizottsággal. Másrészt, azon ügyek esetében, ahol jelen kellene lennie az orosz bírónak,³³ hogyan tudják feloldani azt az eljárási problémát, amely abból fakad, hogy immár³⁴ országának kizárásával orosz bíró nem ül a testületben.³⁵ Illetve szükséges volt leszögezni azt is, van-e egyáltalán még jogsultsága eljárni a bíróságnak az Oroszország ellen benyújtott panaszok tárgyában.

A strasbourgi bíróság nagykamarája és kamarája által 2023 januárjában hozott döntésekben lefektetett eljárási alapelvek mutatják, az EJEB miként kívánja rendezni az orosz távozással előállt új helyzet jelentette kihívást. Elsőként a nagykamara a Fedotova és mások v. Oroszország ügyben³⁶ szögezte le – amit már a bíróság plenáris ülésen hozott határozata 2022. március 22-én deklarált³⁷ –, hogy továbbra is van joghatósága eljárni olyan feltételezett jogsértéseket érintő panaszok tekintetében, amely magatartások vagy mulasztások 2022. szeptember 16. előttre datálhatók. Eddig az időpontig – az EJEE fent hivatkozott 58. cikke értelmében – kötötte Oroszországot az EJEE, így az EJEB is eljárhat az egyezményértést felróvó beadványok kapcsán. Pár nappal később a Kutayev v. Oroszország³⁸ és a Svetova és mások v. Oroszország³⁹ ítéletekben is azonos álláspontra helyezkedtek a kamarák a joghatóságot illetően. Ezen ügyekben továbbá értesítette a bíróság a feleket arról (az EJEB szabályzata⁴⁰ 29. cikk 2. bekezdését analógia útján alkalmazva), hogy a hivatalban lévő bírák közül *ad hoc* bírót jelölnek, helyettesítendő a kiesett orosz bírót, ahogy ezt teszik majd a további, még függőben lévő orosz ügyek esetében is. (*Ad hoc* bíró ekkénti kijelölésére már az Ecodefence és mások v. Oroszország ügyben 2022 júniusában – a „külföldi ügynök” törvény

32 EMTSEVA 2023; DZEHTSIAROU 2022a.

33 Az EJEE 26. cikkének (4) bekezdése szerint „hivatalból tagja a Kamarának és a Nagy kamarának a félként érintett Magas Szerződő Fél tekintetében választott bíró”, azaz a komplexebb ügyeket tárgyaló testületekben ott kell lennie annak a bírónak, akit az alperes ország által jelöltekből választottak.

34 2022. szeptember 16. óta. Lásd *Resolution of the European Court of Human Rights* 2022.

35 EMTSEVA 2023.

36 *Fedotova and Others v. Russia*. ECtHR.

37 A bíróság csak pár napot „bizonytalankodott”, március 16-án ugyanis az Oroszországgal szembeni eljárások felfüggesztéséről döntött az elnöke, de március 22-én már a felfüggesztést feloldották, megállapítva a bíróság fennmaradó joghatóságát. *Resolution of the European Court of Human Rights on the consequences of the cessation of membership of the Russian Federation to the Council of Europe in light of Article 58 of the European Convention on Human Rights* 2022; ECHR – Press Release 2022.

38 *Kutayev v. Russia*. ECtHR.

39 *Svetova and Others v. Russia*. ECtHR.

40 *Rules of Court* 2023.

vonatkozásában – hozott ítélet kapcsán is sor került.)⁴¹ Bár felhívták erre, az orosz kormány nem reagált észrevétellel e fejleményre. Másnap a nagykamara az Ukrajna és Hollandia v. Oroszország⁴² államközi jogvitában is megerősítette az orosz bíró helyetti *ad hoc* bíró jelölését mint megoldást. (Az *ad hoc* bíró ekkénti alkalmazását Kanstantsin Dzehtsiarou úgy értékelte, bár az nem mond ellent az EJEE betűinek, de szellemének biztosan, s így az EJEB legitimitását veszélyezteti.)⁴³ Az orosz kormány távolmaradását illetően a Svetova és mások ügyben a bíróság kifejtette, hogy nem akadály a orosz ügyek elbírálásának, ha Oroszország az eljárásban nem működik közre, s nem nyújt be írásbeli észrevételeket. (Felmerül azonban ugyancsak az alperes – bár önként vállalt – távollétében hozott ítéletek legitimitásának megkérdőjelezhetősége.)⁴⁴ A bíróság megítélése szerint bár Oroszország már nem részese az Emberi Jogok Európai Egyezményének, mégis kötelessége a kooperáció olyan ügyek kapcsán, amelyek az EJEE oroszországi hatályának megszűnése előtti eseményeket érintik. Ha kötelezettségét nem teljesíti az ország, vonhatjuk le a bíróság állásfoglalásából a következtetést, azzal nem juthat előnyhöz, miszerint szabadulna felelőssége megállapításától. Hasonló szituációba mindazonáltal keveredett már az EJEB, 2000-ben ugyanis Törökország nem volt hajlandó beadványt készíteni, sem megjelenni a tárgyaláson a Ciprus elleni államközi perben.⁴⁵ A Bíróság szabályzatának 44C cikke is azt jelzi, az alperes állam obstrukciója nem lehet akadály a eljárásnak. Mindemellett, ahogy arra a Bíróság a Svetova-ügyben is rámutatott, a bepanaszolt állam részéről az együttműködés megtagadása nem jelentheti automatikusan a panaszos kérelmének elfogadását: a Bíróságnak meg kell bizonyosodnia arról, hogy a panasz mind ténybelileg, mind jogilag megalapozott.⁴⁶ Ami pedig az egyszerűbb, ismétlődő orosz vonatkozású ügyeket illeti (például a fogva tartás időtartamával és körülményeivel vagy a gyülekezési szabadsággal stb. kapcsolatos panaszok esetében),⁴⁷ ahol a 7 tagú kamarák vagy a nagykamara helyett elegendő a 3 fős bizottsági forma is, azaz amely testületben csak kivételesen vannak jelen az alperes kormány „nemzeti” bírái, a bíróság tájékoztatása szerint folyik tovább a jól bejáratott rutin szerint, a kialakult esetjog alapján az ítélezés. Körülbelül 12 000 ilyen panaszt, az Oroszország elleni beadványok mintegy 70%-át e gyors, szimpla, a már kikristályosodott esetjogot alapul vevő folyamatban bírálják el.⁴⁸

Születtek is folyamatosan 2023-ban is Oroszországot elmarasztaló ítéletek egyrészt magánszemélyek által indított eljárásokban, másrészt államközi jogvitában, így a ki zárásukat követő év tavaszán az EJEB az oroszokat közel 130 millió euró megfizetésére

41 *Ecodefence and Others v. Russia*. ECtHR; KOROTEEV 2022.

42 *Ukraine and the Netherlands v. Russia*. ECtHR, § 39, 40.

43 DZEHTSIAROU 2022a.

44 DZEHTSIAROU 2022a.

45 KURNOSOV 2023.

46 KURNOSOV 2023.

47 KOROTEEV 2022.

48 ECHR – Press Release 2023.

kötelezte a pernyertes Georgia/Grúzia javára (a 2008-as fegyveres konfliktus során elkövetett emberi jogi jogsértésekért).⁴⁹

De miként lesznek az ítéletek végrehajtvá? 2022 márciusa óta Oroszország nemcsak a strasbourgi bírósággal, de az ET Miniszteri Bizottságával is megszakította a kommunikációt. Nem szolgáltat információt arról, miként hajtják végre a bíróság meghozott ítéleteit, amely jelentéstételre minden részes fél rendszeres jelleggel köteles. Sőt, belső jogszabályban tiltották meg az EJEB ítéleteinek végrehajtását az orosz felmondó nyilatkozatot, 2022. március 15-ét követően.⁵⁰ Az oroszok az év júniusában hozott törvényük szerint a március idusát követően hozott EJEB-ítéletek kapcsán nem fognak se kompenzációt fizetni, se hazai bírósági eljárásokat újranyitni,⁵¹ azaz nem fogják a megállapított sérelmeket orvosolni.⁵² Ne felejtjük azt se, hogy különösen az utóbbi években, 2016 óta folyamatosan a 47 tagállam között Oroszország volt az az állam, amelynek a legtöbb végre nem hajtott ítélet volt felróható! A European Implementation Network civil hálózat szerint Oroszország – messze kimagaslóan a többi ET-taghoz képest⁵³ – az elmúlt 10 év ún. vezető ítéleteinek⁵⁴ 92%-át nem hajtotta még végre.⁵⁵ Ráadásul a tagállamok közül egyedülként, nemzetközi kötelezettségeikkel szembenemelve⁵⁶ alkotmányukban is rögzítették – 2015-ben – azt a „jogukat”, hogy az EJEB „alkotmányellenes” ítéleteit nem kell végrehajtaniuk, és két strasbourgi ítéletet⁵⁷ végrehajthatatlannak is nyilvánított alkotmánybíróságuk.⁵⁸

Két dolog tagadhatatlan. Egyrészt Strasbourgnak eleve nincs erős végrehajtási mechanizmusa. Amikor az 1950-es években – ahogy arra Ausra Pads kocimaite felhívja a figyelmet – a jelenleg is működő szisztémát kialakították, még a demokráciák szűk klubja volt az Európa Tanács. Ekkor még elegendőnek tűnt az államok jóhiszemű eljárására alapozni, illetve nyomásgyakorlás és meggyőzés útján rávenni a teljesítésre az ítéletek végrehajtásától vonakodó államokat. Másrészt, ami most Oroszországot

49 *Georgia v. Russia (II)*. ECtHR; *ECtHR Obligated Russia to Pay about 130 Million Euros for Violations after Attack on Georgia 2023*; *ECHR Orders Russia to Pay Over 129 Million Euros to Georgia 2023*.

50 Lásd a 2022-ben elfogadott 180. és 183. számú törvényt! SKOBLIK 2023.

51 KOROTEEV 2022.

52 PACZOLAY 2021: XIX.

53 Az átlag: 49%. Magyarország esetében: 76%. European Implementation Network: *Countries*.

54 Vezetőknek nevezi e strasbourgi központú NGO-hálózat azokat a szokásos ügyeknél bonyolultabb eseteket, amelyeknél az ítélet implementálása komplexebb, ugyanis (belső jogi) jogszabályváltozás vagy a kialakult gyakorlat módosítása szükségeltetik annak érdekében, hogy a jogsértés ne ismétlődjék meg. European Implementation Network: *Countries*; European Implementation Network: *Overview of the Network*.

55 European Implementation Network: *Countries*; LEACH 2022.

56 Ellentmondva egyrészt az Emberi Jogok Európai Egyezményének, másrészt a nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezménynek. Lásd az előbbi szerződés 46. cikkét („A Magas Szerződő Felek vállalják, hogy magukra nézve kötelezőnek tekintik a Bíróság végleges ítéletét minden ügyben, amelyben félként szerepelnek.”) és az utóbbi szerződés 26. cikkét („Minden hatályos szerződés kötelezi a részes feleket és a szerződést jóhiszeműen kell végrehajtaniok!”)

57 A következő két ügyben: *Anchugov and Gladkov v. Russia*. ECtHR; *Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Russia*. ECtHR.

58 SEBŐK 2017: 113–124; PADS KOCIMAITE 2023.

illeti, a felfüggesztésnél és a kizárásnál tovább már nem lehet lépni, azaz minden „soft” szankció ezek után nem tűnik többnek mint szimbolikus és hiábavaló lépés.⁵⁹ Oroszországnak – szomszédja nyílt letámadása után – már nincs mit félténie jelenleg nemzetközi reputációján, így ha képletesen szegyenpadra is ültetnék a strasbourgi ítéletek ignorálása miatt, a „*naming and shaming*” technika (azaz miszerint az államok nem szívelik, ha jogsértőnek bélyegzik őket, ezért teljesítik nemzetközi kötelezettségeiket) esetében nem működne.

Mindazonáltal Oroszországnak valamennyi, 2022. szeptember 16. előtti történéssel kapcsolatos (tehát nem feltétlenül szeptember 16-ig beérkezett)⁶⁰ panasz felperes szempontjából pozitív elbírálása esetében kötelessége lenne a kiszabott kártérítési összegeket megfizetni. A strasbourgi bíróság azonban nemcsak a jogsértést állapítja meg, és mellé nemcsak kártérítést ítél a jogaiban sértett magánszemélynek,⁶¹ de gyakorta megjelöli azt a belső jogi problémát is, amelyet orvosolandónak tart a leendő újabb jogsértések elkerülése végett. Hogy utóbbinak eleget tenni, azaz az ún. általános intézkedéseket meghozni még – a szerződés rá vonatkozó hatályának megszűnése után – köteles lenne-e Oroszország, ez már vitatható, hiszen jövőbeli lépések megtételéről lenne szó.⁶²

Ami az elégtételként megítélt kártérítési összegek meg nem fizetését illeti, Kirill Koroteev járható útnak tartaná, ha, mivel a sértettek nem hagyhatók cserben, jóvátételi alapot (Trust Fund) állítanának fel az ET tagállamai a pénzösszegek utalására. Mintául akár a Nemzetközi Büntetőbíróság 2004-ben felállított jóvátételi alapja szolgálhatna (amely alap a népirtás, a háborús bűncselekmény, az emberiesség elleni bűntett és az agresszió áldozatainak megsegítését szolgálja).⁶³ Mivel az EJEE Preambuluma kifejezetten utal a szerződésben foglalt jogok közös biztosítására, e kollektív érvényesítés kötelezettsége az államokat arra sarkallhatná, hogy önkéntes befizetéseikből (és persze magánszemélyek hozzájárulásaiból is) biztosítva legyen az oroszországi emberi jogi jogsértések áldozatainak kompenzálása. Amennyiben pedig az Oroszországi Föderáció a jövőben ismét csatlakozna az Európa Tanács tagállamainak klubjához, feltételül kellene szabni az alap által folyósított összegek – kamattal terhelt – megtérítését.⁶⁴

Hasonló innovatív megoldások nélkül az EJEB utolsó orosz ítéleteinek más hatása nem lesz, mint csupán a jogsértések néven nevezése. A jogsértés megállapítása olykor valóban elégséges elégtétel lehet a panaszosnak, ám ha csak erről szólna a strasbourgi jogérvényesítés, közel sem futna be a bírósághoz oly temérdeknyi kérelem évről évre Európa megannyi szegletéből.

59 PADSKOCIMAITE 2023.

60 Lásd erről pontosabban az utolsó fejezetben írtakat!

61 Megjegyzendő, kártérítést nem minden esetben ítélnek meg a panaszosnak, még ha az egyezményesítést meg is állapítja a bíróság.

62 PADSKOCIMAITE 2023.

63 International Criminal Court: *Trust Fund for Victims*.

64 KOROTEEV 2022.

Pedig jó ötletnek tűnt... Kizárni vagy bent tartani érdemes a renitens államot?

Visszatérve a fentebb már felvetett dilemmára, óhatatlanul felmerült Oroszország kizárása kapcsán a kérdés: ha megfosztjuk tagságától az Európa Tanács (és természetesen a tágabb, az egész nemzetközi közösség) alapértékeit semmibe vevő agresszor államot, nem teszünk-e neki szívességet azzal, ha ráadásul elszakítjuk azokat a kötelekeket is, amelyek az emberi jogi szabálysértésekért való számonkérést szolgálták, s egyúttal a jogsértések szankcionálásával a lehetséges további normaszegéseknek elejét vették? Az Oroszországi Föderációnak az európai emberi jogi védelmi mechanizmusból való kizárásával ugyanis persze, hogy nem apadtak el az országban a „szokásos” emberi jogi jogsértések (a véleménynyilvánítás szabadsága, a kínzás, az embertelen bánásmód, az erőszakos eltüntetés, a diszkrimináció, a büntetőeljárás garanciák stb. kapcsán),⁶⁵ de a háború intenzívebbé válásával akár újabbak is jelentkeztek – lásd például a katonai cenzúra kérdése.⁶⁶

Fontos leszögezni, hogy az Ukrajna elleni orosz agresszió kétséget kizáróan napjaink egyik feltétlen érvényesülést kívánó nemzetközi (*ius cogens*)⁶⁷ szabályának – az államok közötti erőszak tilalmának⁶⁸ – a megsértését jelenti,⁶⁹ s mint ilyen e normaszegés nemcsak a felelős állam oldalán, de a nemzetközi közösség minden tagja számára kötelezettségeket keletkeztetett.⁷⁰ Utóbbi kötelezettségek egyike szerint⁷¹ minden állam köteles jogszerű eszközökkel a nemzetközi *ius cogens* sérelme következtében előállt helyzet felszámolásában közreműködni.⁷² Ez akár jelenthet nemzetközi szervezetről való kizárást is, hátha az erőteljes nemzetközi elítélés, az elszigetelés jobb belátásra készíti a jogsértő államot. Nem is a jogszerűsége vagy a megalapozottsága kérdőjelezhető meg tehát az orosz állam Európa Tanácsból való kiebrudalásának – s így a strasbourgi védőernyő becukásának Oroszország felett –, hanem annak célszerűsége. Immár a Kreml túlkapasainak, alapjogsértéseinek áldozatai nem tudnak ugyanis erős – az univerzális, ENSZ-keretek közötti lehetőségekhez képest jóval erősebb – nemzetközi fórumhoz, a strasbourgi bírósághoz fordulni jogorvoslatért. Karinna Moskalenko szerint⁷³ ez nem az orosz kormány, hanem az átlagemberek büntetése, hiszen elestek a legszofisztikáltabb nemzetközi emberi jogi védelmi rendszer⁷⁴ nyújtotta lehetőségektől.

65 KOROTEEV 2022.

66 KOROTEEV 2022.

67 A nemzetközi jog *ius cogens* szabályairól lásd CSAPÓ 2020: 25–43.

68 ENSZ Alapokmány 2. cikk (4) bekezdés. Magyarországon kihirdette: 1956. évi I. törvény.

69 NAGY 2023: 48, 57; CSAPÓ 2022a: 14, 18.

70 CSAPÓ 2023.

71 Lásd az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságának 2001. évi végleges tervezetét az államok nemzetközi jogsértésekért való felelősségéről: *Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (ARSIWA)* 2001. 41. cikk.

72 CSAPÓ 2022b: 64–71.

73 Idézi: LEACH 2022.

74 LAWSON 2022.

Mégsem maradhatott válasz nélkül, hogy Oroszország megrengette azt a nemzetközi rendet, amelynek fenntartásáért ő is a fő felelősséget viselők egyike mint az ENSZ Biztonsági Tanácsának állandó tagja. Annál is inkább, mivel a tagságtól való megfosztás első ízben való alkalmazása tán az Európa Tanács többi, súlyos emberi jogi – eufemisztikusan – „kihívásokkal küzdő” tagállama számára is intő példa lehet,⁷⁵ miszerint ha kötelezettségeiket figyelmen kívül hagyják, könnyen a páriák padjára kerülhetnek ők is. Márpedig természetesen akár jelentős gazdasági következményei is lehetnek annak, ha egy államra rásütik a normasértő bélyegét, gondoljunk akár csak az adott országból – a közvélemény nyomására – kivonulni kényszerülő vállalatokra s ennek tovagyűrűző negatív hatásaira.

Az Európa Tanács történetének első kizárása tehát kézzelfogható közelségbe hozza e súlyos szankció lehetőségét azon ET-tagállamok számára is, akik netán könnyedén legyintenek Strasbourg elmarasztaló ítéleteire. Ne feledjük, ahogy arra Esra Demir-Gürsel felhívja a figyelmet, hogy Oroszország Európa Tanácshoz való 1996-os csatlakozása óta számos olyan orosz vonatkozású eseménynek lehettünk tanúi, amely szintén alappal jelezhetette az Európa Tanács alapvető értékeit rögzítő, statútumbeli 3. cikk semmibe vételét! A csecsen háborúk az 1990-es és a 2000-es években, a Grúzia elleni fegyveres konfliktus 2008-ban, a Krím annektálása 2014-ben, ezek mind tömeges emberi jogi aggályokat vetettek fel, nem is beszélve arról, hogy Oroszország – ahogy azt korábban már érintettük – az ET-tagállamok között mindig is kimagaslott a rekordszámú⁷⁶ emberi jogi jogsértéseket illetően.⁷⁷ (A kizárást megelőző évben, 2021-ben az EJEB ítéleteinek 21%-át az orosz hatóságok ellenében hozta, valóban tehát a legnagyobb „kliense” Oroszország volt a bíróságnak.)⁷⁸ 2022-ben vált világossá, hogy létezik a pont, amelyen túl már nem tolerálható az ET-ben a *rule of law* ignorálása. Oroszország példája tán arra ösztönzi az Európa Tanács emberi jogi jogsértésekben „élen járó” feketebárány-országait, hogy igazodjanak a közös értékekhez.

Az mindazonáltal biztos állítható, hogy 2022 szeptembere óta az Oroszország joghatósága alatt állók emberi jogi panaszaiakkal immár nem fordulhatnak a strasbourgi bírósághoz. Az ukrajnai megszállt területeken, azaz Oroszország hatékony ellenőrzése alatt (vagy akár a moldovai Transznisztriában)⁷⁹ élők is elestek e lehetőségétől⁸⁰ – már ami az orosz hatóságokkal szembeni fellépést illeti. (Pontosabban fogalmazva befuthatnak még panaszok Strasbourgba a fenti személyi kör esetében akár évek múltán is, amennyiben a panaszost ért emberi jogi sérelem az EJEE oroszországi hatályának megszűnése előtt, akár 2022. szeptember 15-én történt, és amennyiben a rendelkezésre álló, a strasbourgi szabályok szerint az EJEB-hez fordulás előtt kimerítendő hazai jogorvoslati lehetőségek még hosszú időt vesznek igénybe.⁸¹ Illetve nem

75 DEMIR-GÜRSEL 2022.

76 Lásd az EJEB 2021-es statisztikai adatait: *The ECHR in facts & figures 2021 2022*: 5.

77 DEMIR-GÜRSEL 2022.

78 DZEHTSIAROU 2022b.

79 DZEHTSIAROU 2022b.

80 RISINI-FORDE 2022.

81 DZEHTSIAROU 2022b.

egyszeri, hanem folyamatban lévő jogsértések, például erőszakos eltüntetés esetében is számíthatunk később beérkező panaszokra, amennyiben a jogsértés még akkor indult, amikor Oroszországot kötötte az EJEE.⁸²⁾

Sajnos annak kapcsán sem lehetnek kétségeink: Strasbourg hiába hoz Oroszországot elmarasztaló ítéleteket az ország kizárását követően azon ügyekben, amelyek kapcsán még joghatósággal rendelkezik, az orosz állami szervek nem fognak törődni az ítéletek végrehajtásával.

Továbbá bár Oroszország nem ratifikálta se a halálbüntetést béke idején tiltó 6. számú, se a halálbüntetésre teljes tilalmat hirdető 13. jegyzőkönyvét az EJEE-nek (az előbbi ugyanakkor aláírta),⁸³ az ET-hez történt 1996-os csatlakozásakor elnöki rendelettel⁸⁴ vállalt moratóriumot is feloldhatja akár.⁸⁵ Dmitrij Medvegyev ennek lehetőségére 2022 márciusában már rögtön utalt is.⁸⁶

Nagy ára van tehát Oroszország kizárásának.⁸⁷ (Amit cseppet sem kompenzál az a következmény, hogy a közel 150 milliós Oroszország távozásával az EJEB munkaterhe hatalmasat könnyebbedik idővel.)

Mindazonáltal természetesen az Európa Tanács, az emberi jogok európai őrzője és korábbi legkeletibb tagállamának szakítása korántsem jelenti azt, hogy Oroszország mentesült volna emberi jogi kötelezettségei alól.⁸⁸ Nem kötik ugyan tovább az ET égisze alatt született szerződések, de egyrészt részese maradt számos generális sokoldalú emberi jogi egyezménynek, illetve az e nemzetközi megállapodásokban foglalt rendelkezések kötelezik őt, mint ahogyan minden más országot, szokásjogi alapon is. Az alapvető emberi jogi előírások ugyanis *erga omnes*, a nemzetközi közösség valamennyi államát terhelő kötelezettségek.⁸⁹ Betartásuk nemzetközi kontrollja azonban valóban annak függvénye, az állam mely nemzetközi konvenciónak részese.

Zárógondolatok

Az 1996-ban az oroszok csatlakozásával megvalósuló Reykjavíktól Vlagyivosztokig terjedő „Nagyobb Európa”⁹⁰ emberi jogi rezsimje az Oroszországi Föderáció kizárásával 2022-ben visszazsugorodott.⁹¹ Annak ugyan továbbra sem lesz jogi akadály, hogy orosz állampolgárok emberi jogi beadványaikkal a 46. ma is ET-tagállam egyikét-

82 LAWSON 2022.

83 Council of Europe [é. n.].

84 Presidential decree No. 724 of 16 May 1996; *Russian Federation Stakeholder Report for the United Nations Universal Periodic Review: The Death Penalty* 2023.

85 RISINI–FORDE 2022.

86 *Russia Quits Europe's Rule of Law Body, Sparking Questions Over Death Penalty* 2022.

87 DZEHTSIAROU 2022b.

88 LATTMANN 2023: 191.

89 DINSTEIN 1992: 16.

90 *The Budapest Declaration for a Greater Europe without dividing lines* 1999.

91 DZEHTSIAROU 2022b; ÇALI 2022; Council of Europe – European Convention on Human Rights [é. n.]: 3.

másikat citálják a strasbourgi bírák elé, amennyiben ezen országok szervei követték el a panaszban terhükre rótt állítólagos jogsértéseket⁹² (akár például a Putyinhoz kötődő oligarchákra az orosz invázió miatt kirótt – emberi jogi aggályokat felvető⁹³ – szankciók kapcsán),⁹⁴ ám ennek jelentőségét sem lebecsülve az vitathatatlan, az EJEB-re az orosz állampolgároknak elsősorban saját hatóságaik visszaélései, túlkapásai kapcsán lenne szükségük.

Ha Oroszország egy évtizeden belül újra csatlakozna az Európa Tanácshoz,⁹⁵ tán a mostani károk még reparálhatók lennének. Az EJEB által orosz ügyekben meghozott utolsó – Oroszország által jelen állás szerint semmibe vett – ítéletekben kiszabott kompenzációk utólagos kifizetése még gyógyírt jelenthetne a panaszosok sérelmeire. Ha azonban Oroszország rövid időn belül nem tér le jelenlegi nyomvonaláról, hiábavalónak tűnnek a strasbourgi bíróság aktuális erőfeszítései.

Az mindazonáltal sajnálattal megállapítható, hogy Oroszország kizárása az Európa Tanácsból az erős háborúellenes üzeneten túli jelentőséggel nem bírt, lényegi változásokat nem eredményezett e lépés az azóta elmúlt évben: az Oroszországi Föderáció ma is folytatja szuverén szomszédjával szembeni agresszióját. Éppígy és épp ennek fényében is leszögezhető: az 1996 és 2022 között 26 évig fennállt ET-tagság nem hozott mélyreható reformokat Oroszországban.⁹⁶ Az 1990-es évek optimizmusa, reményei pár évtized múltán szertefoszlottak. Ahogy Oroszország köteléke is elszakadt Európával.

Negyed évszázadig mindenesetre egy szuperhatalom, eddig egyedüliként, emberi jogi kérdéseket illetően szoros⁹⁷ nemzetek feletti felügyelet alatt állt.⁹⁸ Hiányozni fog.

Irodalomjegyzék

- Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (ARSIWA)* (2001). International Law Commission, November 2001, UN Doc. A/RES/56/83 (2001), Supplement No. 10 (A/56/10) IV.E.1. Online: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf
- Az EJEB honlapja*. Online: www.echr.coe.int/inter-state-applications
- Az Európa Tanács honlapja*. Online: www.coe.int/en/web/portal
- Az Európai Tanács honlapja*. Online: www.consilium.europa.eu/hu/european-council/
- BLANCO, Sebastián Mantilla (2022): A Backdoor Exit from the European Convention on Human Rights. *Verfassungsblog*, 2022. április. 5. Online: <https://doi.org/10.17176/20220406-011203-0>
- ÇALI, Başak [@calibasak] (2022). *Twitter*, 2022. március 10. Online: https://twitter.com/calibasak/status/1501975910651731974?s=20&t=dPa_rQqoRA9F0_YXQv1hg

92 DZEHTSIAROU 2022b.

93 Lásd elsősorban az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. jegyzőkönyvének 1. cikkét a tulajdon védelméről!

94 KOCH–SOMERS–JOCE–ROWLAND 2022.

95 DZEHTSIAROU 2022b.

96 QUELL 2023.

97 Legalábbis összevetve a gyengébb univerzális mechanizmusokkal.

98 LAWSON 2022.

- Committee of Ministers of the Council of Europe (2022a): *Situation in Ukraine – Measures to be taken, including under Article 8 of the Statute of the Council of Europe*. 1426ter meeting, 2022. 02. 25. CM/Del/Dec(2022)1426ter/2.3. Online: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a5a360
- Committee of Ministers of the Council of Europe (2022b): *Consequences of the aggression of the Russian Federation against Ukraine. Procedure under Article 8 of the Statute*. 1428ter meeting, 2022. 03. 16. CM/Del/Dec(2022)1428ter/2.3. Online: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5d7d9
- Council of Europe [é. n.]: *The ECHR and the Death Penalty: A Timeline*. Online: www.coe.int/en/web/portal/death-penalty
- Council of Europe – European Convention on Human Rights [é. n.]: *Rights and Freedoms in Practice. Teaching Resources*. Online: www.echr.coe.int/documents/d/echr/pub_coe_teaching_resources_eng
- Council of Europe – Newsroom (2022a): *Council of Europe Suspends Russia's Rights of Representation*. Online: www.coe.int/en/web/portal/-/council-of-europe-suspends-russia-s-rights-of-representation
- Council of Europe – Newsroom (2022b): *The Russian Federation is Excluded from the Council of Europe*. Online: www.coe.int/en/web/portal/-/the-russian-federation-is-excluded-from-the-council-of-europe
- Council of Europe – Newsroom (2022c): *Russia Ceases to be Party to the European Convention on Human Rights*. Online: www.coe.int/en/web/portal/-/russia-ceases-to-be-party-to-the-european-convention-on-human-rights
- Council of Europe Officially Expels Russia After 26 Years of Membership* (2022): Online: www.rferl.org/a/council-europe-expels-russia/31756178.html
- CSAPÓ Zsuzsanna (2020): „[...] és amelyet csak a nemzetközi jognak az ugyanilyen jellegű későbbi szabályával lehet megváltoztatni.” Az 1969. évi bécsi egyezmény és a *ius cogens* módosíthatósága. *Állam- és Jogtudomány*, 61(1), 25–43. Online: http://real.mtak.hu/109132/1/AJT_2020_01_02_CSAPO.pdf
- CSAPÓ Zsuzsanna (2022a): Az orosz-ukrán háború és az egyén felelőssége a *ius ad bellum* és a *ius in bello* normák megsértéséért. *Ügyvédek Lapja*, 61(3), 14–19. Online: https://issuu.com/panpress/docs/ul_22_03_egyben
- CSAPÓ Zsuzsanna (2022b): 2022 és az orosz agresszió: Semmibe vagy komolyan vesszük a nemzetközi *ius cogens* koncepcióját? In BARCSI Tamás – DIÓSI Szabolcs (szerk.): *A válság elméleti vonatkozásai: Tanulmánykötet*. Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 64–71. Online: <https://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/34836/PTE-AJK-20230117-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=67>
- CSAPÓ Zsuzsanna (2023): Segíteni vagy nem segíteni: ez itt nem lehet kérdés. *Ludovika blogtér, Kormányzás és tudomány blog*, 2023. január. 30. Online: www.ludovika.hu/blogok/kormblog/2023/01/30/segiteni-vagy-nem-segiteni-ez-itt-nem-lehet-kerdes/
- DEMIR-GÜRSEL, Esra (2022): The Council of Europe's Sharp Turn. Russia's Expulsion and its Possible Implications for Other Member States. *Verfassungsblog*, 2022. március. 25. Online: <https://doi.org/10.17176/20220326-001228-0>
- DINSTEIN, Yoram (1992): The erga omnes Applicability of Human Rights. *Archiv des Völkerrechts*, 30(1), 16–21. Online: www.jstor.org/stable/40798679
- Do not get confused [é. n.]. *Council of Europe*. Online: www.coe.int/en/web/about-us/do-not-get-confused

- DZEHTSIAROU, Kanstantsin (2022a): The Range of Solutions to the Russian Cases Pending before the European Court of Human Rights: Between 'Business as Usual' and 'Denial of Justice'. *ECHR Blog*, 2022. augusztus. 16. Online: www.echrblog.com/2022/08/the-range-of-solutions-to-russian-cases.html
- DZEHTSIAROU, Kanstantsin (2022b): What Would Russia's Departure from the Council of Europe Mean for the Strasbourg System of Human Rights Protection? *ECHR blog*, 2022. március. 11. Online: www.echrblog.com/2022/03/what-would-russias-departure-from.html?m=1
- ECHR – Press Release (2022): *The European Court of Human Rights Decides to Suspend the Examination of All Applications against the Russian Federation*. Press Release, ECHR 092 (2022), 2022. március. 16. Online: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-7287047-9930274&filename=The%20European%20Court%20of%20Human%20Rights%20decides%20to%20suspend%20the%20examination%20of%20all%20applications%20against%20the%20Russian%20Federation.pdf>
- ECHR – Press Release (2023): *Latest Rulings by the European Court Set Out the Procedure for Future Processing of Applications against Russia*. ECtHR – Registrar of the Court, Press Release, ECHR 036 (2023), 2023. február 3. Online: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-7559628-10388013&filename=Future%20processing%20of%20applications%20against%20Russia.pdf>
- ECHR Orders Russia to Pay Over 129 Million Euros to Georgia (2023). *Civil.ge*, 2023. április. 28. Online: <https://civil.ge/archives/539395>
- ECtHR Obligated Russia to Pay about 130 Million Euros for Violations after Attack on Georgia (2023). *European Pravda*, 2023. április. 28. Online: www.eurointegration.com.ua/eng/news/2023/04/28/7160658/
- EMTSEVA, Julia (2023): The Withdrawal Mystery Solved: How the European Court of Human Rights Decided to Move Forward with the Cases against Russia. *EJLL:Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 2023. február 8. Online: www.ejlltalk.org/the-withdrawal-mystery-solved-how-the-european-court-of-human-rights-decided-to-move-forward-with-the-cases-against-russia/
- European Court of Human Rights, Cour européenne des droits de l'homme*. Online: www.echr.coe.int/
- European Implementation Network: *Countries*. Online: www.einnetwork.org/countries-overview
- European Implementation Network: *Overview of the Network*. Online: www.einnetwork.org/implementation-activities
- HÁRS András (2023): Avenues for Establishing Criminal Responsibility for International Crimes Committed during the Russo-Ukrainian Armed Conflict. *População e Sociedade CEPESÉ Porto*, 39. Online: www.cepese.pt/portal/pt/publicacoes/obras/populacao-e-sociedade-n-o-39/avenues-for-establishing-criminal-responsibility-for-international-crimes-committed-during-the-russo-ukrainian-armed-conflic/avenues-for-establishing-criminal-responsibility-for-international-crimes-committed-during-the-russo-ukrainian-armed-conflic/@@display-file/file/Revista%2039%20E2%80%93201.pdf
- Home-Committee of Ministers* [é. n.]. Online: www.coe.int/en/web/cm
- International Criminal Court: *Trust Fund for Victims*. Online: www.icc-cpi.int/tfv
- Kizárta tagjai közül Oroszországot az Európa Tanács* (2022): Online: https://hvg.hu/vilag/20220316_europa_tanacs_oroszorszag_kizaras

- KOCH, Tim – SOMERS-JOCE, Cassandra – ROWLAND, Emma (2022): Enacting ECHR Compliant Measures to Confiscate Property: Imposing Sanctions on Russian Oligarchs for the Invasion of Ukraine. *Faculty of Law Blogs, University of Oxford*, 2022. március 11. Online: <https://blogs.law.ox.ac.uk/research-and-subject-groups/property-law/blog/2022/03/enacting-echr-compliant-measures-confiscate>
- KOROTEEV, Kirill (2022): Moving on in Strasbourg. *Verfassungsblog*, 2022. december 12. Online: <https://verfassungsblog.de/moving-on-in-strasbourg/>
- KURNOSOV, Dmitry (2023): No Easy Way Out: The Strasbourg Court and Legacy Russian Cases. *Strasbourg Observers*, 2023. március 24. Online: https://strasbourgobservers.com/2023/03/24/no-easy-way-out-the-strasbourg-court-and-legacy-russian-cases/#_ednref2
- LATTMANN Tamás (2023): From Partner to Pariah: The Changing Position of Russia in Terms of International Law. In MADLOVICS Bálint – MAGYAR Bálint (szerk.): *Russia's Imperial Endeavor and Its Geopolitical Consequences: The Russia-Ukraine War, Vol. II*. Budapest – Vienna – New York: Central European University Press, 183–198. Online: <https://doi.org/10.1515/9789633866528-010>
- LAWSON, Rick (2022): 'They can Destroy our Houses. But They cannot Destroy Our Values.' The Response of the Council of Europe to the Russian Invasion in Ukraine. *Leiden Law Blog*, 2022. március 17. Online: www.leidenlawblog.nl/articles/they-may-destroy-our-houses-but-they-cannot-destroy-our-values
- LEACH, Philip (2022): A Time of Reckoning? Russia and the Council of Europe. *Strasbourg Observers*, 2022. március 17. Online: <https://strasbourgobservers.com/2022/03/17/a-time-of-reckoning-russia-and-the-council-of-europe/>
- NAGY Noémi (2023): The Case of David vs. Goliath? Reflections on the International Regulation of the Use of Force in Relation to the Russia-Ukraine Conflict. In PEÑA, Juan Cayón – RAMÍREZ, J. Martín (szerk.): *Threats to Peace and International Security: Asia versus West. Advanced Sciences and Technologies for Security Applications*. [H. n.]: Springer. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-031-28336-9_3
- Oroszország kilép az Európa Tanácsból (2022). *Hirado.hu*, 2022. március 15. Online: <https://hirado.hu/kulfold/cikk/2022/03/15/oroszorszag-kilep-az-europa-tanacsbol>
- Oroszország kilépett az Európa Tanácsból, ahonnan amúgy is ki akarták rúgni (2022). *Hvg.hu*, 2022. március 16. Online: https://hvg.hu/gazdasag/20220316_oroszorszag_europa_tanacs_ukrajna_haboru
- Oroszországot kizárták az Európa Tanácsból (2022). *Portfolio.hu*, 2022. március 16. Online: www.portfolio.hu/global/20220316/oroszorszagot-kizartak-az-europa-tanacsbol-533541
- PACZOLAY Péter (2021): Előszó. In SONNEVEND Pál – BODNÁR Eszter (szerk.): *Az Emberi Jogok Európai Egyezményének kommentárja*. Budapest: HVG-ORAC, XVII–XXI.
- PADSKOCIMAITE, Ausra (2023): Execution of the ECtHR's Judgments against Russia: Some Legal (and Political) Aspects. *Strasbourg Observers*, 2023. május 15. Online: <https://strasbourgobservers.com/2023/05/15/execution-of-the-ecthrs-judgments-against-russia-some-legal-and-political-aspects/>
- Parliamentary Assembly of the Council of Europe [é. n.]. Online: <https://pace.coe.int/en/>
- Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) (2022): *Consequences of the Russian Federation's Aggression against Ukraine*. Opinion 300 (2022). 2022. március 15. Online: <https://pace.coe.int/en/files/29885/html>
- POMERANZ, William E. (2012): Uneasy Partners: Russia and the European Court of Human Rights. *Human Rights Brief*, 19(3). Online: www.corteidh.or.cr/tablas/r29628.pdf

Presidential decree (1996). No. 724 of 16 May 1996 (Oroszország).

QUELL, Molly (2023): One Year after Russian Expulsion from Top European Human Rights Body, Ukraine War Rages On. *Courthouse News Service*, 2023. szeptember 15. Online: www.courthousenews.com/one-year-after-russian-expulsion-from-top-european-human-rights-body-ukraine-war-rages-on/

Resolution of the European Court of Human Rights (2022). 2022. szeptember 5. Online: www.echr.coe.int/documents/d/echr/Resolution_ECHR_cessation_Russia_Convention_20220916_ENG

Resolution of the European Court of Human Rights on the Consequences of the Cessation of Membership of the Russian Federation to the Council of Europe in Light of Article 58 of the European Convention on Human Rights (2022). 2022. március 22. Online: <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22:%5B%222003-7292928-9939876%22%5D%7D>

RISINI, Isabella – FORDE, Andrew (2022): Parting Paths – Russia’s Inevitable Exit from the Council of Europe. *Völkerrechtsblog*, 2022. március 12. Online: <https://voelkerrechtsblog.org/parting-paths-russias-inevitable-exit-from-the-council-of-europe/>

Rules of Court (2023). European Court of Human Rights, Registry of the Court, 2023, Strasbourg. Online: www.echr.coe.int/documents/d/echr/Rules_Court_ENG

Russia Quits Europe’s Rule of Law Body, Sparking Questions Over Death Penalty (2022). *The Moscow Times*, 2022. március 10. Online: www.themoscowtimes.com/2022/03/10/russia-quits-europes-rule-of-law-body-sparking-questions-over-death-penalty-a76854

Russian Federation Stakeholder Report for the United Nations Universal Periodic Review: The Death Penalty (2023). Submitted by The Advocates for Human Rights and The World Coalition Against the Death Penalty for the 44th Session of the Working Group on the Universal Periodic Review October-November 2023, Submitted 5 April 2023. Online: www.theadvocatesforhumanrights.org/Res/Russia%20UPR%20DP%20FINAL%202023.pdf

Russia’s Withdrawal from Council of Europe a Tragedy for Victims of Kremlin’s Abuses (2022). *Amnesty International*, 2022. március 15. Online: www.amnesty.org/en/latest/news/2022/03/russias-withdrawal-from-council-of-europe-a-tragedy-for-victims-of-kremlins-abuses/

SEBŐK Noémi (2017): Az Oroszországi Föderáció Alkotmánybíróságának hatásköre az Emberi Jogok Európai Bírósága döntéseinek felülvizsgálatára. *Parlamentis Szemle*, 2(1). Online: <https://parlamentiszemle.hu/wp-content/uploads/2017/10/parlamentiszemle-parlamentiszemle.hu-20171-lapszam-sebok-n.pdf>

SKOBLIK, Konstantin (2023): The Human Rights Backlash in Criminal Justice: The Case of Russia’s Exit from the European Convention on Human Rights. *EJLL:Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 2023. augusztus 1. Online: www.ejlltalk.org/the-human-rights-backlash-in-criminal-justice-the-case-of-russias-exit-from-the-european-convention-on-human-rights/

The Budapest Declaration for a Greater Europe without Dividing Lines (1999). Council of Europe, Committee of Ministers, adopted on 7 May 1999, at its 104th session. Online: <https://rm.coe.int/16805e305c>

The ECHR in Facts & Figures 2021 (2022). European Court of Human Rights Public Relations Unit, February 2022. Online: www.echr.coe.int/en/web/echr/facts-and-figures-and-overview

TÓTH-FERENCI Adrienn (2022): Az emberi jogi szervezet esete a nagyhatalmi politikával. Az Európa Tanács dilemmája és döntése Oroszország kizárásáról. *Külföldi Szemle*, 21(3), 19–52. Online: https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2022.3.2

Jogszabályok

1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról. Lásd továbbá az Egyesült Nemzetek Szerződési Gyűjteményében: <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>
1991. évi LXXI. törvény az Európa Tanács 1949. évi május 5-én, Londonban aláírt Alapszabályának kihirdetéséről. Lásd továbbá az Egyesült Nemzetek Szerződési Gyűjteményében: https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280156b2e&clang=_en; lásd még: European Treaty Series No. 001.
1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről. Lásd továbbá az Egyesült Nemzetek Szerződési Gyűjteményében: <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=080000028014a40b>; lásd még: European Treaty Series No. 005, illetve egyéb információkat és a magyar kihirdető jogszabály után született további jegyzőkönyveket: European Court of Human Rights: *European Convention on Human Rights*. Online: www.echr.coe.int/european-convention-on-human-rights

Bírósági döntések

- Anchugov and Gladkov v. Russia*. ECtHR, 2013. 07. 04. Application No. 1157/04, 15162/05.
- Ecodefence and Others v. Russia*. ECtHR, 2022. 06. 14. Application No. 9988/13.
- Fedotova and Others v. Russia*. ECtHR, Grand Chamber, Judgment, 2023. 01. 17. Application No. 40792/10, 30538/14, 43439/10.
- Georgia v. Russia (II)*. ECtHR, Grand Chamber, Judgment (Just satisfaction), 2023. 04. 28. Application No. 38263/08.
- Kutayev v. Russia*. ECtHR, Chamber, Judgment, 2023. 01. 24. Application No. 17912/15.
- Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Russia*. ECtHR, 2014. 07. 31. Application No. 14902/04.
- Svetova and Others v. Russia*. ECtHR, Chamber, Judgment, 2023. 01. 24. Application No. 54714/17.
- Ukraine and the Netherlands v. Russia*. ECtHR, Grand Chamber, Decision, 2023. 01. 25. Application No. 8019/16, 43800/14 and 28525/20.

A gazdaglisták és az adatvédelem

Jogalkalmazási dilemmák az adatvezérelt újságírás megítélésében

CSUDAI-KERESTÉLY TÜNDE¹

A tanulmány azon néhány évvel ezelőtt nagy figyelmet kapott Forbes-ügyre reflektál, amelyben a gazdaglisták kaptak főszerepet, továbbá azt érintően a GDPR-ban deklarált „újságírói mentességre” és annak tartalmára. Az utóbbi értelmében az újságírói célból kezelt és feldolgozott személyes adatok kezelése eltérés tárgyát képezheti, vagy mentesülhet a rendelet egyes rendelkezéseiben szereplő követelmények alól. Ezzel az intézménnyel a jogalkotó elismeri az újságírói tevékenység szabadságának fontosságát, miközben kiemeli a felelősséget a személyes adatkezelés körében. A Forbes-ügyben releváns kérdések főként precedensjog alapján voltak mérlegelhetőek, ugyanis a GDPR irányadó rendelkezésein kívül nem volt hatályban egyetlen olyan passzus sem, amely kifejezetten segíthette volna a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot, valamint az igazságszolgáltatást. A kapcsolódó döntések lehangosabb kritikája az volt, hogy az újságírói tevékenységre, abból pedig kifejezetten az adatvezérelt újságírásra a gyakorlatban a megállapított értékelések dermesztő, öncenzúrát elősegítő hatással lehetnek, és az eseményekre történő azonnali reagálást, azok közzétételét megnehezítik. Az adatvezérelt újságírás nagy adathalmazok szűrésén és elemzésén alapuló újságírást jelent, hír lejegyzése vagy kiemelése céljából, gyökerei az oknyomozó újságírásra vezethetők vissza.² A tisztánlátás érdekében ebben a tanulmányban bemutatjuk és értékeljük azon jogeseteket, amelyek segítették a hivatalos szerveket a döntések meghozatalában, mindemellett a GDPR vonatkozó bekezdéseinek tartalmát is körbejárjuk, hiszen az alapp probléma gyökere a rendeletben deklarált, újságírási célból végzett személyes adatkezelési kötelezettségek alóli mentesség meghatározásában rejlik.

Kulcsszavak: adatvédelem, sajtószabadság, GDPR, újságírói mentesség, adatvezérelt újságírás, gazdaglisták

1 Médiajogi szakjogász, doktori hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, e-mail: csudai.tunde@uni-nke.hu

2 Vö. BRADSHAW–ROHUMAA 2011.

*„Rich Lists” and Data Protection
Law Application Dilemmas Related to Data Journalism*

The following study is reflecting on the Hungarian Forbes case, which received much attention a few years ago. In this precedent, the main focus was on rich lists, and the “journalistic purposed exemptions” related to personal data protection declared in the GDPR. According to the latter, the journalistic purposed processing of personal data may be excused of GDPR requirements. With this provision, the legislator recognises the importance of freedom in journalistic activity, while underlining responsible personal data processing. The relevant issues in the Forbes case were mainly a matter of precedent, as there was no passage in force other than the GDPR’s governing provisions that could have explicitly assisted the National Authority for Data Protection and Freedom of Information and also the jurisdiction. The most dominant criticism of the related decisions ruled by these state bodies has been that the assessments which were laid down could have a chilling, self-censoring effect on the journalistic activity, especially on data-driven journalism, and will make it difficult to react promptly to events and to publish them. In the interest of clarity, this paper will present and evaluate those legal cases that have assisted the official state bodies. This study also examines the relevant GDPR paragraphs, since the root of the underlying problem is the lack of clarity regarding peculiarly the content of “journalistic purposed exemptions” in personal data processing.

Keywords: data protection, freedom of the press, GDPR, journalistic purposed exemptions, data journalism, rich lists

Bevezetés

Néhány évvel ezelőtt nagy figyelmet kapott a hír, miszerint egyes érintettek a *Forbes Hungary* által évente megjelentetett gazdaglistákon szereplő személyes adataik közzétételéhez nem járultak hozzá, ezért a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH, Hatóság) felé fordultak, kérelmükben jogellenes adatkezelésre, valamint az érintetti joggyakorlás nem megfelelő biztosítására hivatkozva. Ezen ügyben a NAIH és a Kúria által később meghozott döntéseket több kritika is érte, de talán legfőképpen az, hogy a megállapított értékelések később dermesztő hatással lehetnek az újságírói tevékenységre, abból kifejezetten az adatvezérelt újságírásra. Szakmai körökben ugyanis a technológiai innováció következtében a hírek lejegyzése vagy azok kiemelése céljából egyre népszerűbb az adatokat szelektáló, listázó, szűrő, majd később azokat elemző tevékenységeken alapuló adatvezérelt újságírás, és a *Forbes* által végzett gazdaglisták is ilyen típusú tevékenységgel készülnek.

Bár Magyarországon kontinentális jogrendszer szerint a döntések elsősorban és többnyire jogszabályokba foglalt rendelkezések alapulvételével születnek, ebben az ügyben az általános adatvédelmi rendeletbe (a továbbiakban: GDPR, rendelet) foglalt irányadó rendelkezésen kívül nem volt hatályban egyetlen olyan passzus sem, amely kifejezetten segíthette volna a Hatóságot és az igazságszolgáltatást. Így a fontos kérdések főként precedensjog alapján voltak mérlegelhetőek. A gyakorlatot Magyarországon a NAIH és a bírói gyakorlat is befolyásolja az adatvédelemhez kapcsolódóan, ebben az ügyben mindkét intézménynek szerepe volt.³ A közvéleményt megosztották a döntések, ezért a tisztánlátás érdekében ebben a tanulmányban bemutatjuk és értékeljük azon jogeseteket, amelyek segítették a hivatalos szerveket azok meghozatalában. Elsősorban a GDPR vonatkozó bekezdéseinek tartalmát járjuk körbe, hiszen az alapprobléma gyökere a rendeletben deklarált, újságírási célból végzett személyes adatkezelési kötelezettség alóli mentesség meghatározásában rejlik.

„Újságírói mentesség” az adatvédelemben

A személyes adatok kezelésére vonatkozó újságírói mentesség tartalmát a GDPR Preambulum (153) bekezdése, valamint 85. cikkének (1)–(2) bekezdése részletezi. Az utóbbiak értelmében az „újságírói célból” kezelt és feldolgozott személyes adatok végzett kezelése eltérés tárgyát képezheti vagy mentesülhet a rendelet egyes rendelkezéseiben szereplő követelmények alól.⁴ A kivétel lehetővé tételével a cél az, hogy az újságírók munkájuk jellegéből fakadóan, tájékoztatási tevékenységük során a személyes adatokat gördülékenyebben dolgozhassák fel, és hozzassák nyilvánosságra, miközben a szükségesség és az arányosság mérlegelésével törekednek a sajtószabadság, valamint a magánélethez való jog érvényesülésére, egyensúlyára. A mentesség deklarálásával a jogszabály elismeri az újságírói tevékenység szabadságának fontosságát, miközben kiemeli a felelősséget a személyes adatkezelés körében. Fontos azonban megjegyezni, hogy a GDPR Preambulumának (4) bekezdése szerint nem minősül abszolút jognak a személyes adatok védelméhez való jog, azt az arányosság elvével együtt, a társadalomban betöltött szerepének függvényében kell figyelembe venni, egyensúlyban más alapvető jogokkal, így a véleménynyilvánítás szabadságának alapjogával is.

A GDPR 85. cikkének (1) bekezdése kifejezetten az Európai Unió Alapjogi Chartájának tartalmára reflektál, amely jogilag kötelező erővel bír a tagállamok esetében az európai uniós jogszabályok végrehajtása során.⁵ A Charta 7. cikke a magánélet és a családi élet tiszteletben tartására szólít fel, míg 8. cikke a személyes adatokat,

³ Lásd SZEGEDI et al. 2021: 14.

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

⁵ Az Alapjogi Charta kihirdetésére a 2000. december 7-i nizzai csúcson került sor, később lépett tehát hatályba, mint az Európai Unióban már elfogadott adatvédelmi irányelv.

11. cikke pedig a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadságát védi. A GDPR ehhez kapcsolódóan határozza tehát meg, hogy a tagállamok jogszabályba foglalva, a mentesség érdekében egyeztessék össze ezen alapjogokat, ideértve a személyes adatok újságírási célból végzett kezelését is. Ahogyan tartalmában a legtöbb európai uniós jogszabály, úgy a GDPR is általánosan fogalmaz és alkalmazásában rugalmas, így lehetővé téve az Európai Unió tagállamainak a különböző jogrendszerekhez és kulturális környezethez való könnyebb alkalmazkodást. Összességében a GDPR az adatvédelmi rendelkezések harmonizációjának előmozdítását célozza, miközben illeszkedik az eltérő jogi hagyományokhoz.

A rendelet előtt a személyes adatvédelmet érintve az Európai Unióban az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: irányelv) volt hatályban, amely szintén rendelkezett már az újságírók mentességéről, de kicsit szűkebb körben. A személyes adatok védelme és a szólásszabadság közötti viszonyt az irányelv 9. cikke *A személyes adatok feldolgozása és a szólásszabadság* cím alatt a következőképpen szabályozta:

„A tagállamok e fejezet, a IV. és a VI. fejezet rendelkezései alóli felmentésről, illetve eltérésről [...] kizárólag a személyes adatoknak újságírási vagy irodalmi, illetve művészi kifejezés céljából történő feldolgozása esetén rendelkezhetnek, amennyiben azok a magánélet tiszteletben tartásához való jognak a szólásszabadságra vonatkozó szabályokkal való összeegyeztetéséhez szükségesek.”

A jelenleg hatályos GDPR (15) bekezdése így szól:

„A tagállamok jogának össze kell egyeztetnie a véleménynyilvánítás és a tájékozódás – ideértve az újságírói, a tudományos, a művészi, illetve az irodalmi kifejezés – szabadságára vonatkozó szabályokat a személyes adatok védelmére vonatkozó, e rendelet szerinti joggal. Helyénvaló, hogy a kizárólag a személyes adatoknak az újságírási, a tudományos, a művészi vagy az irodalmi kifejezés céljából végzett kezelése eltérés tárgyát képezze vagy mentesüljön az e rendelet egyes rendelkezéseiben szereplő követelmények alól, ha ez ahhoz szükséges, hogy a személyes adatok védelméhez való jogot a véleménynyilvánítás szabadságához és a tájékozódáshoz való joggal összeegyeztessék, amelyet a Charta 11. cikke biztosít. Ez alkalmazandó különösen a személyes adatok audiovizuális területen, valamint a hírachívekben és sajtókönyvtárakban történő kezelésére. [...] A véleménynyilvánítás szabadságához való jog minden demokratikus társadalomban fennálló jelentőségének figyelembevétele érdekében az e szabadsághoz tartozó olyan fogalmakat, mint az újságírási, tágan kell értelmezni.”

A Bizottság által előterjesztett GDPR-javaslat a tárgykörben még konkrétabb volt, ennek ismeretében közelebb kerülhetünk a jogalkotói szándék megértéséhez a jogintéz-

mény pontos tartalmát illetően. A dokumentum Preambulumának (121) bekezdése szerint: „annak érdekében, hogy figyelembe vegyék a véleménynyilvánítás szabadságához való jog jelentőségét minden demokratikus társadalomban, az e szabadsághoz tartozó olyan fogalmakat, mint az újságírás, kiterjesztően kell értelmezni. Ezért a tagállamoknak az e rendelet szerint szabályozandó kivételek és eltérések alkalmazásában újságírással kapcsolatosnak kell minősíteniük azokat a tevékenységeket, amelyeknek célja a nyilvánosság számára információk, vélemények vagy gondolatok közlése, függetlenül attól a médiumtól, amelyet a közvetítésre felhasználnak. E tevékenységek nem korlátozódhatnak a médiavállalkozásokra, és azok nyereség elérése érdekében vagy nonprofit célból is végezhetők.”

Az irányelv és a GDPR idézett bekezdéseiben felsorolt célok, így az újságírói célból említett mentesség is tehát lényegében lehetőséget teremt a tagállamoknak arra, hogy kizárják a konkrét adatvédelmi szabályok és kötelezettségek alól azokat, akik újságírói célból gyakorolják szólásszabadságukat. E mentesség határait, körvonalait azonban nem pontosították, hanem a tagállamokra bízta annak meghagyásával, hogy nemzeti jogszabályban írjanak elő vonatkozó kivételeket és korlátozásokat, amennyiben szükséges.⁶ Az Európai Bizottság felé a tagállamokat tájékoztatási kötelezettség terheli, amely szerint kötelesek a 85. cikk átültetéséről, annak részletezéséről beszámolni. A Bizottság vezeti azon tagállamok listáját, akik ennek eleget tettek.⁷ Magyarország 2018. augusztus 1-jén értesítette a Bizottságot a rendelkezések átültetéséről, utóbbiakat az alábbi jogszabályok tartalmazzák:

- az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény III. fejezete (a közérdekből nyilvános adatokra tekintettel);
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:44. §-a (a közügyek szabad vitatása kapcsán);
- a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2011. évi CIV. törvény 4. § (3) bekezdése (alapelvek), 6. §-a (forrásvédelem);
- a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 219. §-a, 226. §-a, 226/A. §-a, 226/B. §-a, 227. §-a.⁸

A mentesség terjedelmét tehát elsődlegesen a tagállami jogalkotás, valamint precedensjog alapján lehet értékelni. Az újságírói mentességre vonatkozóan jelen tanulmányban megvizsgálunk több, az Európai Unió Bírósága által hozott olyan ítéletet, amely segít feltérképezni annak hozzávetőleges terjedelmét, és ahhoz kapcsolódóan az érvelésekben kifejtett további sarokpontokat is görcső alá vesszük. Ezekben

6 KUNER–BYGRAVE–DOCKSEY 2021: 264.

7 Az Európai Unió 27 tagállamából notifikációs kötelezettségének eddig 22 állam tett eleget: Ausztria, Belgium, Bulgária, Horvátország, Ciprus, Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Németország, Magyarország, Írország, Olaszország, Litvánia, Lettország, Luxemburg, Hollandia, Románia, Szlovákia, Spanyolország, Svédország.

8 *EU Member States Notifications to the European Commission under the GDPR* [é. n.].

az ügyekben hozott megállapítások a *Forbes Hungary vs. NAIH* ügyben is támaszul szolgáltak a döntéshozók számára, többek között az újságírás fogalmának definiálására is kísérletet tesznek.

Releváns európai precedensjog a Forbes-ügy tükrében

C-73/07. sz. ügy – Tietosuojavaltuutettu (Finnország) és Satakunnan Markkinapörssi Oy/Satamedia Oy közötti eljárás (2008. december 16.)

Az adott ügy releváns számunkra az adott tárgykörben, azonban az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában nem a GDPR, hanem az irányelv értelmezésére vonatkozott.⁹ A tényállás szerint a *Veropörssi* című folyóirat – amely a Markkinapörssi vállalkozás saját kiadványa – a finn adóhatóságoktól rendszeresen gyűjtött és a hatóságok által nyilvánosan közzétett adatokat azon célból, hogy azokat évente megjelentesse olvasói számára. A folyóirat ábécé szerinti sorrendben közölte településenként és jövedelmi kategóriák szerint osztályozva azoknak a természetes személyeknek a család- és utónevét, akiknek a jövedelme bizonyos küszöbértéket meghaladott, továbbá hozzávetőlegesen a tőkéből és a keresőtevékenységből származó jövedelmük összegét, valamint a vagyonuk adóztatására vonatkozó adatokat. A Markkinapörssi később a nyilvánosságra hozott személyes adatokat továbbította az egyes saját részvényesei tulajdonában lévő Satamedia nevű vállalkozás felé, és együtt olyan üzenetszolgáltatás igénybevételét tették lehetővé, amelynek segítségével SMS-küldés útján elérhetővé váltak a *Veropörssi*ben nyilvánosságra hozott információk. Bár a Markkinapörssi azt állította, hogy ezek a személyes adatok kérelemre és költségvonzat nélkül törölhetők, egyes érintett magánszemélyek mégis magánéletük megsértésére hivatkozva panaszt nyújtottak be azon finn adatvédelmi hatóság felé, amely a Markkinapörssi és a Satamedia tevékenységeinek vizsgálatával volt megbízva.

A kérelmet több esetben és szinten elutasították, végül a finn Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság asztalára került. Utóbbi az Európai Unió Bíróságához (a továbbiakban: EUB) fordult azon aggodalmát is kifejtve, hogy ugyan nem kérdőjelezi meg a szóban forgó adóadatok nyilvános jellegét, azonban kételyei vannak ezen adatok későbbi feldolgozási módszereit illetően. Így a Legfelsőbb Bíróság előzetes döntéshozatalra előterjesztett egyik kérdése az EUB felé ezzel kapcsolatban arra irányult, hogy az ügyben a finn nemzeti jogszabályok szerint nyilvános dokumentumokból származó adatokat érintő tevékenységeket kizárólag újságírás céljából folytatott személyesadat-

9 Az irányelv értelmében személyes adatnak minősül az azonosított vagy azonosítható természetes személyre (érintettre) vonatkozó bármely információ; az azonosítható személy olyan személy, aki közvetlen vagy közvetett módon azonosítható, különösen egy azonosító számra vagy a személy fizikai, fiziológiai, szellemi, gazdasági, kulturális vagy társadalmi identitására vonatkozó egy vagy több tényezőre történő utalás révén.

feldolgozási tevékenységeknek lehet-e tekinteni. A Bíróság továbbá annak a kérdésnek a tisztázását is kérte, hogy azon ténynek, hogy a feldolgozási tevékenységek fő célja az adóadatok nyilvánosságra hozatala, az értékelés szempontjából milyen mértékben lehet jelentősége.

Az elsőként ismertetett kérdés vonatkozásában az Európai Unió Bírósága a korábbi GDPR-javaslatában foglaltakhoz hasonlóan megállapította, hogy az újságírást, valamint az ahhoz kapcsolódó fogalmakat tágan kell értelmezni, és a kivételeket, eltéréseket nemcsak a médiavállalkozásokra, hanem valamennyi, újságírói tevékenységet végző személyre alkalmazni kell. Valamint, „a nemzeti jogszabályok szerint nyilvános dokumentumokból származó adatokat érintő olyan tevékenységek, mint az alapügybeliek, újságírói tevékenységeknek minősíthetők, amennyiben az a céljuk, hogy információkat, véleményeket vagy eszméket tegyenek hozzáférhetővé a nyilvánosság számára, bármilyen is legyen a továbbítás módja. E tevékenységek nincsenek fenntartva a médiavállalkozások számára, és kötődhetnek nyereségszerzési célhoz.”¹⁰

A finn Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság által feltett másik kérdés vonatkozásában az EUB szerint azt szükséges a nemzeti bíróságnak vizsgálnia, hogy az „újságírás céljából” folytatott személyesadat-feldolgozási tevékenységeknek mi a kizárólagos célja. Ez a cél kizárólag arra irányulhat, hogy az információk, a vélemények vagy az eszmék a nyilvánosság számára hozzáférhetőek legyenek.

A finn bíróság az EUB ítéletének áttekintését követően hatályon kívül helyezte az ügyben meghozott korábbi közigazgatási határozatokat, és azt újbóli vizsgálatra az adatvédelmi hatóság elé utalta, valamint azt is kérte, hogy az tiltsa meg az adózási adatok feldolgozását.¹¹ Bár a Bíróság a meghozott döntésben elismerte, hogy a Markkinapörssi kiadói tevékenységéhez szükséges adatok gyűjtését és kezelését az újságíráshoz kapcsolódó mentesség védi, mindazonáltal azt is megállapította, hogy a „személyes adatok újságírói célú feldolgozására” vonatkozó eltérés nem terjedhet ki „az újságírók által összegyűjtött adatok nagyszabású, szinte szó szerint katalógusként történő közzétételére”. Az adatvédelmi hatóság egy újabb vizsgálatot követően megtiltotta a Markkinapörssi számára, hogy az alkalmazott módon és mértékben feldolgozza az adózási adatokat, valamint a Satamedia számára megtiltotta, hogy a Markkinapörssi adatbázisából kapott adatokat gyűjtse, tárolja vagy SMS-szolgáltatásba továbbítsa, és a Veropörssi kiadványban megjelentesse. A társaságok fellebbeztek, az ügy végül újból a Legfelsőbb Közigazgatási Bírósághoz került, amely azonban elutasította a fellebbezést. Ekkor a két társaság az Emberi Jogok Európai Bíróságához (a továbbiakban: EJEB) fordult, amelynek abban a kérdésben kellett döntenie, hogy a finn hatóságok és bíróságok által elrendelt, a Markkinapörssi és a Satamedia által

¹⁰ *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland* 2017.

¹¹ Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság (Finnország)–KHO:2009:82 2009.9.23./2303. sz. döntés (2009. szeptember 23.).

végzett adózási adatok feldolgozására vonatkozó korlátozások sértik-e eme vállalkozások véleménynyilvánításhoz való szabadságának jogát.¹²

Az EJEB rámutatott arra, hogy annak ellenére, hogy valamilyen információ hozzáférhető a köz számára, nem vonja ki azt feltétlenül az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 8. cikkének védelme alól.¹³ A Markkinapörssi és a Satamedia vállalkozásnak mint médiaszektorban működő szaccégnek számolnia kellett volna azzal, hogy az adatok nagymértékű gyűjtésére és közzétételére nem feltétlenül alkalmazható az újságírói tevékenységre vonatkozó kivételszabály. Az EJEB másrésztől megemlítette azt is, hogy az ezen információkhoz való szabad hozzáférés valóban elősegítheti a közérdekű kérdésekről szóló demokratikus vita menetét, ugyanakkor a nyers adatok elemzés nélküli, nagy tömegben való közzététele mellett nem szól ilyen közérdek. Az adózásra vonatkozó adatok közzétételével a kíváncsi publikum számára lehetővé tehetők az egyének vagyonuk szerinti kategorizálását, és ilyen módon a nyilvánosság nagyobb rálátást kaphatott mások magánéletére, ez viszont közérdekű kérdés vitatásának nem tekinthető. A Bíróság felvetette azt is, hogy a közzététel szintén tekinthető a szenzációhajhászás és a kukkolás egy formájának, valamint megállapította, hogy az adatokat az adóhatóságok számára egy célból bocsátották rendelkezésre, azonban a kérelmezők más célból juthattak hozzájuk, és azok a jogalkotó által nem szándékolt módon és mértékben váltak hozzáférhetővé.

A Bíróság végül arra a következtetésre jutott, hogy a kérelmezők véleménynyilvánítás szabadságához való jogába való beavatkozás „szükséges volt egy demokratikus társadalomban”, és a finn hatóságok a mérlegelési jogkörükön belül jártak el. Ennek megfelelően 15 szavazattal 2 ellenében a Bíróság megállapította, hogy Finnország nem sértette meg a Markkinapörssi és a Satamedia vállalkozás véleménynyilvánításhoz való jogát.

Az EJEB tehát görcső alá vette, hogy a Finnországban alkalmazott korlátozások megfeleltek-e a „demokratikus társadalomban szükséges” normának, valamint azt, hogy a hazai hatóságok által hozott döntések tartalma méltányos egyensúlyt teremtett-e a véleménynyilvánítás szabadságához való jog és a magánélet tiszteletben tartásához való jog között. A Bíróság döntése során a következő kritériumokat határozta meg, amelyeket a két jog érvényesülésének mérlegelésekor szükséges figyelembe venni:

- a közérdekű vitához való hozzájárulás mértékét;
- az érintett személy ismertségének fokát;
- a hír összefoglaló tárgyát;

12 Satakunnan Markkinapörssi Oy And Satamedia Oy v. Finland ügy (no. 931/13) Strasbourg (2017. június 27.).

13 EJEE 8. cikk: 1. Mindenkinnek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák. 2. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott olyan esetekben avatkozhat be, amikor az demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.

- az információ megszerzésének módját, annak igazságtartalmát, hitelességét;
- a közzététel tartalmát, formáját és következményeit; valamint
- a kiszabott szankció súlyosságát.

A tanulmány által központi szerephez helyezett magyar *Forbes*-ügyben a NAIH kifejezetten támaszkodott erre az EJEB által felállított kritériumrendszerre, az ítélet meghozatalában az nagy segítségként szolgált a hatóság számára.

C-345/17. sz. ügy – Sergej Buivids versus Datu valsts inspekcija (Nemzeti Adatvédelmi Hivatal – Lettország) (2019. február 14.)

Az EUB az uniós jogba is átültette az EJEB korábbiakban említett ügyében felállított kritériumrendszerét, ez a Buivids-ügyben jól megfigyelhető. Az ügyben meghozott ítélet 66. pontjában külön hivatkoznak az idézett mérlegelési módszertanra. A továbbiakban elemzett ügy tényállása szerint S. Buivids az egyik videómegosztó online felületen közzétette a nemzeti rendőrség egyik rendőrkapitányságának helyiségében tett tanúvallomását, amelyről saját maga készített videófelvételt, és amelyen a rendőrtisztek rendőrkapitányságon végzett tevékenységei láthatók. A lett Nemzeti Adatvédelmi Hivatal megállapította, Buivids megsértette a lett adatvédelmi törvényt azzal, hogy nem tájékoztatta az érintett rendőrtiszteket személyes adataik kezeléséről, valamint azon információkat sem közölte velük, amelyek igazolnák, hogy a felvétel elkészítésével és közzétételével elérni kívánt cél megfelel a hatályos adatvédelmi rendelkezéseknek. S. Buivids bírósághoz fordult, kérelmében jelezte, hogy a szóban forgó videó közzétételével a társadalom figyelmét akarta felhívni a rendőrség jogellenes eljárására. A lett Kerületi Közigazgatási Bíróság elutasította kérelmét, majd később a Regionális Közigazgatási Bíróság a fellebbezését, így az ügy végül a lett Legfelsőbb Bíróság elé került. Buivids azzal is érvelt, hogy a videón a nemzeti rendőrség tisztjei mint közfeladatot ellátó személyek láthatók egy, a nyilvánosság számára hozzáférhető helyen, és ilyen minőségben a közjogi személyek nem tartoznak a lett adatvédelmi törvény hatálya alá.

A cselekmények elemzésekor a megfelelő döntés meghozatala érdekében az eljárás felfüggesztése mellett a Legfelsőbb Bíróság két kérdéssel fordult az EUB felé. Az első kérdés arra irányult, hogy az irányelv hatálya alá tartoznak-e a jelen ügyben vitatott tevékenységekhez hasonló tevékenységek, a második kérdésben pedig arra volt kíváncsi a bíróság, hogy az említett tevékenység az irányelv értelmében személyes adatok újságírás céljából történő kezelésének minősül-e.

Az EUB a következő álláspontra jutott a feltett kérdések tekintetében. Az irányelv hatálya alá tartozik egy videófelvétel elkészítése a rendőrtisztekről egy vallomástétel során a rendőrkapitányságon, valamint akkor minősülhet személyes adatok kizárólag újságírás céljából történő kezelésének az alapügybeli körülmény, ha az említett videóból kitűnik, hogy a videófelvétel elkészítésének és közzétételének célja kizárólag

információk, vélemények vagy eszmék nyilvánosság számára hozzáférhetővé tétele, amely kérdést az előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia.

Az EUB a döntés meghozatala során többek között azt a megállapítást is tette a Satakunnan Markkinapörssi és Satamedia ügyben hozott ítéletre hivatkozva, hogy az újságírás fogalmát tágan kell értelmezni, valamint az irányelv nem ír elő semmiféle olyan kivételt, amely annak hatálya alól kizárná a köztisztviselők személyes adatainak kezelését. Az irányelv 9. cikkében előírt mentesség nemcsak a médiavállalkozásokra, hanem valamennyi, újságírói tevékenységet végző személyre alkalmazandó, valamint a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy „újságírói tevékenységek” azok a tevékenységek, amelyeknek az a célja, hogy információkat, véleményeket vagy eszméket tegyenek hozzáférhetővé a nyilvánosság számára, bármilyen is legyen a továbbítás módja. Az a körülmény, hogy S. Buivids szakmáját tekintve nem újságíró, nem zárja ki, hogy a mentesség hatálya alá tartozzon a szóban forgó videófelvétel elkészítése és megosztása kapcsán. Mindemellett azonban az sem igaz, hogy a személyes adatokkal kapcsolatos, az interneten közzétett bármely információ az „újságírói tevékenységek” fogalmi körébe tartozhat.

A lett Legfelsőbb Bíróság az EUB iránymutatása alapján végül újra megvizsgálta az ügyet, és elutasította Buivids fellebbezését arra hivatkozva, hogy a rendőrök személyes adatainak közzététele nem tekinthető feltétlenül szükségesnek, a rájuk vonatkozó személyes adatokat pedig anonimizálva kellett volna közzétennie.¹⁴ Bármely személy újságírói céllal információkat tehet közzé annak érdekében, hogy közérdekű kérdésekről vitát generáljon, vagy elősegítse azt, azonban az újságírónak nem minősülő személynek az információk közzététele során ugyanúgy figyelnie kell a pontos, megbízható és jóhiszemű tájékoztatásra. Az ilyen személynek továbbá meg kell tudnia indokolni, miért gondolja úgy, hogy bizonyos információk közzététele közérdekűnek minősül. Ha a rendőrség területén rendőrtisztokról készített képeket olyan személy hozza nyilvánosságra, aki nem újságíró, és nem bizonyítható, hogy a képeket közérdekből, tehát újságírói célból hozta nyilvánosságra, akkor ilyen esetben az adott ügyben a személyes adatok védelméhez való jognak kell érvényesülnie a véleménynyilvánítás szabadságával szemben.

A Forbes-ügyben meghozott, kiemelt magyar döntések

Mediarey Hungary Services Zrt. (Forbes Hungary) versus NAIH (NAIH/2020/838/2., NAIH/2020/1154/9., NAIH-2426-6/2021.)

Jelen tanulmányban azért elemeztük először a két fentebbi esetet, hogy a *Forbes Hungary*-ügy lényegi elemeit könnyebben megvilágíthassuk, és egyben láthassuk, milyen precedensjogot kellett a Hatóságnak és a bíróságoknak főként figyelembe

¹⁴ Legfelsőbb Bíróság (Lettország)–SKA-6/2019. sz. döntés (2019. március 19.).

vennie a döntéshozatalt megelőzően. Magyarországon a *Forbes Hungary* kiadója, a Mediarey Hungary Services Zrt. (a továbbiakban: kérelmezett, *Forbes*) hasonló cípőbe került, mint a Markkinapörssi és a Satamedia vállalkozás, nyilvános, azonban személyes adatok listába rendezésével jelentetett meg többször is úgynevezett „gazdaglistákat” magazinjában. Az érintettek (a továbbiakban: kérelmező) a nyomtatott és elektronikus kiadványhoz kapcsolódó jogellenes adatkezelés, valamint az érintetti joggyakorlás nem megfelelő biztosítása tárgyában az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 52. § (1) bekezdésére, valamint a 60. § (1) és (2) bekezdésére figyelemmel nyújtottak be kérelmet a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) felé, amelyek nyomán adatvédelmi hatósági eljárás indult.¹⁵ A különböző években (2019 és 2020) a *Forbes* által benyújtott kérelmekre tekintettel a NAIH két, részben helyt adó határozatot hozott, később, 2021-ben viszont már elutasítóan döntött.

Beadványukban a kérelmezők – akiket érintettként az adatkezelés sértett – mindkét ügyben kifejezetten a *Forbes* kiadványaiban vagyonuknak, nevüknek és családjuk nevének feltüntetését sérelmezték, és feltüntették, hogy több alkalommal is jelezték a *Forbes* számára, nem kívánnak megjelenni a kiadványokban, a magazin azonban ignorálta kérésüket.

A *Forbes* érvelésében több releváns pontra is kitért, miszerint, a magazin nemzetközi médiavállalkozáshoz tartozó, világszerte megjelenő kiadvány, és a „listázás” is e termékeinek sajátja, amelyeken adott országok leggazdagabb embereit, legsikeresebbnek tartott vállalkozásait nevezik meg és rangsorolják. A *Forbes* azzal érvelt, hogy nyilvános adatok alapján a köz érdekét szolgáló tevékenységnek minősül a leggazdagabb és legnagyobb társadalmi befolyással bíró személyek rendszeres, megbízható amerikai módszertan alapján történő összegyűjtése és későbbi archiválása. Ezen újságírói tevékenység azt a hozzáadott értéket adja a nyilvános adatbázisokhoz, hogy a laikus polgárok számára segít értelmezni, valamint összegezni az egyébként nyilvánosan elérhető, hatalmas mennyiségű információt. Többször hangsúlyozta továbbá, hogy saját megállapítása szerint a kérelmező közszereplőnek minősül. Érvelésében a vállalkozás releváns alkotmánybírói határozatokra (a továbbiakban: AB határozat) is hivatkozott, és külön kiemelte a 28/2014. (IX. 29.) AB határozat indokolásba foglalt megállapítását, miszerint „mindaddig, amíg valamely tájékoztatás nem visszaélés a sajtószabadság gyakorlásával, az emberi méltóság védelmével összefüggésben a személyiségi jogok sérelmére való hivatkozás ritkán alapozza meg a sajtószabadság gyakorlásának a korlátozását”.

A Hatóság a kérelmek értékelésekor rengeteg körülményt vett figyelembe, többek között a fogalmakat próbálta az egyedi tényállásra tekintettel értelmezni. A Hatóság a kérelmezőnek részben adott helyt határozataiban (NAIH/2020/838/2.,

¹⁵ 2011. évi CXII. törvény.

NAIH/2020/1154/9.), és megbírságolta a *Forbest*.¹⁶ A döntésekben foglaltak szerint nem megfelelően végezte el a kérelmezett az érdekmérlegelést, annak eredményéről előzetesen nem tájékoztatta a kérelmezőt, így megsértette az általános adatvédelmi rendelet 6. cikk (1) bekezdés f) pontját. Továbbá nem adott megfelelő tájékoztatást az adatkezelés valamennyi lényeges körülményéről, és a kérelmező jogérvényesítési lehetőségeiről. Mindezek mellett viszont elutasította a kérelmezők adatkezelés elleni tiltakozásra, személyes adataik törlésére és azok kezelésének végleges abbahagyására irányuló kérelmét.

A tanulmányban azokat a következtetéseket, gondolatokat emeljük ki, amelyek a döntés eredményét relevánsan befolyásolták.

Közügy, közérdek

A véleménynyilvánítás tárgyának közügyre kell vonatkoznia ahhoz, hogy közérdekű vitába bekapcsolódjon, és így az igazság felderítését elősegítse. Az EJEB a Markkina-pörssi ügyhez kapcsolódó, alapjogi mérlegelésnél támpontként szolgáló kritérium-rendszere felállításakor határozta meg azt, hogy ilyen esetekben mindig vizsgálni kell a szólás közérdekű vitához való hozzájárulásának mértékét. A véleménynyilvánítás tárgyának közügyre kell vonatkoznia ahhoz, hogy közérdekű vitába bekapcsolódjon, és így az igazság felderítését elősegítse. A közügy fogalmának tartalma egyáltalán nem könnyen meghatározható, az pedig, hogy ki minősül közszereplőnek, még kevésbé egyszerű kérdés, számos jogeset boncolgatja az adott fogalmak pontos tartalmát. Közügyek tekintetében a Hatóság szerint is nem önmagában az érintett személy esetleges közszereplő státuszának, hanem így a vélemény közügyekhez kapcsolódó jellegének van meghatározó szerepe. Nem lesz attól például egy cikkben megjelent tartalom közügy, mert az abban foglaltak közszereplőre vonatkoznak. Vagyis, a közügyekkel összefüggő szabad véleménynyilvánítás kapcsán nem annak van jelentősége, hogy az adott tudósítással érintett személy maga hivatásszerű közszereplő-e, hanem annak, hogy a megszólaló milyen, és mennyire releváns kérdésben szólalt meg, valamint a kérdéses közlés hozzájárul-e közérdekű vitához.

Annak ellenére, hogy a közzétett adatok nyilvános céggadatoknak minősülnek, a NAIH azt állapította meg, hogy a cégnyilvántartás adatai nem használhatóak fel bármilyen körben. Felhasználásukra kizárólag megfelelő jogalap megjelölésével, a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával, valamint az információs önrendelkezési jog biztosításának garantálásával, az érintetti jogok megfelelő biztosítása mellett kerülhet sor.

16 *A Forbes Hungary* 2019 januárjában megjelent, 50 leggazdagabb magyart tartalmazó kiadványának nyomtatott és online változata, valamint a *Forbes* 2019 szeptemberében megjelent, legnagyobb családi vállalkozásokat tartalmazó kiadványának nyomtatott és online változatához kapcsolódó adatkezelések.

A Hatóság álláspontja szerint továbbá semmilyen körülmény nem utal arra, hogy „*watchdog*” típusú tevékenységként értékelhető a gazdaglisták összeállítása, valamint hogy azok tartalma konkrét közéleti vitákhoz kapcsolódna. Utóbbi listák nem konkrét eseményekhez kapcsolódnak, hanem rendszeresen (évente) megjelennek, és azt mutatják be, hogy ki és milyen mértékben gazdagodott meg az adott időszakban. A listákat meghatározott módszertan alapján állítják össze, nem pedig az alapján, hogy ki, illetve melyik vállalkozás kapott állami támogatást, tehát az összeállításokban olyan személyek és vállalkozások is szerepelnek, akik, illetve amelyek nem részesültek állami támogatásban. A gazdasági újságírásnak valóban lehet „küldetése”, azonban a „gazdaglista” mint termék elsősorban „pletykaéhséget” elégít ki, és nem közvetlenül közéleti vitához vagy konkrét tényfeltáráshoz, oknyomozáshoz kapcsolódik. A Hatóság így a gazdasági újságírásra mint közérdekű tevékenységre való hivatkozást a *Forbes* részéről nem fogadta el megfelelő adatkezelés jogalapjaként, valamint kiemelte, hogy a rendelet 6. cikk (1) bekezdés e) pontja szerinti jogalap kizárólag jogszabály által minősített közfeladathoz kapcsolódó adatkezelési tevékenységhez fűződhet. A gazdasági újságírás tehát ugyan közérdekű tevékenység, de nem minősül közfeladatnak, mint ahogyan az újságíró sem tekinthető közfeladatot ellátó személynek. Ennek alátámasztására a Hatóság a hatályos büntető törvénykönyvre is hivatkozott, amely közfeladatot ellátó személyként nem sorolja fel az újságírókat.¹⁷ Az ügy végül kis kerülőúttal a Kúriára került a NAIH/2020/838 sz. ügyben, ahol a Kúria a NAIH döntésében foglaltaknak adott igazat, és többek között újból megállapította, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság összeegyeztethetősége kérdésében döntés indokolása szerint sem a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény 10. §-ából, sem a GDPR rendelkezéseiből nem vonható le az a következtetés, hogy a felperes közérdekű adatkezelést folytatna. Valamint az érdekmérlegelési és a tájékoztatási kötelezettség teljesítését illetően megállapítható, hogy a felperes a GDPR kiemelt rendelkezéseinek megfelelő érdekmérlegelési tesztet nem végezte el.¹⁸

Később, 2021-ben ugyanezen tárgyban, újfent az érintetti jogok érvényesülésének vizsgálata tárgyában újabb kérelem érkezett a NAIH felé, a Hatóság azonban azt már elutasította a következőkre hivatkozva. A *Forbes* ugyanis ebben az esetben már helyesen elkészítette a jogos érdekre alapított jogalap igazolásához szükséges érdekmérlegelést, a kérelmezők azonban az abban foglaltak ellenére azt jelezték vissza, hogy a gazdag vállalkozásokat felsoroltató listán semmilyen módon nem kívánnak szerepelni, tiltakoznak személyes adataik kezelése ellen, és megtiltják személyes adataik nyilvánosságra hozatalát. A vita következtében elindult eljárásban a Hatóság arra az álláspontra jutott, hogy az érintett jogosult arra, hogy saját helyzetével kapcsolatos okokból bármikor tiltakozzon személyes adatainak közérdeken, illetve jogos érdeken alapuló kezelése ellen.

¹⁷ 2012. évi C. törvény 459. § (1) bekezdés 12. pont.

¹⁸ Kúria (Magyarország)–Kfv.IV.37.351/2021/9. sz. döntés (2021. június 15.).

Azonban az adatkezelő bizonyíthatja az érintett jogait és érdekeit összevető egyedi érdekmérlegelés útján, hogy az adatkezelést olyan kényszerítő erejű, jogos okok indokolják, amelyek elsőbbséget élveznek az érintett eme jogaival szemben. Ilyen esetben az érintettek feladata az adatkezelés megszüntetése érdekében az, hogy a saját helyzetükkel kapcsolatos okaikat az adatkezelő tudomására hozzák, aki ezáltal az általa korábban nem ismert egyéni szempontok szerint is tud újból érdekmérlegelést végezni. A kérelmező azonban saját helyzetének indokolását nem továbbította a *Forbes Hungary* számára, így érintetti kérelmét a Hatóság elutasította.

Összegzés

A döntések gerince – a precedensjog

Bátran kijelenthető, hogy a tanulmányban ismertetett precedensjog szignifikánsan megjelent a NAIH döntéseiben. A Hatóság az értékelés során az EJOB-nek a véleménynyilvánítás szabadságához való jog és a magánélet tisztelgetben tartásához való jog közötti kritériumrendszerét vette igazán figyelembe, valamint az EUB-döntések tekintetében külön kiemelte és megismételte, hogy az újságírás fogalmát tágan kell értelmezni, valamint „újságírói tevékenységeknek” azok a tevékenységek minősülnek, amelyek célja, hogy információkat, véleményeket vagy eszméket tegyenek hozzáférhetővé a nyilvánosság számára, bármilyen is legyen a továbbítás módja. Utóbbiakra tekintettel állapította meg, hogy amíg a gazdasági újságírásnak valóban lehet küldetése, addig a gazdaglista mint termék elsősorban nem közvetlenül közéleti vitához kapcsolódik, hanem pletykaéhséget elégít ki, ugyanis az nem konkrét tényfeltáró vagy oknyomozó „műfaj”, amelyben jelen esetben a *Forbes* magazin saját módszertan szerinti vagyonmegállapítást követően rangsorolja a cégeket, személyeket. Továbbá a gazdasági újságírás ugyan közérdekű tevékenység, de nem közfeladat, ezért a magazin a GDPR 6. cikk (1) bekezdés e) pontja szerinti jogalpra hivatkozva nem kezelhet személyes adatokat. Ehelyett ajánlotta a Hatóság a *Forbes* magazin számára a GDPR 6. cikk (1) bekezdés f) pontja szerinti, jogos érdeken alapuló adatkezelést, egyfajta tippként. Részletezte a NAIH azt is, hogy ilyen esetben a kapcsolódó érdekmérlegelést milyen módon érdemes elkészíteni, az útmutatóban az EJOB által megadott vizsgálati szempontok köszönnek vissza. Így a NAIH szerint az érdekmérlegelés során érdemes az adatkezelőnek körbejárnia többek között azt, hogy az érintett közszereplő-e (az érintett személy ismertségének foka), valamint, hogy a kérdéses újságírói tevékenység oknyomozó jellegű-e, vagy csak a pletykaéhség kielégítését szolgálja (a közérdekű vitához való hozzájárulás mértéke). A 2021-es NAIH-döntés „eredményét” figyelembe véve látható, hogy a *Forbes* a Hatóság korábbi döntésébe foglalt tanácsokat megfogadta, és adatkezelési gyakorlatát annak megfelelően alakította.

Az üggyhöz kapcsolódó precedensjogra, valamint a magyar döntésekre figyelemmel továbbá megállapítható, hogy a hivatalos szerveknek nem a szakma képviselőinek

cenzúrázása vagy öcenzúrázásuk előidézése és az adatvezérelt újságírás blokkolása volt a céljuk, hanem egy, a gazdasági újságírás során alkalmazott sajátos „műfaj” kritikájának lehettünk tanúi. A jelen tanulmányban hivatkozott EJEB-döntésben is megfogalmazták, a médiaszektorban dolgozó szakembereknek számítaniuk kell arra, hogy egy ennyire a személyes adatok gyűjtésére, azok kontextusba helyezésére hangsúlyt fektető anyag nem biztos, hogy élvezni fogja az irányelv avagy a GDPR által garantált újságírói mentességet az adatkezelési és -feldolgozási kötelezettségek alól.

Ez a kontextus ráadásul olyan típusú, amelyhez nem feltétlenül pozitív megítélés vagy következmény kapcsolódik. Egy „gazdaglistán” való szerepeltetés veszélyeket is hordozhat magában az érintettek számára. A lottónyertesek, akik hirtelen meggazdagodnak, például ritkán vállalják fel nyereségüket és annak összegét a nyilvánosság előtt. Meghatározott szerencsejátékok részvételi szabályzatai rendszerint lehetőséget adnak a nyertesek számára, hogy kérhessék nevük elhallgatását olyan nagy összegű nyereségek esetén, amelyek sajtóérdeklődésre adhatnak okot.¹⁹ Ennek főbb indoka az, hogy a bűnözői körök figyelmét a nyertesek feleslegesen nem szeretnék magukra vonni, továbbá ózdkodhatnak attól is, hogy közvetlen környezetük tudomást szerez nyereségük tényéről. A „gazdaglisták” esetében inkább az előbbi releváns, a *Forbes*-ügyben érintettek külön hivatkoztak is erre a körülményre érvelésükben, valamint arra, hogy a listának betudható nagyobb ismertségük következtében folyamatos biztonsági kockázat mellett kell élniük. A NAIH nem értékelte az utóbbi körülményt, úgy állapította meg, hogy az nem tartozik a Hatóság feladat- és hatáskörébe, és ezzel kapcsolatban osztotta a *Forbes* álláspontját, miszerint nem igazolt az, hogy a bűnözők fellépése (kizárólag) a kiadvány megjelenésének következménye lehet. Mindenesetre érdekes, hogy a szerencsejáték-szektorban a tájékoztatási szektorhoz képest a gazdagságot mint körülményt milyen ellentétesen minősítik a bűnözési kockázatok felmérése, valamint az érintettek kérése szempontjából.

A NAIH döntését olyan kritika is érte, miszerint amíg a Markkinapörssi és Sata-media ügy tekintetében Finnországban az ország összes adózó nyersadó-adatainak nyilvánosságra hozatala forgott kockán, addig Magyarországon a Hatóság által lefolytatott eljárás kizárólag korlátozott számú jelentős gazdasági erővel rendelkező személy információinak közzétételére és elemzésére vonatkozott.²⁰ Továbbá a magyar Hatóság elfelejtett támaszkodni az EJEB más releváns ítélezési gyakorlataira az értékeléskor, így például a Krone Verlag ügy azon megállapítására, miszerint a közpénzek elköltésével kapcsolatos információkat nyilvánosságra hozó sajtó közérdekű tevékenységet végez, valamint szintén a Steel és Morris ügy esetében kifejtett értékelésre, amelyek megfelelően a nagyvállalatok vezetői kötelesek a magánéletüket érintő nagyobb nyomást elviselni.²¹ A két ügyet a következőkben részletesebben is ismertetjük annak

19 Lásd pl. *Luxor játék részvételi szabályzata* 2023.

20 Rucz 2022.

21 Krone Verlag GmbH & Co KG versus Austria (no. 34316/96.). Strasbourg (2002. február 26.); Steel and Morris versus The United Kingdom (no. 68416/01.). Strasbourg (2005. május 15.).

érdekében, hogy a NAIH döntését szélesebb kontextusba helyezhessük, és a megfogalmazott kritikák helyességét felmérjük.

A Krone Verlag ügy főszereplője Posch úr egyszerre volt az osztrák parlament (Nationalrat) tagja, európai parlamenti képviselő és tanár. A Krone Verlag GmbH & Co. KG betéti társaság, a *Lokalausgabe* nevű lap kiadója, mint panaszos cég 1995 márciusa és 1995. június 29-e között több írást is közölt, melyben Posch úr jövedelemének mértékével foglalkoztak. Az újságcikkek főként arról szóltak, hogy az osztrák törvények alapján az európai parlamenti képviselőség ideje alatt Posch úr az általa felvett tanári fizetésre nem lett volna jogosult, mindezen állítások mellett pedig közzétettek Posch úrról készült fényképeket is a tartalom színesítésére. A volt képviselő a betéti társaság ellen 1995. augusztus 18-án ismételt közléstől való eltiltás iránt kezdeményezett eljárást az osztrák szerzői jogról szóló törvény alapján. 1996. január 4-én a tartományi bíróság döntésében véglegesen eltiltotta a társaságot attól, hogy ilyen és hasonló témájú cikkeit a képviselő fényképeivel megjelentessen, azzal érvelve, hogy Posch úr arca korábban nem volt általánosan ismert, és a fotók közzétételével széles körben lehetőséget biztosítottak személyének azonosítására. Az írások valóság tartalmát az osztrák bíróság nem vizsgálta.

A Krone Verlag GmbH & Co. KG betéti társaság sikertelenül fellebbezett, ezért végső elkeseredésében az EJEB felé fordult azzal, hogy szerinte a tartományi bíróság döntése az Emberi Jogok Európai Egyezménye 10. cikkébe foglalt véleménynyilvánítás szabadságához való jog érvényesülését akadályozza. Az Emberi Jogok Európai Bírósága vizsgálatát követően az ítéletben úgy fogalmazott, hogy a közszereplői minőség egy politikus tekintetében nem is lehet kérdéses, így Posch úrnak is el kellett volna viselnie a közügyekben való részvétellel szükségszerűen együtt járó következményeket. A témakör, hogy egy politikus törvényellenesen jutott jövedelméhez, mindenképpen közügynek tekinthető. Az osztrák tartományi bíróság az EJEB szerint sajnos elfeledkezett arról, hogy a demokratikus társadalmakban a sajtó legfontosabb feladata és kötelessége a nyilvánosság tájékoztatása a közügyekről, valamint, hogy azokkal összefüggésben különböző gondolatokat vessen fel és véleményeket közöljön.

A Krone Verlag-ügyben megállapítottakra az ellenérvet úgy tartalmazta a NAIH döntése, hogy a határozatban levezették annak ellentételezését, miszerint a *Forbes* által közzétett anyagnak nem a közpénzek elköltésének bemutatása, hanem egy gazdaglista közzététele volt a célja. Tehát az újságíró nem azt tűzte ki célul, hogy bemutassa, melyik vállalkozás kapott állami támogatást, és mekkora összegben, hanem csak a vagyonos, sikeres személyek és vállalkozások rövid ismertetésére irányult. A „gazdaglista” mint termék nem közvetlenül közéleti vitához vagy konkrét tényfeltáráshoz, oknyomozáshoz kapcsolódik, hanem egyfajta bulvárműfajt testesít meg, az EJEB minősítésében a termék közzétételének célja inkább szenzációhajhászás.

Fontos körülmény, hogy az érintett honlapján a mai napig nyilvánosan elérhető egyebekben az állami támogatás összegéről szóló dokumentum, azonban a Krone Verlag-ügyben a kérdéses fénykép nyilvánossága csak erősítette a bíróság álláspontját.

A Steel and Morris ügyben az 1980-as évek közepén a londoni Greenpeace McDonald's ellenes kampányba kezdett, szórólapokat osztogattak „Mi a baj a McDonald's-szal?” címmel. A McDonald's az Egyesült Királyság illetékes bíróságán azt állította, hogy a szórólapok rágalmozóak, hiszen a szórólap első oldalán egy Stetson kalapot viselő, bohócmaszkban ábrázolt „Ronald McDonald” férfi volt látható szemében dollárjelekkel. Ezenkívül a szórólap többi oldalán a fejléc olyan McDonald's szimbólumokból állt, amelyen az „arany ívek” a „McDollars, McGreedy, McCancer, McMurder, McDi-sease...” szavakat hirdették. Az Egyesült Királyság illetékes bíróságán lezajlott meghallgatásokon Steel és Morris által osztogatott szórólapokat részben rágalmozónak találták ezért 40 ezer font kártérítést kellett fizetniük.

Steel és Morris az EJEB felé fordult. Az EJEB az ügy vizsgálatát követően ítéletében úgy fogalmazott, hogy a „politikai véleménynyilvánítás” – beleértve a közérdekű és aggodalomra okot adó kérdések megvitatását – magas szintű védelmet igényel az EJEE 10. cikkének értelmében. Steel és Morris nem voltak újságírók, ezért szükségszerűen nem élvezik ezt a magas szintű védelmet, azonban egy demokratikus társadalomban fontos, hogy még egy olyan kis kampánycsoport is, mint a londoni Greenpeace, kifejezhesse véleményét és így hatékonyan folytathassa tevékenységét. Az EJEB ezen túlmenően azt is előadta, hogy a szórólapon szereplő állítások többsége már korábban megjelent, nyilvános vita részét képezte, és a közvélemény aggodalmát fejezte ki azokkal szemben. Olyan hatalmas multinacionális cégek, mint a McDonald's, a nyilvánosság politikai és egyéb szereplőivel együtt nagyobb fokú toleranciát kell hogy tanúsítsanak a velük szemben megfogalmazott kritikákkal kapcsolatban.

A Steel and Morris ügyben megfogalmazottak relevánsak lennének az ügy szempontjából, hiszen közszereplőnek, nagy befolyású vállalatoknak és politikusoknak többet kell túrnie kritika megfogalmazása esetén, azonban az ügy reflektorfényében nem személyes adatok kezelése szerepelt, mint a *Forbes*-ügyben, hanem egy szolgáltatás kritikája kapott hatalmas visszhangot.

E további ügyek rövid bemutatását követően szükséges értékelni és összefoglalni, hogy a *Forbes*-ügyben a felek – a kérelmező, valamint a *Forbes Hungary* is – a döntéshozatal során megtett, önös érdekek által vezéreltnek minősíthető érveléseik fényében saját tevékenységüket és integritásukat próbálták védeni, tehát álláspontom szerint az igazság félu-ton található. Az érintett számára a jogrendszer eszközt kínált, amellyel élni tudott annak érdekében, hogy sérelmeit orvosolni tudja, ez a kezdeményezés azonban az ügyet körbeölelő megnövekedett médiafigyelem okán inkább kontraproduktívan hatott. Hasonlóan jártak, mint azok a németországi lakosok, akik otthonaik elhomályosítását kérték a Google Street View alkalmazásban annak érdekében, hogy elkerüljék a bűnözői körök érdeklődését – a házakra, lakásokra pont az elhomályosítás ténye hívta fel a figyelmet.²² A *Forbes Hungary* pedig kétértelműen nyilatkozott, elsősorban a korrupciós ügyek feltárását vélte fontosnak, majd hivatkozott arra is, hogy a kérelmező igazából ún. címlapsztori is lehetne, hiszen rendkívül sikeres vál-

22 MAYER-SCHÖNBERBERGER – CUKIER 2014: 170. Idézi GALÁNTAI 2016: 40.

lalkozásról beszélhetünk.²³ Nem ördögtől való felvetés az sem, hogy a *Forbes Hungary* e gazdaglistákat tartalmazó kiadványaira nagyobb a kereslet, azonban a NAIH azért nem vizsgálta a magazin eladott példányszámait, mert az EUB a Markkinapörssi és Satamedia ügy relációjában már megállapította: azon tény, hogy a nyilvános jellegű adatok nyilvánosságra hozatala nyereségszerzési célhoz kötött, nem zárja ki, hogy azt újságírás céljából folytatott tevékenységnek lehessen tekinteni, így ez a körülmény nem minősíthető hátrányosan.

Adatvezérelt újságírás

A *Forbes Hungary*-ügyben meghozott döntések legnagyobb és lehangosabb kritikája az volt, hogy később a gyakorlatban dermesztő, öncenzúrát elősegítő hatással lesznek az abban megállapított értékelések az újságírói tevékenységre, abból kifejezetten az adatvezérelt újságírásra. A kritikus hangok attól félnek, hogy az ilyen típusú határozatok – mint például a tanulmányban elemzett NAIH-döntések – következtében az újságíróknak nem lesz majd lehetőségük a személyes adatokat nagy adathalmazokból kiszűrni, elemezni, és ennek megfelelően az információt lejegyezni, hiszen amennyiben az újságírói mentesség kitétele nem alkalmazható, a GDPR kötelezettségeket telepítő rendelkezései akadályozni fogják az újságírókat tájékoztatási tevékenységük megvalósításában. E kötelezettségek az eseményekre történő azonnali reagálást és annak közzétételét nem segítik elő, így a precedensjog felgyorsult világunkban egyfajta dermesztő hatással lehet az adatvezérelt újságírásra, így a tömegtájékoztatás piacára.

A hatalmas adathalmaz áttekinthetetlenségének problémáját szeretné az adatvezérelt újságírás kiküszöbölni, ahol az újságíró egyfajta adatfeldolgozó minőségben végzi tevékenységét.²⁴ Ezt a módszert – jó esetben – azért használják, hogy a kiszűrt információval segítsék az olvasót az adattengerben eligazodni, hiszen az EJOB gyakorlata szerint a médiára hárul a közérdekű információk és közérdekű témákhoz kapcsolódó vélemények közzétételének feladata.²⁵ Jelen korunkban Yuval Noah Harari történész és író tette népszerűvé a dataizmus mint eszme fogalmát, amely segít megvilágítani számunkra az adatvezérelt újságírás növekvő tendenciáját. A dataisták szerint az embereknek kell az adatokat információvá, az információkat tudássá, a tudást pedig bölcsességgé alakítaniuk. Úgy vélik, hogy az emberiség már nem képes megbirkózni a hatalmas adathalmazzal, így már nem tudja az adatokat információvá, tudássá, bölcsességgé formálni, véleményük szerint így az adatfeldolgozás munkáját elektronikus

23 *Bírósággal tüntetik el az utcákról a Forbes magazin gazdaglistáját a Hell Energy tulajdonosai* 2020.

24 Lásd BORGES-REY 2021: 147.

25 Lásd pl. *Observer and Guardian v. the United Kingdom* (no. 13585/88, 1991. november 26-i döntés), *Sunday Times v. the United Kingdom* (no. 13166/87, 1991. november 26-i döntés), *Thorgeir Thorgeirsson v. Iceland* (no. 13778/88, 1992. június 25-i döntés), *MGN Ltd. v. the United Kingdom* (no. 39401/04, 2011. január 18-i döntés), *Uj v. Hungary* (no. 23954/10, 2011. július 19-i döntés). Idézi KOLTAY–MAYER 2019: 399.

algoritmusokra kell bízni.²⁶ Az újságírók ennek megfelelően akár saját kutatómunkájuk, akár algoritmusok igénybevételével próbálják informálni a közt. A hagyományos sajtó szerepe átalakul, már nem a megszólalóként lép fel, hanem csak szólást gyakorol úgy, hogy válogat és értelmez a többi adat, információ és más szólások között.

Az adatvezérelt újságírásnak természetesen hátulütője is lehet a szakmára nézve, ezt Nick Davies oknyomozó újságíró fejtette ki frappánsan, miszerint „ahelyett, hogy aktív hírgyűjtés valósulna meg, az újságírók pusztán passzívan feldolgoznak bármit (adatot, információt) ami a szemük elé kerül, darálják a történeteket, annak ellenére, hogy az valós esemény, vagy PR trükk, akár fontos, akár banális, akár igaz, vagy akár hamis.”²⁷ Utóbbi esetre lehet példa, amikor az EJEB a véleménynyilvánítás szabadságának sérelmét azért állapította meg, mert egy újságcikkben közölt állítások alátámasztására bár hivatalos dokumentumokat használtak fel, de további oknyomozást a közlés tekintetében nem végeztek. A tényfeltárás akkor minősül alapos, gondos, megbízható információszerzésnek, amennyiben ellenőrzött forrásokra épül.²⁸

A *Forbes Hungary* is nyilvános személyes adatok összegyűjtésével és rendszerezésével, adatvezérelt újságírással határozza meg gazdaglistáit. Az EJEB azonban a gazdaglisták tekintetében kiemelte, azok közzététele a szenzációhajhászás és a „kukkolás” egy formájának tekinthető. Az oknyomozás feltétele ebben az esetben tehát nem teljesül. Az újságírás, így az adatvezérelt újságírás mint szakmai tevékenység fő etikai követelményei közé tartozik, hogy adott publicisztikai műfaj igaz, tartalmilag és helyesírás tekintetében pontos, valamint objektív legyen, és az újságíró főként ezen értékek megvalósítására törekedjen.²⁹ Az adatvezérelt újságírásra is ugyanazok az etikai és szakmai elvek irányadók, mint a hagyományos újságírásra.³⁰ Minden államban az újságírói etikai kódexekbe foglaltak többnyire azonos alapelveket fogalmaznak meg, így többek között a hitelesség, a pontosság, a pártatlanság és a méltányosság alapelve mellett kiemelt a tényszerű és objektív, szenzációhajhászástól mentes tájékoztatás követelménye is.³¹ A bíróságok még a közösségi médiában – tehát nem csak a hagyományos sajtó esetén – is vizsgálják a közlés jellegét: az öncélú, „pletykaéhes kíváncsiság” kielégítését célzó közlések a közösségi platformok felületén sem tartozhatnak a véleménynyilvánítási szabadság által igazolható körbe.³²

A NAIH így összességében precedensjogon, az EUB és az EJEB gyakorlatán nyugvó, valamint végső soron sajtóetikai követelményeket figyelembe vevő döntést hozott, amelynek nem az adatvezérelt újságírás megdermesztése, valamint az újságírói mentesség lehetőségének figyelmen kívül hagyása volt a célja, hanem a gazdaglisták és az azok előkészítése során végzett adatkezelés és adatfeldolgozás módszerének szigorúbb megítélése.

26 HARARI 2017: 428.

27 Idézi GARTON ASH 2022: 430.

28 Saygili and others versus Turkey ügy (no. 19353/03.). Strasbourg (2008. 01. 08.).

29 Vö. SZAKÁCS 2018.

30 DE JONG 2021: 213.

31 KOLTAY–MAYER 2019: 416.

32 BARZÓ–HALÁSZ 2022: 114.

Az elemzések következtében azonban egyértelműen megállapítható, hogy az uniós adatvédelem és a véleménynyilvánítás szabadsága közötti halmaz jelenleg úgy értelmezhető, mintha az újságírásnak lényegében a GDPR abszolút mentességet biztosítana a jogszabályban foglaltak alól, és annak alárendelne minden más olyan tevékenységi formát, amely a személyes adatok terjesztését foglalja magába.³³ Az eset-jog értelmezésével azonban pontosan kirajzolódik, hogy ez a feltételezés helytelen, a hatályos rendelkezések alapján az újságírói mentességre való hivatkozás nem jelent garantált védelmet és egyben kibúvót a vonatkozó adatvédelmi kötelezettségek teljesítése alól.

Irodalomjegyzék

- Bírósággal tüntetik el az utcákról a Forbes magazin gazdaglistáját a Hell Energy tulajdonosai (2020). *Forbes.hu*, 2020. január 29. Online: <https://forbes.hu/uzlet/birosaggal-tuntetik-el-az-utcakrol-a-forbes-magazin-gazdaglistajat-a-hell-energy-tulajdonosai/>
- BARZÓ Tímea – HALÁSZ Csenge (2022): A magánélethez való jog és a véleménynyilvánítás szabadsága ütközéspontjai az online közösségi térben. *In Media Res*, 11(2), 103–114.
- BORGES-REY, Eddy (2021): Journalism With Machines? From Computational Thinking to Distributed Cognition. In BOUNEGRU, Liliana – GRAY, Jonathan: *The Data Journalism Handbook. Towards a Critical Data Practice*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 147–153. Online: <https://doi.org/10.1017/9789048542079.023>
- BRADSHAW, Paul – ROHUMAA, Liisa (2011): *The Online Journalism Handbook: Skills to Survive and Thrive in the Digital Age*. [H. n.]: Routledge.
- ERDOS, David (2021): Special, Personal and Broad Expression: Exploring Freedom of Expression Norms under the General Data Protection Regulation. *Yearbook of European Law*, 40(1), 398–430. Online: <https://doi.org/10.1093/yel/yeab004>
- DE JONG, Winny (2021): Data Journalism Should Focus on People and Stories. In BOUNEGRU, Liliana – GRAY, Jonathan: *The Data Journalism Handbook. Towards a Critical Data Practice*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 211–216. Online: <https://doi.org/10.1515/9789048542079-031>
- EU Member States notifications to the European Commission under the GDPR [é. n.]. *European Commission*. Online: https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/data-protection-eu/eu-member-states-notifications-european-commission-under-gdpr_en
- GALÁNTAI Zoltán (2016): Big data, tudomány, kauzalitás. *Információs Társadalom*, 16(2), 32–43. Online: <https://doi.org/10.22503/infars.XVI.2016.2.2>
- GARTON ASH, Timothy (2022): *Szólásszabadság. A globálisan összekapcsolt világ 10 alapelve*. Budapest: Európa.
- HARARI, Yuval Noah (2017): *Homo Deus. A Brief History of Tomorrow*. [H. n.]: Vintage.

33 ERDOS 2021: 429.

- JANSEN REVENTLOW, Nani (2020): Symposium on the GDPR and international law. Can the GDPR and freedom of expression coexist? *AJIL Unbound*, 114, 31–34. Online: <https://doi.org/10.1017/aju.2019.77>
- KOLTAY András – MAYER Annamária (2019): Az újságírók jogállása. In KOLTAY ANDRÁS – NYAKAS LEVENTE (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest: CompLex, 397–418.
- KUNER, Christopher – BYGRAVE, Lee A. – DOCKSEY, Christopher szerk. (2021): *The EU General Data Protection Regulation: A Commentary*. [H. n.]: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3839645>
- Luxor játék részvételi szabályzata* (2023). Online: https://bet.szerencsejatek.hu/cmsfiles/36/cf/Luxor_RSZ_2023_08_28_tol.pdf
- MAYER-SCHÖNBERGER, Viktor – CUKIER, Kenneth (2014): *Big Data. Forradalmi módszer, amely megváltoztatja munkánkat, gondolkodásunkat és egész életünket*. Budapest: HVG Könyvek.
- RUCZ, Melinda (2022): SLAPPED by the GDPR: Protecting Public Interest Journalism in the Face of GDPR-based Strategic Litigation against Public Participation. *Journal Of Media Law*, 14(2), 378–405. Online: <https://doi.org/10.1080/17577632.2022.2129614>
- Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland (2017). *Global Freedom of Expression*, 2017. június 27. Online: <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/case-satakunnan-markkinaporssi-oy-satamedia-oy-v-finland/>
- SZAKÁCS Ildikó Réka (2018): *Műfajismeret és elemzés lépésről-lépésre*. [H. n.]: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézet. Online: <http://eta.bibl.u-szeged.hu/2266/1/EFOP%20351%20szir.pdf>
- SZEGEDI László et al. (2021): A GDPR alkalmazásával kapcsolatos első tagállami tapasztalatok – egy séges szabályozás, eltérő alkalmazás? *Infokommunikáció és Jog*, 18(1), 10–16.
- TÓFALVY Tamás (2016): Újságírói engedélyek, pajzstörvények és a szakma jogi definíciója. In KOLTAY ANDRÁS – TÖRÖK BERNÁT: *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején III*. Budapest: CompLex, 503–514.

Jogszabályok

- Az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről
- A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
- A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2011. évi CIV. törvény
- Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény

Bírósági döntések

Krone Verlag Gmbh & Co KG versus Austria (no. 34316/96.). Strasbourg (2002. február 26.)

Kúria (Magyarország)–Kfv.IV.37.351/2021/9. sz. döntés (2021. június 15.)

Legfelsőbb Bíróság (Lettország)–SKA-6/2019. sz. döntés (2019. március 19.)

Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság (Finnország)–KHO:2009:82 2009.9.23./2303. sz. döntés (2009. szeptember 23.)

Satakunnan Markkinapörssi Oy And Satamedia Oy v. Finland ügy (no. 931/13). Strasbourg (2017. június 27.)

Saygili and others versus Turkey ügy (no. 19353/03.). Strasbourg (2008. 01. 8.)

Steel and Morris versus The United Kingdom (no. 68416/01.). Strasbourg (2005. május 15.)

The Development Path of the Hungarian Public Administration from the Regime Change to the New Era of Crises

MÁRTON GELLÉN¹

The Hungarian public administration development path can be displayed in four stages: “democratisation” from 1990 until 1998, the beginning year of the EU accession negotiations; “Europeanisation” as preparing for EU accession until 2004, when Hungary became full member of the EU together with 9 other countries. The next phase is the unsuccessful “quest for efficiency” until 2010, including 2008, when the Hungarian state budget faced insolvency and turned to the IMF for a standby loan. Finally, in 2010 the era of continual crisis management started with the financial and economic crisis, the migrant crisis, the Covid–19, and the war in Ukraine.

Keywords: democratisation, centralisation, regime change, crisis management

Introduction

Hungary was one of the promising young democracies in the 1990s after the fall of the Berlin wall. In fact, the first frays on the Iron Curtain appeared on the border of Austria and Hungary, followed by the sudden collapse of Communist totalitarianism in the entire region.² The key role of the country regarding Central and Eastern European regime changes may be connected to its central geographic location as well as to its vivid memories of an armed revolution against Communism in 1956. By 1989, a pluralistic, democratic constitutional state came to life, having had its first elections in 1990, whereas local governments had a vital role in the process of democratisation. In 1989–1990, the “Big Bang” of the regime change affected the entire constitutional system – discussed in the following. In the formal sense, however, the constitution itself remained the Communist Act XX of 1949 until having it replaced with the new Fundamental Law of 2011.

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

2 JENEI 2011: 113–125.

Overture of democratisation

The well-preparedness of the regime change

The relative smoothness of the regime change had a historic advantage, namely, that Hungary became an early representative of stability and prosperity having been contrasted by other countries from the Central and Eastern European region, such as the former Yugoslavia let alone Romania or the dissolving Soviet Union throughout the 1990s.³ The smoothness of the transition stemmed from the following historic characteristics:

- The 1956 revolution and armed uprising had a deep psychological effect on the communist elite, causing them to cautiously avoid all potential conflicts with the society. Unlike other communist elites in the region in the 1980s, the Hungarian political elite was very much aware that the seeming stability of the dictatorship had been profoundly delusive and bore the potential of rapidly changing again.
- While longing for internal stability, the communist state launched gradual reforms on the restoration of individual property and established certain latitude for entrepreneurship. Such easing happened in connection with Hungary entering the IMF in 1982 and receiving loans from it (Decree-Law No. 6 of 1982). Preparation for the regime change took impetus when new company law was issued in 1986 which laid the tracks for privatisation. Privatisation begun under communist control to individuals and groups loyal to the communist regime. Buying into Western business networks partly for intelligence purposes and partly for external legitimacy proved mutually beneficial. Covert economic relations were built and strengthened with a wide range of Western powers⁴ which networks were essential for rapid but largely controlled privatisation of the late 1980s and early 1990s.
- The post-communist influence was tangible in the most important fields of the economy such as telecommunication, media, culture, banking, foreign affairs, trade, justice, real estate and logistics.⁵ The incumbent elite made preparations for a soft transition already in the early 1980s, supported by 800 thousand Party members, approximately 50 thousand internal secret contacts, and 10 thousand-20 thousand secret police.⁶

The first phase of the regime change was constituted by the transition of ownership structures that had been set before the change of the democratic institutions. The second phase of the regime change established democratic institutions. Naturally, new institutions took time to take shape under due legal processes. The asynchronous

3 MILANOVIC 1997: 2.

4 BOTTONI 2016: 245–270. BORVENDÉG 2020a; BORVENDÉG 2020b.

5 UNGVÁRY 2008.

6 TAKÁCS 2013.

nature⁷ of the regime change in terms of changing state ownership to private owners and regarding the rule of law involved that newly established ownership rules and other legal institutions provided entrenchment for those who successfully transferred political clout into economic or other forms of power in the late 1980s and early 1990s. The non-democratic nature of this phenomenon was recognised by only a minority of foreign observers.⁸

Regime change in local governance

Local public administration entities (the local soviets) were directed by the Government and ultimately by the Party (Hungarian Socialist Worker's Party) until 1990. Furthermore, municipal borders were altered by Party directives under the label of economies of scale. With such reasoning, many municipalities lost their legal entity status and were artificially amalgamated with bigger towns or cities. This practice has had a long-lasting effect on the Hungarian public administration namely that mergers of local governments have been constitutionally forbidden in the new democracy.

Designing the local government system was an important part of the smooth transition. The high level of decentralisation provided ample latitude for former heads of the local soviets to carry on their local positions in the newly elected municipal structures. Apart from this, the post-communist party (Hungarian Socialist Party) could build its local networks and fundraising on the municipal structure. Although, the law on local governments was issued by the new Parliament in 1990, it was prepared by the Ministry of Interior just before the regime change had happened. The local embeddedness of the Hungarian Socialist Party was well indicated by the former heads of local soviets (typically former Party commissars) having successfully re-established their careers as elected town mayors.⁹ Paradoxically, democratisation in terms of decentralisation at the municipal local government has proved to be a factor of conserving old political networks in power rather than replacing them with new elites. Deep-rooted political contradictions of the early transitional period offer an understanding of why the Hungarian path in public administration development did not prove to be an undoubted success story throughout the ensuing decades.¹⁰

Inherited financial imbalance

Apart from the internal flaws of the regime change, it is important to mention that unlike in the case of Poland, Hungary did not receive any debt relief from international

7 JENEI 2009: 4–11.

8 AYRES–BRAITHWAITE 1992: 7.

9 ELLIS 1997: 181–196.

10 ORENSTEIN 2008: 80–94.

creditors as an encouragement for democracy and stability. Western loans of the 1970s and 1980s were used partly to finance preparations for WWII and partly to increase internal consumption in order to preserve political stability in the country.¹¹

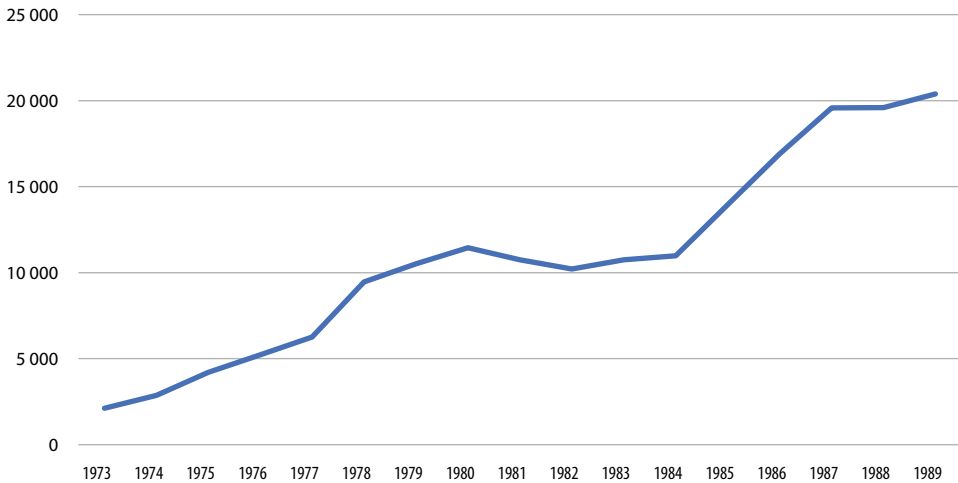


Figure 1: Gross state debt of Hungary 1973–1989

Source: www.portfolio.hu/gazdasag/igy_keletkezett_a_magyar_allamadossag.225866.html

In retrospect, inherited indebtedness must be identified as a decisive circumstance in Hungarian public sector reforms because economic efficiency (based on the motive of paying back loans) has been one of the most important characteristics of the Hungarian development path until the migrant crisis of 2015. Recent research pointed out that the practice of re-export, namely, buying foreign goods and re-selling them at a lower price enabled the communist dictatorship to funnel soft money to certain official and business circles in the West for buying legitimacy and building networks – at the cost of the Hungarian population.¹²

Centralisation and decentralisation between 1990 and 1998: “democratisation” and its discontents

Creating the “conflict container”

According to the new legal setting of 1990, the local government system was composed of two tiers: the upper layer consisted of the nineteen counties and the capital city of Budapest, while at the lower municipal layer, almost 3,200 local governments were

¹¹ YARASHEVICH 2013: 203–216.

¹² BORVENDÉG 2022: 189–202.

run by elected councils.¹³ The local governments had a high political legitimacy supplemented with financial autonomy. Political and legal autonomy was untouched throughout the decades but financial latitude was gradually taken back by the consecutive administrations. The abolition of the social security local governments in 1998 (Act LXXXIV of 1991) ought to be mentioned which was an independent local government system that operated so inefficiently that its operations diminished a decisive proportion of the national social security assets.¹⁴ Additionally, the redistribution of local (municipal) income taxes was gradually curtailed throughout the 1990s¹⁵ which to a large extent hollowed out the concept of economically autonomous local (municipal) governments. Meanwhile, the tasks of the local governments gradually increased throughout the years. This process was enabled by the creating of so called “delegated competences” with insufficient central funding or no funding at all. So the central administrations delegated their local competencies by law without the financial means and on multiple instances without consulting the local governments. The parallel processes of curtailing local government incomes and delegating tasks without sufficient funding resulted in a phenomenon that domestic public administration theory called “conflict container”.¹⁶ The “conflict container” is a buffer zone between the population and the central administration responsible for a wide array of public services and competences. Even the most costly and complicated ones being public education and public health, but road maintenance, social welfare, child protection and many other public services created challenges from time to time.

Bursting the “conflict container” – Correcting the development path by austerities

Public administration and welfare systems became under unbearable pressure because of social and economic collapse by the mid-1990s. The first correction of the newly established democratic administration and public services system took place in 1995.¹⁷ In 1995, the coalition government consisting of the Hungarian Socialist Party and the Alliance of Free Democrats (a minor leftist liberal party) had to launch a vast fiscal correction plan called the “Bokros package” after the name of the finance minister of the day. The austerity package has been an emblematic event of the young Hungarian democracy ever since, known for its indiscriminate nature of leaving complete social sectors – especially in education, health, pension and social care sectors – without sufficient financing despite the relative success of these sectors in

13 HAJNAL 2012: 288–299.

14 Munkaügyi Levelek [Labour Letters] 1998, see: <https://munkaugyilevek.hu/1998/08/megszuntek-a-tb-onkormanyzatok>

15 HORVÁTH–PÉTERI–VÉCSEI 2014: 121–147.

16 PÁLNÉ KOVÁCS 1990.

17 KORNAI 1996: 943–1040.

having stabilised society by remedying joblessness after the collapse of state-owned industries.¹⁸ The internal financial correction efforts proved to be insufficient and in 1996 Hungary had to re-enter into a standby loan agreement with the IMF. The nature of post-communist systemic meltdown was a well-known phenomenon in the entire Central and Eastern European region hallmarked by collapsing oversized state-owned enterprises after losing foreign markets primarily due to the lack of solvency of post-Soviet trading partners.¹⁹

Hungarian decision-makers had to realise that 3,200 legally equal, fully competent local governments were simply too costly to operate in a country of 10 million inhabitants. Therefore, they created a new policy to operationally merge local governments without having to legally merge them. Top-down legal mergers were prohibited by Article 42 of the Constitution, which protected local governments by acknowledging the right to self-governance of the highest level. Thus, incentives were created for local governments to establish partnerships for operating their institutions together, especially in education and public health sectors, but also in sanitation or road maintenance. Finally local notary offices were merged. This was a gradual process whereas incentives were given in a step-by-step fashion to partnerships in different policy areas. Municipalities that were well-off and had a lot of extra incomes from local industrial taxes had more latitude to resist, but most of the municipalities were financially unable to resist central incentives in order to maintain their operational independence.

Another characteristic phenomenon of this period was the inflow of Western advice and technical assistance to shape and stabilise the institutional and power structures of the young democracies of the region.²⁰

“Europeanisation” – preparing for EU membership, 1998–2004

Hungary signed the partnership agreement with the European Communities in 1991, however, concrete accession negotiations commenced only in 1998 and lasted until 2002. Accession happened together with 9 other countries of the region on 1st of May, 2004.

According to Sobis and de Vries,²¹ the EU (and previously the European Communities) gradually became the most important international donor organisation for public administration reforms in Central and Eastern Europe. The European Communities began to impose their own agenda on Member States in early 1990s based on the idea of decentralisation. Europeanisation was based on the concept of self-protecting nation states being obstacles of the four freedoms: free movement of capital, goods, services, and labour. The EU introduced *regionalisation* by built-in

18 OECD 2008.

19 ROMÁN 2005: 51–62.

20 SOBIS – DE VRIES 2009: 40–41.

21 SOBIS – DE VRIES 2009: 40–41.

incentives in the structural development funding scheme. The strategic development plan of the EU for the period of 2000–2010 (Lisbon Strategy) had the aim to establish a system of various entities as partners below or above the national level.²² This new vision for the public administration geography of Europe was pursued through cohesion policy which enabled access to development funds for territorial entities²³ matching the NUTS (Nomenclature of Units for Territorial Statistics) system which defined three levels of NUTS regions eligible for various forms of funding (Table 1).

Table 1: Clarification of NUTS regions

Level	Minimum (population)	Maximum (population)
NUTS 1	3 million	7 million
NUTS 2	800,000	3 million
NUTS 3	150,000	800,000

Source: compiled by the author

In the case of Hungary, the entire country became NUTS 1 region, additionally, each three of the counties (except Budapest and Pest County which formed Central Hungary) formed a NUTS 2 region, while 175 NUTS 3 small-regions were established.

As a result of Europeanisation, it can be found that the layers of Hungarian domestic public administration and NUTS regions intersected in an overcomplicated patchwork of administrative bodies as follows:

- Municipal level of 3,200 legally independent municipalities (in Budapest even district level)
- NUTS 3 small region level (175)
- County level (19 counties + Budapest)
- NUTS 2 regional level (7)
- National level which equals NUTS 1 level

The vast regionalisation policy in Europe was carried out in line with the Lisbon Strategy but in Hungary NUTS regions were established without installing regional elections or without merging regional competences with traditional municipal, county or national public administration competences.²⁴ Therefore, it was more like a cohabitation of European and domestic institutions than a real fusion of new and old institutions.

²² GÄNZLE et al. 2019: 161–174.

²³ PITSCHEL–BAUER 2009: 327–347.

²⁴ SZIGETVÁRI 2020: 23–40.

The unsuccessful “quest for efficiency” between 2004 and 2010

Internal vulnerabilities of the Hungarian economy and state-economy relationship were multifold in the 2000s but the most neuralgic point has been undoubtedly the problem of government debt that arose sharply after 2002 until the new austerity measures were installed under the supervision of the IMF.

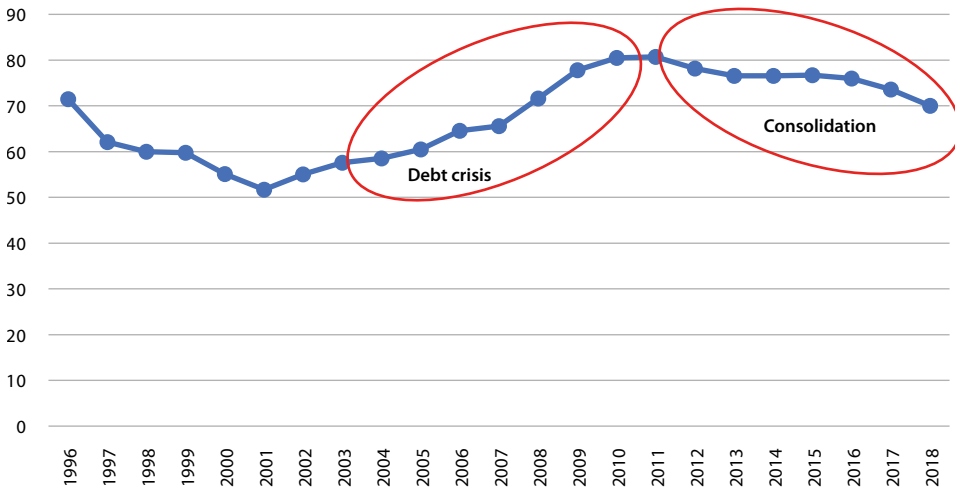


Figure 2: Hungarian Government Debt to GDP ratio 1996–2018

Source: www.tradingeconomics.com

It can be observed in Figure 2, that Hungary could only fulfil the Maastricht criteria – used by the EU fiscal governance as a mandatory performance benchmark – only in the pre-accession period in terms of state debt to GDP ratio being under 60%. After 2004 Hungary could not match this criterion and was not released from excessive deficit proceedings.

Due to excessive state debt and to the inability of attracting other external financiers, Hungary had to turn to the IMF for a standby loan agreement in 2008. The correspondence between IMF and the government in late 2008 and early 2009²⁵ contained propositions and remarks on reforming highly decentralised municipal and county local government system in Hungary by decreasing the number of local governments. This practically meant merging inefficient municipalities despite constitutional guardrails. This was constitutionally impossible that time. Still, the fact that the IMF included this matter among other structural reform items shows that international creditors did care about this sector having viewed it as a source of financial efficiencies. Despite all financial concerns, it can be stated that high level

²⁵ See: www.imf.org/external/country/HUN/index.htm

of autonomy of the municipal sector has been contributing to the fiscal durability of the incumbent governments because the local government sector had become a certain universal buffer of public health, education, and various other policies generally accounting for a high proportion of public expenditures. The costs of such delegated tasks disappeared from the central budget on the short run. Certain local governments were able to survive or even flourish under such circumstances. However, on the long run, the practice of unfunded delegation of tasks turned out to be unsustainable. While in 2005 the gross debt of municipalities added up to 1.9% of the GDP, in 2009 it was 4.1%.²⁶ Although the increase appears to be rapid, the gross amount of liabilities used to be modest compared to the amount of gross government debt. As a creative nonetheless short-sighted response, the issuing of municipal bonds surged. Although legal provisions maximised indebtedness in the form of bank loans, municipal bonds were exempt from being prohibited. In this way the government could indicate to the EU and the external financiers that it had done significant steps to improve transparency of public expenditures while buying time before the inevitable collapse of the system. This was already a certain form of decentralisation of fiscal crisis before the global financial crisis. After the year of 2008, the tendency of crisis-decentralisation even accelerated throughout the policy pattern of the local “conflict container” that had been overexploited already years before the crisis.²⁷ The currency composition of the loans was not significantly different from what would have led to a public finance meltdown scenario.²⁸ Currency composition of municipal bonds until 2008 was EUR: 1%; HUF: 13%; CHF: 86%. From 2008 (Q3) to 2009 (Q3), the currency composition of newly issued municipal bonds was EUR 63%; HUF: 22%; CHF: 15%.²⁹ Unfortunately, good examples remained sporadic and could not change the overall picture that the entire sector was heading towards the necessity of being bailed out despite the local governments’ general advantage in legitimacy and public trust.³⁰ The local governments justified their practices arguing that their want for additional external financing came from the necessity of securing co-financing to EU cohesion funds for local development. In many cases this was true, but it did not change the unsustainable character of the municipal sector’s financial status.³¹

26 VIGVÁRI 2010: 49–77.

27 GÁL 2011: 124–144. Similarly VIGVÁRI 2010: 49–77.

28 VIGVÁRI 2010: 49–77.

29 VIGVÁRI 2009: 709–730.

30 BOUCKAERT et al. 2022.

31 VIGVÁRI 2009: 709–730.

Centralisation as a response to the crisis of the day

Re-allocating competences from local governments to county government offices

The parliamentary elections of April, 2010 radically transformed the country's party system. The newly emerged monocentric political landscape offered a historical chance to the Government to make all necessary structural changes to amend the institutional and financial settings of the country. The new political leadership had the ambition of correcting the birth defects of the regime change that were definitely numerous. The first necessary aim of the new government was to avoid what had been taking place in Greece.³² Part of the reform was to change the unsustainable nature of the local government system. The central budget – being under the control of the IMF – was not in the position to bail out the local government sector without risking financial and policy countermeasures. In an IMF policy paper on decentralisation in Hungary and in Slovakia, it was put forth that central control on local government budgets should have been enhanced by strict regulations, improved accountability, and fiduciary responsibility of the central budget.³³ In retrospect, it can be concluded that fiscal centralisation promulgated by the IMF and political decentralisation pursued by the EU led Hungary and other similar countries in the Central and Eastern European region into a strategic dilemma regarding the preferable public administration development path. As a matter of fact, the strategic decision in Hungary was made and carried out between 2010 and 2012.

The Government launched a vast public administration reform program (Magyary Plan)³⁴ under Government Decree 1207/2011 (28.VI.) in 2011. The reform program aimed at increasing overall efficiency of the entire public administration system throughout modernising its tasks, personnel, processes, and structure. These structural reforms can be labelled primarily as centralisation with the ambition of saving costs³⁵ and having a firm control on policy processes. Whether efficiency was materially achieved, remains unclear.³⁶ It can be soundly stated though, that reform which took place in 2011–2013 re-concentrated 75% of the competencies from local government offices to newly created Government Offices. It is important to mention that there has been a consensus for a long time in domestic public administration legal theory that “original competences” of local governments had to be distinguished from “delegated competences” whereas the former ones enjoy constitutional protection while the latter ones lie solely on Government statutes thus being reversible. The “re-concentration” manoeuvre took the short route to increase

32 See: www.economonitor.com/edwardhugh/2010/01/22/hungary-isnt-another-greecenow-is-it/

33 DETHIER 2000.

34 Named after Zoltán Magyary (1888–1945) an internationally renowned scholar of public administration theory.

35 KÁKAI 2021: 703–728.

36 GELLÉN 2012: 67–87.

efficiency and transparency towards international lenders: since formal municipal independence was untouchable, the Parliament decided to remove the delegated competencies from the municipal notaries and concentrated the competencies at the newly established district administrations (townships). Townships became the local branches of the County Government Offices and they became responsible for nearly all public administration issues that had been delegated to the local governments.

As a final move, having become in control of the multitude of local tasks, the central government bailed out municipal local government sector right after being able to fully pay back IMF loans and thus being free from external budgetary scrutiny.

The stages of bailing out local government sector were the following:

- first: all county local governments were bailed out by HUF 190 billion (844 million USD of 2012)
- second: small municipalities having permanent population under 5,000 were bailed out for HUF 74 billion (328 million USD of 2012)
- third: all other municipalities were bailed out at 50-70% worth HUF 514,9 billion (2.228 billion USD of 2012)

Centralisation within the top-down public administration

Apart from centralising competences from local governments, the Government gradually centralised sectoral public administration bodies as well on the organisational basis of the county and township government offices. As a result of this wave of centralisation, a wide range of public administration bodies – which used to be hierarchical subordinates of a given Ministry – were compressed into the county and township government offices. For instance, the former Environmental Inspectorate which had been accounting to the Ministry in line, was dismantled while having its personnel, competences, and public funding compressed into a sub-unit of the architecture of the county government offices. In the new system, the County Government Offices subordinate to the Prime Minister's Office became responsible for the accounting, budgeting, staffing, legal monitoring, IT support and front office service of the following sectoral fields (certain fields such as policing, revenue service and Treasury are excluded from the integration):

- Social and childcare affairs
- Housing and construction
- Judicial support
- Plant and soil protection
- Forestry
- Agricultural production
- Food safety and animal health
- Land registry
- Public health administration

- Public pension administration
- Labour administration
- Labour protection
- Consumer protection
- National heritage protection
- National health administration
- Measurement authentication and technical safety

The entire conglomerate became subordinate to the Prime Minister's Office while the in-line ministries largely lost their roles in the chain of command and became responsible for strategic governance and regulation of their policy fields and providing quality control regarding their own fields. Sure enough – despite the obvious shortcomings of the new system – the government offices proved to be excellent tokens of e-government and one-stop-shop client management.³⁷

In retrospect, the entire wave allocating local public tasks to centralised public administration bodies can be viewed as a logical response to the aftermath of the 2008 crisis whereas the government intended to amend financial vulnerabilities while preventing any potential future indebtedness at the local level. Certain authors point out that the centralisation process was politicisation³⁸ in its content which appears a correct formulation with the remark that the public administration structure followed the political landscape. Having emerged from the era of coalitions (1990–2010), the Hungarian democracy arrived to a period in which a certain political party became able to subsequently win two-third majorities at the general elections and accordingly, it created its centralised public administration system.

Transferring local tasks to local offices of central government institutions can be discerned in the divergence of central and local government budgets' shares of the GDP as follows. The following diagram shows that in fiscal terms the centralisation really took place but its value was relatively modest. Local governments accounted for 12.8% of the GDP in 2010 which decreased to 7.6% of the GDP in which is a 5.2% correction. A converse percentage increase took place in the central government expenditures which increased from 33.5% of 2010 to 38% in 2013.

It might be surprising that after 2008 – when the central budget became practically insolvent and an IMF standby loan agreement had to be signed – the relative proportion of local budget expenditures could still increase until 2010. This shows that the central fiscal administration had little leverage on local budgets before the reforms. In the fiscal management point of view, this was a mayor systemic uncertainty which had to be overcome. It is also telling to see in Figure 3, how central and local expenditures diverged from 2011 onwards. In 2013, the Hungarian central budget

³⁷ KOVÁCS–HAJNAL 2014: 237–247.

³⁸ HAJNAL–CSENGŐDI 2014: 39–57.

paid back the final instalments to the IME,³⁹ this was the time when local government competences became centralised.

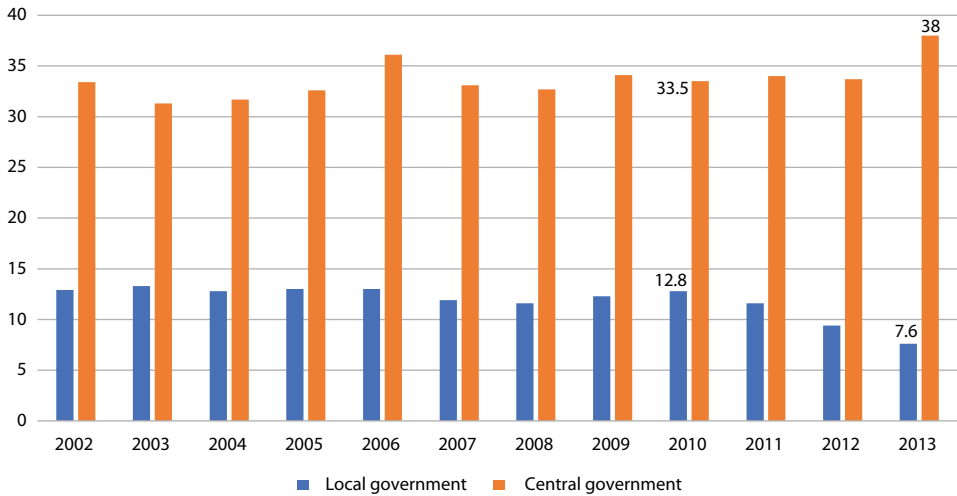


Figure 3: Comparing central and local government expenditures in percentage of GDP in Hungary
 Source: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tec00023&language=en>

Centralising public education

The same logic put forth in the previous sections was applied in the two most important public service sectors: public education and public health shortly after the centralisation of local (municipal) and territorial (county-level) public administration. The role of sustaining public primary and secondary education was transferred to a central agency (Klebsberg Intézményfenntartó Központ, KLIK) in 2013 – except for public nursery schools which remained under the tutelage of the local governments. The new centralised school administration system consisted of 198 school districts overseeing the HR, financing, centralised purchasing,⁴⁰ authorising headcounts, and professional oversight (quality control). Additionally, the role of the government increased regarding the content of primary and secondary education in terms of determining the qualifications and quality control of teachers, evaluating the effectiveness of teaching, and taking school textbook supply under government control. In 2015, the total number of primary and secondary education units (including public nursery schools) was 10,829 out of which 5,962 were sustained by the KLIK through 2,508 legally established institutions.⁴¹ Obviously, such level of

39 See: www.imf.org/external/np/fin/tad/extrans1.aspx?memberKey1=415&endDate=2014-08-31

40 TÁTRAI-VÖRÖSMARTY 2023: 82–96.

41 KSH 2015.

centralisation bore management difficulties nonetheless social resentment, therefore, the system was consolidated to a certain extent in 2016. The consolidated system simplified the system of 198 school districts with 58 school district centres which were granted a certain level of autonomy in planning, budgeting, compliance control, certain purchasing tasks,⁴² and HR.

Centralising public healthcare – a very brief account

According to the original setting of the 1990s, public healthcare tasks were distributed between local governments being mandated with basic healthcare (general practitioners) while they also had the right to voluntarily maintain secondary or tertiary care and could make financial arrangements with the public healthcare insurance system to acquire public financing. As a result of this, the public healthcare system became irrationally fragmented and inapt to be modernised technologically.⁴³ The consecutive governments have made numerous attempts to rationalise the public healthcare system by increasing its financial efficiency and material efficacy from 1990. The current highly centralised organisational scheme has significantly contributed to decreasing technological backlog, general opaqueness, the level of corruption (gratitude money) while increasing the level of transferring patient information between care facilities. However, the strategic deficiencies remained the same: silo mentality, lack of policy outlook, low level of early-state cares, lack of adequate human resources, and structural planning not being connected to technological necessities.⁴⁴ This legacy was targeted by the government somewhat heavy-handedly due to the pandemic. Hospitals were brought under the control of the military temporarily, after the pandemic, the health sector came under the supervision of the Ministry of Interior. The Ministry of Interior became responsible for public health and exercises his capacities through the National Directorate General for Hospitals. Thus, public hospitals (unlike private and church-owned ones) are either supervised by medical universities (clinics) or the Directorate General. This institution has certain tasks that are designated to overcome the structural shortcomings such as optimising capacities and transferring cases and/or capacities to one unit to the other if necessary throughout the entire spectrum of public healthcare, including general practitioner districts.⁴⁵

Although the public health sector's overall output appears to have modestly improved,⁴⁶ there are apparent management setbacks. By the end of November, 2023, the public hospitals accumulated approx. HUF 130 billion debt (USD 375 million) for

42 TÁTRAI 2021: 172–174.

43 OROSZ 2022: 3–39.

44 OROSZ 2022: 3–39.

45 Ministerial Decree No. 31/2020 30.XII.

46 European Commission – OECD 2021.

which a number of public health leaders were removed from office. The government launched a financial consolidation scheme in which HUF 90 billion is expected to be financed by the central budget but HUF 40 billion is expected to be financed by the hospitals. The real causes of this development are unknown to the public but as a rough conclusion it appears that the “conflict container” – namely, the public service realm – still accounts for “conflicts” just with another “container”.⁴⁷

Critical remarks on the centralisation path

The theory of democratisation by transaction

The Hungarian public administration development path after 2010 has attracted considerable academic attention, mostly regarding its relation to democracy.

In retrospect it appears that the Hungarian public administration development path was generally in line with the ideas of Rustow,⁴⁸ Huntington,⁴⁹ and Payne.⁵⁰ Rustow proposed the following scheme for democratic transitions:

- There must be a sense of national unity and stable borders.
- Entrenched and serious power conflict.
- Conscious adoption of democratic rules (establishing democratic institutions).
- Habituation: both politicians and the electorate must be habituated to these rules.
- Additionally: the phases shall be performed as a concentrated sequence of events, in a relatively short period of time.

According to Huntington, liberalisation can materialise without democratisation and institutional democratisation may follow afterwards. In hindsight, this is the exact pattern of events that actually took place in Hungary: new economic reforms from 1968 allowed small private ownership in agriculture, later the Presidential Council (the equivalent of the Government) of the People’s Republic of Hungary issued the Decree of Law-force No. 15 of 1981⁵¹ that opened the possibility of private ownership in small industry. In 1988 – still under the dictatorship – the Act on Company Law was issued (No. VI of 1988) that hallmarked the wave of “spontaneous privatisation” enabling political clout and connections to be converted into economic power and ownership in the young democracy. Democratisation through transactions required

47 PÁLNÉ KOVÁCS 1990.

48 RUSTOW 1970: 337–363.

49 HUNTINGTON 1984: 193–218.

50 PAYNE 2006: 209–221.

51 According to the legislative system of the People’s Republic of Hungary, the Presidential Council of the People’s Republic had the right to substitute acts of the Parliament by such decrees.

a donor and a recipient which approach has ample discussion in the corresponding academic literature.⁵²

In order to throw light on the developments in the Hungarian development path after 2010, it is essential to mention the change of the role of the European Union in carrying out the strategy of democratisation through transaction. Vachudova⁵³ describes the role of the European Union as the “causal Behemoth” of influence. She accepts the approach of transactional democratisation in the sense that democratisation relies more on concrete international and domestic actors than subtle socio-economic conditions. In connection with the theory of democratisation through transaction, one can split the entire time period to two major parts: one between 1990 and 2010 defined as the era of renewed attempts to comply with one or occasionally more than one (EU and IMF between 2008–2012) models of democratic transaction and the period after 2010 when the efforts of compliance from the Hungarian side have been taken with a certain level of strategic autonomy. The latter period has also been known of the continual necessity of crisis management, namely, concerning the economic and financial crisis (2008–2012), the migrant crisis (2015–), the Covid–19 (2020–2021) and the war in Ukraine (2022–).

The majority of authors referenced below tend to approach the Hungarian development path through the lens of normative analysis with the emphasis on compliance to a desirable and democratic development path.

The theory of democratic backsliding

According to Ágh,⁵⁴ in the early years of the second Orbán Government (2010–2014) there were such immediate changes in the previous development path that the new phenomena must be taken as backsliding in democracy. The same author also emphasised a change of style in politics, politicisation of the civil service and centralisation of public administration as non-democratic tendencies, namely, taking control of the media and changing election rules, the Parliament electing a politically loyal attorney general, and dismissal of civil servants. The root cause of failing to comply with the given norms was – according to Ágh⁵⁵ – that one party achieved a landslide victory at the 2010 elections acquiring a supermajority which brought light to the asynchronous nature of the development of polity, economy, and society, while adaptive Europeanisation proved to be incomplete. Ágh – like Vachudova⁵⁶ – views the EU as a powerful actor of democratisation, therefore, failing to meet its prescriptions appears non-democratic.

52 ORENSTEIN 2009: 479–490. As well as SOBIS – DE VRIES 2009: 40–41.

53 VACHUDOVA 2005.

54 ÁGH 2013: 1149–1170.

55 ÁGH 2013: 1149–1170.

56 VACHUDOVA 2005.

Other authors link Viktor Orbán's speech on illiberal democracy of 2014 to Article 7 of the Treaty of the European Union, which regulates the so-called "nuclear option".⁵⁷ The authors link political science to legal argumentation. According to certain authors, the EU Commission wasted too much time on futile discourses with Poland and Hungary, whereas the Commission should have launched preemptive "nuclear" strikes on these countries in order "to prevent the occurrence of a consolidated autocracy in violation of EU values is to act fast as soon as the danger signals are clear".⁵⁸ Other authors also promoted the idea that Hungary and Poland must have been sanctioned by the EU.⁵⁹ Appel urges a joint international effort combined with street demonstrations to overturn current policies and possibly the democratically elected governments as well.⁶⁰ The academic accounts critical of Hungarian centralisation path were referred at length elsewhere.⁶¹ Sure enough, both domestic and international scholars appear to be critical of the centralisation efforts of the government that has subsequently won the elections by supermajority four times. However, most authors tend to lose sight of centralisation being a natural tendency for any organisation facing a crisis. Centralisation is a profound approach to crisis management.⁶² Transboundary crises also tend to push states toward centralisation.⁶³ It is to be emphasised that by the time the centralisation efforts took shape in Hungary, handling the financial and economic crisis was the paramount policy objective. In the following segment it is briefly discussed how the crisis management-driven public administration and public service management setting performed in handling two other major crises, namely, the migrant crisis of 2015 and the Covid-19.

Permanent crisis management: the centralised structure is put to the test

The centralised public administration system facing the migrant crisis of 2015

Prior to the 2015 upsurge, there had been a steady inflow of migrants of 20,000 per annum in the early 2000s which increased up to more than 25,000 in 2005. From 2006 to 2013, the number of immigrants floated between 20,000 and 25,000 while the internal composition of migration also changed. The proportion of migrants coming from Asian countries grew considerably, partly because ethnic Hungarians from the surrounding countries were granted citizenship under simplified rules, thus, they were not included in the migration statistics. After a brief correction in 2016, the 2017–2020 period brought a new wave of immigration of 49,312 in 2018, 55,297 in

57 PECH–SCHEPPELE 2017: 3–47.

58 PECH–SCHEPPELE 2017: 3–47.

59 SOYALTIN–COLELLA 2022: 25–41.

60 APPEL 2019: 255–266.

61 GELLÉN 2021: 84–102.

62 CAMILLUS–DATTA 1991: 67–74. CHRISTENSEN et al. 2016: 316–332.

63 'T HART 2023: 72–81.

2019 which was over 64,000 together with immigration of citizens of the surrounding countries in 2019. Due to the Covid-19 pandemic, the numbers decreased in 2020 to gross 51,000 which included 43,785 migrants from other than the neighbouring countries.⁶⁴

Contrary to legal migration, illegal migration shows a totally different pattern: after a modest figure of 6,903 in 2011 there was a steep growth until 2014 with 50,065 illegal border crossings. An unexpected leap took place in 2015 with 414,237⁶⁵ annual new entries with daily pikes occasionally exceeding 10,000 in August and early September until the Government decided to close the borders with law enforcement personnel and later by physical barriers as well. That time the country's population was 9,778,000 which gives a rough estimation that if a proportionate occurrence had happened in the US (a population of 320,878,000 in 2015), it would have seen the arrival of 13,595,735 illegals, most of which would have arrived within a two-month timeframe. Even given the fact that almost all migrants were heading for Western Europe through the Austrian–Hungarian border, this was an utterly unstable situation threatening the entire population – especially threatening to domestic minorities such as the Roma with the outlook of losing their relative positions in public attention to a new populace – there was a realistic threat that if either Austria or Germany had intended to close its borders, a mass of exponentially growing, traumatised population would have remained in the country. The comprehensive presentation of Hungary-critical academic writings would be beyond the limits of this article but to give a hint of the content of criticism, the following accounts are mentioned.

Certain authors take the stance that what happened was a consequence of Hungarian backsliding in the rule of law and democracy.⁶⁶ Others put the emphasis on political developments such as populism⁶⁷ or even “Caesarian”⁶⁸ rhetoric. Further accounts mention racism and welfare-chauvinism,⁶⁹ de-democratisation and politicisation.⁷⁰ Legal scholars tend to emphasise that Hungary's actions were against human rights⁷¹ moreover, that the rule of law failed in Hungary.⁷²

On the other hand, after having analysed more than 160 corresponding official documents, Canveren and Durcaçay concluded that handling the migrant crisis in Hungary should be seen as a series of efforts of securitisation and Euroscepticism.⁷³ The Hungary-critical authors held that the migrant crisis was highly politicised,⁷⁴ but there is no example of any country where a similar occurrence had not been

64 GÖDRI–HORVÁTH 2021: 227–250.

65 KUI 2016: 43–55.

66 CANTAT–RAJARAM 2019: 181–195; Similarly MAJTÉNYI–KOPPER–SUSÁNSZKY 2019: 189.

67 ETL 2022: 115–132.

68 SATA–KAROLEWSKI 2020: 206–225.

69 ANDITS 2022: 165–179.

70 BEGER 2023: 189–206.

71 HOFFMANN 2022: 139–165.

72 HALMAI 2020: 204.

73 CANVEREN–DURÇAÇAY 2017: 857–876.

74 CANTAT–RAJARAM 2019: 181–195.

politicised. Contrary to the critical accounts, Luša develops an explanatory view on the migration phenomenon applying a small-country perspective, coming to the conclusion that the countries analysed (Croatia, Slovenia, Austria, Denmark, and Sweden) pursued policies that were not aimed at satisfying pan-European policies,⁷⁵ instead, small countries pressed forward “to reduce migratory pressure and maximize national leeway”.⁷⁶ One can add Hungary to this group of small countries which are following their own course while considering the EU as an external hinderance in pursuing their own objectives.

Regarding the handling of the migrant crisis of 2015, it can be concluded that the centralised structure of public administration contributed to the country’s resilience at the cost of clashing with the EU and losing its support in the short and medium term. It also can be added that the centralisation proved relatively effective on the strategic level but not necessarily efficient in the operational realm, although the original objective of the reforms was to bring about effective governance alongside efficient public management.⁷⁷

The centralised public administration and public health system tested by the Covid–19

On the verge of the Covid–19 outbreak, the Government established a highly centralised Operational Body already on 31 January, 2020 – the first case of infection having been officially recorded on 4 March, and the first fatality being reported on 15 March. On 11 March, State of Emergency was declared based on Article 53 of the Constitution⁷⁸ while on 30 March the Act on Containing Coronavirus was adopted by the Parliament.⁷⁹ The Act granted the right to the Government to take any measures necessary to contain and handle the pandemic, including the suspension of certain laws without any specific deadline. The wide authorisation had certain limitations though: the authorisation was to be ended upon the decision of the Parliament, furthermore, the Government had to observe the principles of necessity and proportionality of its measures. In fact, the first State of Emergency was called off by the Government on 18 June and was replaced by a more specific and much less restrictive state of “epidemiological preparedness”. Free and volunteer inoculation programs commenced early in February, 2021 having been enhanced by a large-scale communication campaign. The peak of the pandemic in Hungary was 13 April, 2021 with 272,974 registered active cases while by the 1st of September – which is first day at school – there were only 4,826 active cases. Until this time there were

75 LUŠA 2019: 700–728.

76 SLOMINSKI–TRAUNER 2017: 101.

77 RAJCA 2020: 133–151.

78 Government Decree No. 40/2020 (11.III.) on Announcing State of Emergency.

79 Act XII of 2020.

30,059 fatalities, 777,646 people were healed and 5,772,010 received at least one dose of vaccine⁸⁰ (59.7% of the population).

Critical authors on the Hungarian handling of the pandemic tend to add political and legal aspects to their inquiries upon which they establish their criticism. Christensen and Ma put the US, China, Israel, and Hungary into the group of countries in which governments used the pandemic for political purposes by one way or another.⁸¹ Similarly, concern of a political power-grab⁸² and that crisis-management means may threaten the rule of law by not complying with its liberal interpretation⁸³ so as the concern of drifting towards authoritarianism⁸⁴ are amply represented in the relevant literature. Additionally, fear of curtailing parliamentary powers by executive means under the pretext of pandemic control was expressed.⁸⁵ Similarly, other authors⁸⁶ embed their concern into the pre-existing narrative that Hungary is not any more a democracy and Covid-19 just enabled the government to take even more power. Further authors argue that Hungary is a populist regime because it cannot afford unpopular policy measures, therefore Hungary's policies are less scientific or anti-scientific.⁸⁷ Concerns for civil society were put forth claiming that Hungary's civil society has "considerably shrunk because of repressive policies" of fighting against the pandemic.⁸⁸ Another author⁸⁹ refers to the fact that Hungary was the only country in the EU that used Chinese (and Russian) vaccines and that this policy decision was criticised as "anti-democratic", while Goodwin et al. (2022) found that political behaviours and vaccine preferences may be connected.⁹⁰

The remarks on the descriptive and the normative schools of democracy and Covid-19 containment policies throw light on the duality of challenges: the first being the matter itself while the second being the challenge of expectations that stem from interventionist legacies and tendencies discussed later in this article. As a matter of fact, recent European research pointed out that Covid-19 containment, mitigation and management necessarily gave way to a certain "coronationalism" to which ideological concerns had to yield.⁹¹

80 Data originate from koronavirus.gov.hu through https://hu.wikipedia.org/wiki/Covid19-koronav%C3%ADrus-j%C3%A1rv%C3%A1ny_Magyarorsz%C3%A1gon

81 CHRISTENSEN–MA 2021: 629–645.

82 CORMACAIN–BAR–SIMAN–TOV 2020: 3–9.

83 DRINÓCZI–BIEN–KACAŁA 2020: 171–192.

84 LANDMAN–SPLENDRE 2020: 1061.

85 BOLLEYER–SALÁT 2021: 1103–1128.

86 MOISE et al. 2021: 112.

87 BOHLE–EIHMANIS 2022: 491–506.

88 FEISCHMIDT–NEUMANN 2022: 132–153.

89 SEDLÁKOVÁ 2021: 65–86.

90 GOODWIN et al. 2022.

91 BOUCKAERT Geert, Davide GALLI, Sabine KUHLMANN, Renate REITER, & Steven VAN HECKE (2020): European coronationalism? A hot spot governing a pandemic crisis. *Public Administration Review*, 80, 765–773. <https://doi.org/10.1111/puar.13242>

Concluding remarks

The Hungarian public administration development path can be divided into four main time periods: democratisation (1990–1998), Europeanisation (1998–2004), the quest for efficiency (2004–2010), and centralisation (2010–2023). In retrospect, this sequencing may be rendered arbitrary given that liberalisation and indebtedness have started much earlier and centralisation is perhaps not the most appropriate term to be used for the subsequent Orbán governments. An alternative but also valid sequencing could be the following. One may distinguish the age of total compliance and the age of semi-compliance. In this classification, the era of total compliance (1990–2010) would embrace Western aid, loans, technical assistance, and compliance with the suggested development ideas of the day hallmarked by human rights, democratisation, privatisation, outsourcing, regionalisation, and Europeanisation while the age of semi-compliance (2010–2023) can be characterised by centralisation and crisis-management. According to this view, neither the above referenced academic affirmations of democratic backsliding, nor would a pure sovereigntist position suffice entirely. Instead, the position put forth in this chapter offers a deeper understanding of the developments than most of the referenced accounts by embedding the development path into its historical context and by emphasising the matter of structural financial vulnerability of both the pre-2010 and the post-2010 periods. It appears that the centralised structures having been designed for weathering the financial and economic crisis of 2008–2012, outlived their original designation and gained further traction due to the migration crisis of 2015 and the Covid–19 pandemic. As a matter of fact, the war in Ukraine is also an external factor which entails that consolidation of the centralisation path is not in sight. The effect of the war in Ukraine on the Hungarian public administration development path cannot be analysed yet, but there have been certain steps in the centralisation of defence procurements for instance⁹² which indicate that the path of centralisation is to be expected to remain the main line of development.

The main risks for a sustained centralisation path are manageability and efficiency. Certain signs appear that de-centralisations happen occasionally to meet these risks. For example, such limited de-centralisation took place when the new school districts received higher autonomy in 2016. Another limited de-centralisation step has been reported for 2024, namely, that the supervision of the county government offices is to be handed over from the Prime Minister's Office to a newly created Ministry of Public Administration. The financial risks are also paramount as it was pointed out concerning the newly accumulated indebtedness of the centralised hospital administration. It appears, that centralisation is no substitute for good management, but crisis management requires hands-on management which can be supported by centralised structures.⁹³

92 TÁTRAI 2021: 172–174.

93 CAMILLUS–DATTA 1991: 67–74.

References

- ÁGH, Attila (2013): Bumpy Road of the Hungarian Administrative Reforms: From Political Over-Centralization to Public Policy Failures. *Politika i Uprava*, 13(4), 1149–1170.
- ANDITS, Petra (2022): The 23 Million Romanians, Igor, and the Others: Welfare State, Migration, and Racism in Hungary. In PEROCCHIO, Fabio (ed.): *Racism in and for the Welfare State. Marx, Engels, and Marxisms*. Palgrave Macmillan, 165–179. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-031-06071-7_7
- APPEL, Hillary (2019): Can the EU Stop Eastern Europe’s Illiberal Turn? *Critical Review*, 31(3–4), 255–266. Online: <https://doi.org/10.1080/08913811.2019.1647956>
- AYRES, Ian – BRAITHWAITE, John (1992): *Responsive Regulation – Transcending the Deregulation Debate*. New York – Oxford: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/oso/9780195070705.001.0001>
- BEGER, Paula (2023): Hungary’s Asylum and Migration Policy: Change in Three Stages. In Bos, Ellen – LORENZ, Astrid (eds.): *Politics and Society in Hungary*. Wiesbaden: Springer, 189–206. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-658-39826-2_11
- BOLLEYER, Nicole – SALÁT, Orsolya (2021): Parliaments in Times of Crisis: COVID-19, Populism and Executive Dominance. *West European Politics*, 44(5–6), 1103–1128. Online: <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1930733>
- BOHLE, Dorothee – EIHMANIS, Edgars (2022): East Central Europe in the COVID-19 Crisis. *East European Politics*, 38(4), 491–506. Online: <https://doi.org/10.1080/21599165.2022.2122051>
- BORVENDÉG, Zsuzsanna (2020a): *Az impexek kora* [The Age of the “Impexes”]. Budapest: Kárpátia Stúdió.
- BORVENDÉG, Zsuzsanna (2020b): *Mesés kémjátszmák. A nyugati külkereskedelmi hálózatok kiépülése 1945 után* [Fabulous Spy Games. Building Western Foreign Trade Networks after 1945]. Budapest: Magyarországi Kutató Intézet. Online: <http://mek.oszk.hu/21300/21398/21398.pdf>
- BORVENDÉG, Zsuzsanna (2022): Közvetítőkereskedelem és offshore a szocialista Magyarországon [Intermediation and Offshore in Socialist Hungary]. *Polgári Szemle*, 18(4–6), 189–202. Online: <https://doi.org/10.24307/psz.2022.1214>
- BOTTONI, Stefano (2016): “Mutually Beneficial” Business: Inter-Party Hungarian-Italian Economic Relations during the Cold War. In KISS, Réka – HORVÁTH, Zsolt (eds.): *NEB Yearbook 2014–2015*. Budapest: Committee of National Remembrance, 245–270. Online: https://flore.unifi.it/bitstream/2158/1190054/1/Mutually_Beneficial_Business_NEB%202016.pdf
- BOUCKAERT, Geert – GALLI, Davide – KUHLMANN, Sabine – REITER, Renate – VAN HECKE, Steven (2020): European Coronationalism? A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis. *Public Administration Review*, 80, 765–773. Online: <https://doi.org/10.1111/puar.13242>
- BOUCKAERT, Geert – VAN DE WALLE, Steven – MADDENS, Bart – KAMPEN, Jarl K. (2022): Identity vs Performance: An Overview of Theories Explaining Trust in Government *Second Report “Quality and Trust in Government”* KU Leuven, Belgium: Instituut voor de Overheid. Online: www.researchgate.net/profile/Steven-Van-De-Walle/publication/299437211_Identity_vs_Performance_An_Overview_of_Theories_Explaining_Trust_in_Government/links/56f6e2a308ae81582bf2fb24/Identity-vs-Performance-An-Overview-of-Theories-Explaining-Trust-in-Government.pdf
- CAMILLUS, John C. – DATTA, Deepak K. (1991): Managing Strategic Issues in a Turbulent Environment. *Long Range Planning*, 24(2), 67–74. Online: [https://doi.org/10.1016/0024-6301\(91\)90081-X](https://doi.org/10.1016/0024-6301(91)90081-X)

- CANTAT, Celine – RAJARAM, Kumar P. (2019): The Politics of the Refugee Crisis in Hungary Bordering and Ordering the Nation and Its Others. In MENJIVAR, Cecilia – RUIZ, Marie – NESS, Immanuel (eds.): *The Oxford Handbook of Migration Crises*. Oxford: Oxford University Press, 181–195. Online: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190856908.013.69>
- CANVEREN, Önder – DURAKÇAY, Fulya Akgül (2017): The Analysis of the Hungarian Government's Discourse towards the Migrant Crisis: A Combination of Securitization and Euroscepticism. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 24(3), 857–876. Online: <https://doi.org/10.18657/yonveek.307339>
- CORMACAIN, Ronan – BAR-SIMAN-TOV, Ittai (2020): Legislatures in the Time of Covid-19. *The Theory and Practice of Legislation*, 8(1–2), 3–9. Online: <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1816017>
- CHRISTENSEN, Tom – DANIELSEN, Ole A. – LÆGREID, Per – RYKKJA, Lise H. (2016): Comparing Coordination Structures for Crisis Management in Six Countries. *Public Administration*, 94(2), 316–332. Online: <https://doi.org/10.1111/padm.12186>
- CHRISTENSEN, Tom – MA, Liang (2021): Comparing SARS and COVID-19: Challenges of Governance Capacity and Legitimacy. *Public Organization Review*, 2021(21), 629–645. Online: <https://doi.org/10.1007/s11115-021-00510-y>
- DETHIER, Jean-Jacques (2000): The Effectiveness of Decentralization in Hungary and Slovakia. *Paper Prepared for the IMF Conference on Decentralization: Experience, Issues and Policies*. Washington D.C.: The World Bank. Online: www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/dethier.pdf
- DRINÓCZI, Tímea – BIEŃ-KACAŁA, Agnieszka (2020): COVID-19 in Hungary and Poland: Extraordinary Situation and Illiberal Constitutionalism. *The Theory and Practice of Legislation*, 8(1–2), 171–192. Online: <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1782109>
- ELLIS, Mark. S. (1996): Purging the Past: The Current State of Lustration Laws in the Former Communist Bloc. *Law and Contemporary Problems*, 59(4), 181–196. Online: <https://doi.org/10.2307/1192198>
- European Commission – OECD (2021): *State of Health in the EU Hungary Country Health Profile 2021*. Online: https://health.ec.europa.eu/system/files/2021-12/2021_chp_hu_english.pdf
- ETL, Alex (2022): Liminal Populism – The Transformation of the Hungarian Migration Discourse. *Journal of Borderlands Studies*, 37(1), 115–132. Online: <https://doi.org/10.1080/08865655.2020.1735479>
- FEISCHMIDT, Margit – NEUMANN, Eszter (2022): The Political Aspects of Solidarity Mobilizations in the Context of Shrinking Civil Society during the First Wave of COVID-19. *European Societies*, 25(1), 132–153. Online: <https://doi.org/10.1080/14616696.2022.2100443>
- GÄNZLE, Stefan – STEAD, Dominic – SIELKER, Franziska – CHILLA, Tobias (2019): Macro-regional Strategies, Cohesion Policy and Regional Cooperation in the European Union: Towards a Research Agenda. *Political Studies Review*, 17(2), 161–174. Online: <https://doi.org/10.1177/1478929918781982>
- GÁL, Erzsébet (2011): Kell-e szabályozni az önkormányzati hitelfelvételt? A magyar eset tanulságai [Shall Local Government Debts be Regulated? Conclusions of the Hungarian Case]. *Pénzügyi Szemle*, 56(1), 124–144.
- GELLÉN, Márton (2012): Does Centralization Serve Efficiency? De-Agencification in Hungary. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 5(2), 67–87. Online: <https://doi.org/10.2478/v10110-012-0006-z>
- GELLÉN, Márton (2014): Public Administration in a Continental European Legalistic Setting. The Hungarian Case. *Teaching Public Administration*, 32(2), 111–126. Online: <https://doi.org/10.1177/0144739413502217>

- GELLÉN, Márton (2021): Development through Intervention? Revisiting Criticism on Hungarian Democracy. *Public Administration Issues*, 15(6), 84–102. Online: <https://doi.org/10.17323/1999-5431-2021-0-6-84-102>
- GOODWIN, Robin – NGUYEN LUU, Lan Aan – WIWATTANAPANTUWONG, Juthatip – KOVÁCS, Mónika – SUTTIWAN, Panrappee – LEVIN, Yafit (2022): Two-Tailed Dogs, Social Unrest and COVID-19 Vaccination: Politics, Hesitancy and Vaccine Choice in Hungary and Thailand. *Vaccines*, 10(5), 789. Online: <https://doi.org/10.3390/vaccines10050789>
- GÖDRI, Irén – HORVÁTH, Veronika (2021): Nemzetközi vándorlás [International migration]. In MONOSTORI, Judit – ÓRI, Péter – SPÉDER Zsolt (eds.): *Demográfiai portré 2021*. Research Institute on Demographic, Central Statistical Office of Hungary, 227–250. Online: <https://demografia.hu/kiadvanyokonline/index.php/demografiaiportre/article/view/2835/2725>
- HAJNAL, György (2012): Hungary. In VERHOEST, Koen – VAN THIEL, Sandra S. – BOUCKAERT, Geert – LÆGREID, Per (eds.): *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. [s. l.]: Palgrave Macmillan, 288–299. Online: https://doi.org/10.1057/9780230359512_27
- HAJNAL, György – CSENGŐDI, Sándor (2014): When Crisis Hits Superman: Change and Stability of Political Control and Politicization in Hungary. *Administrative Culture*, 15(1), 39–57.
- HALMAL, Gábor (2020): The Fall of the Rule of Law in Hungary and the Complicity of the EU. *Italian Journal of Public Law*, 12(2), 204.
- HORVÁTH, M. Tamás – PÉTERI, Gábor – VÉCSEI, P. (2014): A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája 1990–2012 [Hungarian Example of Regulating Local Revenues 1990–2012]. *Közgazdasági Szemle*, 61(2), 121–147.
- HOFFMANN, Tamás (2022): Illegal Legality and the Façade of Good Faith – Migration and Law in Populist Hungary. *Review of Central and East European Law*, 47(1), 139–165. Online: <https://doi.org/10.1163/15730352-bja10059>
- HUNTINGTON, Samuel P. (1984): Will More Countries Become Democratic? *Political Science Quarterly*, 99(2), 193–218. Online: <https://doi.org/10.2307/2150402>
- IMF (2009): *First Review Under the Stand-By Arrangement and Request for Modification of Performance Criteria*. IMF Country Report No. 09/105. Online: <https://doi.org/10.5089/9781451818130.002>
- JENEI, György (2009): A közintézményi menedzsment reformjainak torz magyar folyamatai az EU tagállamok mércéjén: hiányok, okok, megoldási javaslatok [Distorted Hungarian Processes of Public Management Reforms Measured by the Examples of the EU Members: Gaps, Reasons, Propositions]. *Új Magyar Közigazgatás*, 2(6–7), 4–11.
- JENEI, György (2011): The Opening of the Hungarian Border for the East German Refugees in 1989: A Public-Policy Analysis of a Key Decision. *Halduskultuur*, 12(2), 113–125. Online: <https://halduskultuur.eu/journal/index.php/HKAC/article/view/65>
- ORENSTEIN, Mitchell A. (2008): Postcommunist Welfare States. *Journal of Democracy*, 19(4), 80–94. Online: <https://doi.org/10.1353/jod.0.0038>
- ORENSTEIN, Mitchell A. (2009): What Happened in East European (Political) Economies? A Balance Sheet for Neoliberal Reform. *East European Politics and Societies*, 23(4), 479–490. Online: <https://doi.org/10.1177/0888325409342109>
- KÁKAI, László (2021): Centralisation in One Step. Centralisation and Decentralisation in Hungary from a Public Services Perspective. *Politics in Central Europe*, 17(S1), 703–728. Online: <https://doi.org/10.2478/pce-2021-0029>

- KORNAL, János (1996): Paying the Bill for Goulash Communism: Hungarian Development and Macro Stabilization in a Political- Economy Perspective. *Social Research*, 63(4), 943–1040. Online: www.jstor.org/stable/40971322
- KOVÁCS, Éva – HAJNAL, György (2014): Government Windows. One-Stop Shops for Administrative Services in Hungary. In LÆGREID, Per – SARAPUU, Külli – RYKKJA, Lise H. – RANDMA-LIIV, Tiina (eds.): *Organizing for Coordination in the Public Sector. Public Sector Organizations*. London: Palgrave Macmillan, 237–247. Online: https://doi.org/10.1057/9781137359636_20
- KSH (2015): *Statisztikai tükör* [Statistical Mirror]. 2015/31. Központi Statisztikai Hivatal [Central Statistical Office of Hungary]. Online: <https://docplayer.hu/11708650-Statisztikai-tukor-2015-julius-10.html>
- KUL, László (2016): A tömeges méretű illegális migráció rendészeti kezelésének helyzete Magyarországon [Policing Mass Illegal Migration in Hungary]. *Magyar Rendészet*, 16(6), 43–55.
- LANDMAN, Todd – SPENDORE, Luca Di Gennaro (2020): Pandemic Democracy: Elections and COVID-19. *Journal of Risk Research*, 23(7–8), 1060–1066. Online: <https://doi.org/10.1080/13669877.2020.1765003>
- LUŠA, Đana (2019): Small States and the Big European Migration Crisis: The Open Borders Challenge. *Teorija in Praksa*, 56(2), 700–728.
- MAJTÉNYI, Balázs – KOPPER, Ádám – SUSÁNSZKY, Pál (2019): Constitutional Othering, Ambiguity and Subjective Risks of Mobilization in Hungary: Examples from the Migration Crisis. *Democratization*, 26(2), 173–189. Online: <https://doi.org/10.1080/13510347.2018.1493051>
- MILANOVIC, Branko (1997): *Income, Inequality and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy*. Washington D.C.: The World Bank.
- MOISE, Alexandru Daniel – SCHEIRING, Gábor – LÖBLOVÁ, Olga (2021): Populist Radical Right and Health in Hungary. In FALKENBACH, M. – GREER, S. L. (eds.): *The Populist Radical Right and Health: National Policies and Global Trends*. Cham: Springer, 95–112. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-70709-5_6
- OECD (2008) *Reforms for Stability and Sustainable Growth. An OECD Perspective on Hungary*. Paris: OECD. Online: <https://doi.org/10.1787/9789264043770-en>
- OROSZ, Éva (2022): Miért buktak el a szervezeti innovációk a magyar egészségügyben [Why Have Organizational Innovations Failed in Hungarian Health System]? *Esély*, 33(1), 3–39. Online: <https://edit.elte.hu/xmlui/handle/10831/82671>
- PAYNE, James L. (2006): Did the United States Create Democracy in Germany? *The Independent Review*, 11(2), 209–221.
- PÁLNÉ KOVÁCS, Ilona (1990): *Helyi politika* [Local politics]. Budapest: Akadémiai.
- PECH, Laurent – SCHEPPELE, Kim Lane (2017): Illiberalism within: Rule of Law Backsliding in the EU. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 19, 3–47. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3009280>
- PITSCHEL, Diana – BAUER, Michael W. (2009): Subnational Governance Approaches on the Rise – Reviewing a Decade of Eastern European Regionalization Research. *Regional & Federal Studies*, 19(3), 327–347. Online: <https://doi.org/10.1080/13597560902957450>
- RAJCA, Lucyna (2020): Reforms and Centralization Trends in Hungary and in Poland in a Comparative Perspective. *Przegląd Sejmowy*, 5(160), 133–151. Online: <https://doi.org/10.31268/PS.2020.69>
- ROMÁN, Zoltán (2005): Does Competitiveness of Our Economy Improve or Weaken? – Our Productivity and Competitiveness in the Light of Statistics. *Gazdaság és Statisztika*, 17(1), 51–62.
- RUSTOW, Dankwart, A. (1970): Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model. *Comparative Politics*, 2(3), 337–363. Online: <https://doi.org/10.2307/421307>

- SATA, Robert – KAROLEWSKI, Ireneusz Pawel (2020): Caesarean Politics in Hungary and Poland. *East European Politics*, 36(2), 206–225. Online: <https://doi.org/10.1080/21599165.2019.1703694>
- SEDLÁKOVÁ, Renáta (2021): Anti-Chinese Sentiment in the Czech Public Service Media during the COVID-19 Pandemic. *Lodz Papers in Pragmatics*, 17(1–2), 65–86. Online: <https://doi.org/10.1515/lpp-2021-0004>
- SLOMINSKI, Peter – TRAUNER, Florian (2017): How Do Member States Return Unwanted Migrants? The Strategic (Non-)use of ‘Europe’ during the Migration Crisis. *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 101–118. Online: <https://doi.org/10.1111/jcms.12621>
- SOBIS, Iwona – DE VRIES, Michiel S. (2009): *The Story behind Western Advice to Central Europe during Its Transition Period*. Bratislava: NISPACee Press.
- SOYALTIN-COLELLA, Digidem (2022): The EU’s ‘Actions-without-Sanctions?’ The Politics of the Rule of Law Crisis in Many Europes. *European Politics and Society*, 23(1), 25–41. Online: <https://doi.org/10.1080/23745118.2020.1842698>
- SZIGETVÁRI, Tamás (2020): The Hungarian Administrative System: from Centralization to Regionalization and Back. *Journal of Political Administration and Legal Studies*, (JPAL) 3(1), 23–40. Online: <https://doi.org/10.37460/j.2636-7823/2020.3.1.02>
- TAKÁCS, Tibor (2013): Állambiztonsági ügynökhálózat és az 1963-as amnesztia [State Security Agent Network and the 1963 Amnesty Law]. *Betekintő*, (3), 1–11. Online: www.betekinto.hu/2013_3_takacs
- TÁTRAI, Tünde (2021): Forced March Electronic Transformation and New Public Procurement Rules. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 16(2), 172–174. Online: <https://doi.org/10.21552/epppl/2021/2/10>
- TÁTRAI, Tünde – VÖRÖSMARTY, Gyöngyi (2023): Comparative Analysis of the European Centralised Public Procurement. *Central European Journal of Public Policy*, 17(2), 82–96. Online: <https://doi.org/10.2478/cejpp-2023-0007>
- T’HART, Paul (2023): Teaching Crisis Management Before and After the Pandemic: Personal Reflections. *Teaching Public Administration*, 41(1), 72–81. Online: <https://doi.org/10.1177/01447394221087889>
- UNGVÁRY, Krisztián (2008): *Elhallgatott múlt. A pártállam és a belügy. A politikai rendőrség működése Magyarországon, 1956–1990* [Silenced Past. The Party State and the Ministry of the Interior. The Operation of the Political Police in Hungary, 1956–1990]. Budapest: Corvina – 1956 Institute.
- VACHUDOVA, Milada Anna (2005): *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*. Oxford: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/0199241198.001.0001>
- VIGVÁRI, András (2010): Is the Conflict Container Full? Problems of Fiscal Sustainability at the Local Government Level in Hungary. *Acta Oeconomica*, 60(1), 49–77. Online: <https://doi.org/10.1556/aoecon.60.2010.1.4>
- VIGVÁRI, András (2009): Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon [Atypical Indebtedness of Local Governments in Hungary]. *Közgazdasági Szemle*, 56(6), 709–730.
- YARASHEVICH, Viachaslau (2013): External Debt of Post-Communist Countries. *Communist and Post-Communist Studies*, 46(2), 203–216. Online: <https://doi.org/10.1016/j.postcomstud.2013.03.001>

Rules and Practical Challenges of Cross-Border Healthcare in the European Union

BRIGITTA MALUSTYIK BÍRÓNÉ¹

One of the building blocks of the functioning of the single market and the free movement of persons is the coordination of Member States' social security systems at EU level. Due to the coordination rules, EU citizens in any Member State belonging to the European Economic Area and Switzerland have equal access to healthcare, whether unplanned, i.e. urgent or planned. A multi-level regulation of planned care has emerged in the European Union with the entry into force of the Patient Mobility Directive. The purpose of the creation of the Directive is to facilitate access to planned healthcare and thus overcome certain restrictive measures in the coordination rules. However, the enforcement of the Directive depends to a large extent on the adequacy of Member States' implementing measures, so the European Union places great emphasis on monitoring the implementation as well. In addition to the multi-level regulation of healthcare abroad, the rules of the Patient Mobility Directive related to cross-border healthcare, as well as certain aspects of the implementation and future challenges of the Directive are presented in the study.

Keywords: coordination, European Union, free movement, healthcare, healthcare service, patient mobility, patients' rights, regulation, social security

Introduction

In the European Union, social security coordination bridges the gap between national social security systems and ensures cross-border social protection for EU citizens. Regulation (EC) No. 883/2004² (hereinafter referred to as

1 Assistant Lecturer, Ludovika University of Public Service Faculty of Public Governance and International Studies, Lajos Lőrincz Department of Administrative Law; PhD student, Ludovika University of Public Service Doctoral School of Public Administration Sciences, e-mail: malustyik.brigitta@uni-nke.hu

2 Regulation (EC) No. 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems.

Coordination Regulation) and Regulation (EC) No. 987/2009³ (hereinafter referred to as Implementing Regulation) (hereinafter jointly referred to as coordination rules) therefore regard equal treatment, exportability of benefits, counting of insurance periods and the principle of belonging to the jurisdiction of a Member State as fundamental principles. Accordingly, the coordination arrangements provide EU citizens with the possibility to enjoy equal access to healthcare services in other European Economic Area Member States⁴ and Switzerland under the same conditions as nationals of the host Member State. This is of paramount importance for the functioning of the single market and for the free movement of persons since health is undoubtedly one of the most important values of human society. Thus, it is important that EU citizens have access to adequate and high-quality healthcare while staying in another Member State, which goes beyond Member States' obligations and requires EU involvement.⁵ The coordination rules cover both unplanned, urgent care and planned care. Regarding the latter, the coordination rules make the reimbursement of the costs of healthcare services subject to the possession of prior authorisation.⁶ Among other things, this rule gave rise to several disputes, which since the 1980s have increasingly required the ruling of the Court of Justice of the European Union. As a result, it was declared, among other things, that healthcare services also qualify as services, so their free movement must be ensured. However, one of the barriers to the free movement has proved to be the requirement of prior authorisation for the financing of planned healthcare. This led to Directive 2011/24/EU⁷ (hereinafter referred to as Patient Mobility Directive or Directive), which made the rules more flexible in several respects. Within the framework of the study, after a brief outlook, the system of multi-level regulation of medical treatment abroad and the detailed analysis of the rules of the Patient Mobility Directive will be presented. We will then look at the Commission's 2022 report monitoring the implementation of the Directive, as well as the Committee of the Regions' opinion issued in 2020, which make forward-looking statements on the functioning of the Patient Mobility Directive and the insurability and future challenges of cross-border healthcare. Although the Patient Mobility Directive contains essential provisions on the cooperation between the Member States, in particular with regard to the European Reference Networks, the diagnosis of rare diseases and the capacity building of care, or the cooperation in the field of eHealth and health technology assessment, these provisions will not be examined given the limitations of the scope of this study.

3 Regulation (EC) No. 987/2009 of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) 883/2004 on the coordination of social security systems.

4 The territorial scope of the coordination regulation covers the whole European Economic Area as well as Switzerland.

5 STRBAN 2013: 392.

6 DE WISPELAERE 2019: 159.

7 Directive 2011/24/EU of the European Parliament and of the Council of 9 March 2011 on the application of patients' rights in cross-border healthcare.

A multi-level regulation of medical treatment abroad in the European Union

As mentioned in the introductory part, access to cross-border healthcare is possible as a result of the European Union's work on social security coordination. The regulations summarising the coordination rules ensure, inter alia, that every EU citizen has access to healthcare in the territory of any Member State. With the creation and entry into force of the Patient Mobility Directive on 24 April 2011, a multi-level regulation of planned healthcare in the European Union has emerged. The coordination rules remain in force and, where they contain more advantageous provisions, the Coordination Regulation applies.⁸ However, the Directive clarified and made the rules for planned healthcare more flexible, both in the case of prior authorisation and the rules for the reimbursement of the costs of care.

Relationship between the Patient Mobility Directive and the coordination rules

To illustrate the multi-level regulation and the relationship between them, it is also important to include a brief overview of the coordination rules for medical treatments abroad. The coordination rules allow the use of planned and unplanned health services. *Unplanned health services* are provided for in Articles 19 and 27 of the Coordination Regulation and Article 25 of the Implementing Regulation.⁹ In this sense, an unplanned health service is when an EU citizen has an unexpected accident while staying in a Member State and needs urgent, immediate care. This treatment is provided free of charge by the publicly funded healthcare provider in the Member State of stay, provided that the EU citizen holds a European Health Insurance Card. Reimbursement of healthcare costs is settled between the insurance bodies of the Member States.¹⁰ By contrast, *a planned healthcare service* occurs when an EU citizen travels to another Member State for the express purpose of receiving healthcare. In this case, prior authorisation must be given by the competent body of the Member State of affiliation, only then can the costs of treatment be reimbursed.¹¹ The Patient Mobility Directive introduced changes to this rule compared to the coordination rules, as it removed the requirement for prior authorisation for the reimbursement of the costs of planned treatment abroad, with a few exceptions. The detailed regulation is described in the next part of the study.

8 Directive 2011/24/EU (31).

9 KRISTÓ-BORBÁS 2021: 144.

10 CORNELISSEN – DE WISPELAERE 2020: 152.

11 DE WISPELAERE et al. 2019: 53.

The coordination rules also determine the rules *for entitlement to healthcare in case of residence in another Member State*. Pursuant to Article 17 of the Coordination Regulation, insured persons and their family members who reside in a state other than the Member State where they work, may also receive healthcare in the Member State where they reside. In order to use the aforementioned right, they are obliged to register at the social security institution of the Member State of residence. The EU citizen also needs a certificate proving the right to healthcare in the Member State of residence. This certificate is issued by the Member State of the place of work.¹²

Regarding the relationship between the coordination rules and the Directive, the Directive states in its introductory provisions as follows:

“This Directive should not affect an insured person’s rights in respect of the assumption of costs of healthcare which becomes necessary on medical grounds during a temporary stay in another Member State according to Regulation (EC) No 883/2004. In addition, this Directive should not affect an insured person’s right to be granted authorisation for treatment in another Member State where the conditions provided for by Union regulations on the coordination of social security systems are met [...]”¹³

In other words, the Directive underlines that unplanned healthcare services available with a European Health Insurance Card remain governed solely by the rules of the Coordination Regulation, and the Directive does not contain any provisions in this regard.¹⁴

Furthermore, the rules established by the Directive are not exclusive to planned health services, as beneficiaries can still receive healthcare services under the conditions laid down in the Coordination Regulation. Thus, in the latter case, the rules of the Coordination Regulation also apply to the reimbursement of costs.

„Patients should not be deprived of the more beneficial rights guaranteed by the Union Regulations on the coordination of social security systems when the conditions are met. Therefore, any patient who requests an authorisation to receive treatment appropriate to his condition in another Member State should always be granted this authorisation under the conditions provided for in the Unions regulations when the treatment in question is among the benefits provided for by the legislation in the Member State where the patient resides and when the patient cannot be given such treatment within a time limit that is medically justifiable, taking account of his current state of health and the probable course of the condition. However, if a patient instead explicitly requests to seek treatment under the terms of this Directive, the benefits which apply

¹² KRISTÓ–BORBÁS 2021: 145.

¹³ Directive 2011/24/EU (28).

¹⁴ Directive 2011/24/EU (30).

to reimbursement should be limited to those which apply under this Directive. Where the patient is entitled to cross-border healthcare under both this Directive and Regulation (EC) No 883/2004, and the application of that Regulation is more advantageous to the patient, the patient's attention should be drawn to this by the Member State of affiliation."¹⁵

Legal basis and purpose of the Directive

The Patient Mobility Directive aims to ensure and facilitate access to safe and high-quality health services and encourage cooperation between Member States on prescriptions, rare diseases, eHealth and health technology assessment. The Directive has been drafted in line with the case law of the Court of Justice of the European Union (hereinafter referred to as CJEU) and, in some respects, as a summary thereof.¹⁶ The basis for establishing the Directive is that the CJEU ruled in the cases of Kohll and Decker¹⁷ that the principle of the free movement of services must also apply to health services.¹⁸ In addition, the CJEU has ruled on numerous cases involving cross-border healthcare services¹⁹ since the 1980s.²⁰ In the course of their practical application, there has been an increasing need to incorporate their content into secondary legislation. The European Commission first submitted a blueprint for implementing EU-wide legislation in 2004. It was planned to include the rules on the free movement for healthcare services in the draft Directive on services in the internal market. Neither the European Parliament nor the Member States agreed with this draft, as the specificities of health services were not fully reflected in it. As a result, the Commission presented a new draft in 2008, which resulted in the Patient Mobility Directive, which Member States had to transpose into their legislation by 25 October 2013.²¹

Among its introductory provisions, the Patient Mobility Directive sets out the main principles and objectives that have justified its creation. It cites Articles 114 and 168 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) as its primary legal basis.

15 Directive 2011/24/EU (31).

16 QUINN – DE HERT 2012: 30.

17 Case C-158/96, *Raymond Kohll v. Union of Sickness Funds*; Case C-120/95, *Nicolas Decker v. Private Employees' Sickness Fund*.

18 CARRASCOSA BERMEJO 2014: 361.

19 Case C-158/96, *Raymond Kohll v. Union des caisses de maladie*; Case C-120/95, *Nicolas Decker v. Caisse de maladies des employés privés*; Case C-157/99, *B.S.M. Geraets-Smits v. Stichting Ziekenfonds VGZ and H.T.M., Peerboms v. Stichting CZ Groep Zorgverzekeringen*; Case C-385/99, *V.G. Müller-Fauré c/ Onderlinge Waarborgmaatschappij O.Z. Zorgverzekeringen UA and E.E.M. Van Riet c/ Onderlinge Waarborgmaatschappij ZAO Zorgverzekeringen*; Case C-372/04 *Watts*; Case C-444/05 *Stamatelaki*.

20 For more information VAN NUFFEL 2005: 253–270.

21 GELLÉRNÉ LUKÁCS – GYENÉY 2014: 5.

The Article 114 of the TFEU defines provisions related to the approximation of the laws of the Member States, the purpose of which is to create and operate the internal market:

“(1) Save where otherwise provided in the Treaties, the following provisions shall apply for the achievement of the objectives set out in Article 26. The European Parliament and the Council shall, acting in accordance with the ordinary legislative procedure and after consulting the Economic and Social Committee, adopt the measures for the approximation of the provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States which have as their object the establishment and functioning of the internal market.”

In relation to public health, Article 168 of the TFEU provides, among other things, the following:

“(1) A high level of human health protection shall be ensured in the definition and implementation of all Union policies and activities.

Union action, which shall complement national policies, shall be directed towards improving public health, preventing physical and mental illness and diseases, and obviating sources of danger to physical and mental health. Such action shall cover the fight against the major health scourges, by promoting research into their causes, their transmission and their prevention, as well as health information and education, and monitoring, early warning of and combating serious cross-border threats to health.”

“(2) The Union shall encourage cooperation between the Member States in the areas referred to in this Article and, if necessary, lend support to their action. It shall in particular encourage cooperation between the Member States to improve the complementarity of their health services in cross-border areas.

Member States shall, in liaison with the Commission, coordinate among themselves their policies and programmes in the areas referred to in paragraph 1. The Commission may, in close contact with the Member States, take any useful initiative to promote such coordination, in particular initiatives aiming at the establishment of guidelines and indicators, the organisation of exchange of best practice, and the preparation of the necessary elements for periodic monitoring and evaluation. The European Parliament shall be kept fully informed.”

“(6) The Council, on a proposal from the Commission, may also adopt recommendations for the purposes set out in this Article.”

“(7) Union action shall respect the responsibilities of the Member States for the definition of their health policy and for the organisation and delivery of health services and medical care. The responsibilities of the Member States shall include the management of health services and medical care and the allocation of the resources assigned to them. The measures referred to in paragraph 4(a) shall not affect national provisions on the donation or medical use of organs and blood.”

It is clear that the aim of the Directive is to promote maximum protection of human health by laying down rules for cross-border health services, while respecting the competence of the Member States to develop their own health systems.

“This Directive aims to establish rules for facilitating access to safe and high-quality cross-border healthcare in the Union and to ensure patient mobility in accordance with the principles established by the Court of Justice and to promote cooperation on healthcare between Member States, whilst fully respecting the responsibilities of the Member States for the definition of social security benefits relating to health and for the organisation and delivery of healthcare and medical care and social security benefits, in particular for sickness.”²²

“This Directive respects and is without prejudice to the freedom of each Member State to decide what type of healthcare it considers appropriate. No provision of this Directive should be interpreted in such a way as to undermine the fundamental ethical choices of Member States.”²³

At the same time, the Directive highlights that, although the legislation allows free use of cross-border services, Member States remain responsible for organising safe, efficient, and high-quality healthcare on their territory. Furthermore, this Directive does not aim to encourage patients to seek care outside the territory of the Member State of affiliation.

“Notwithstanding the possibility for patients to receive cross-border healthcare under this Directive, Member States retain responsibility for providing safe, high quality, efficient and quantitatively adequate healthcare to citizens on their territory. Furthermore, the transposition of this Directive into national legislation and its application should not result in patients being encouraged to receive treatment outside their Member State of affiliation.”²⁴

22 Directive 2011/24/EU (10).

23 Directive 2011/24/EU (7).

24 Directive 2011/24/EU (4).

Rules of the Patient Mobility Directive

The structure of the Directive is as follows. Following the introductory provisions discussing the legal basis, the purpose, and the relationship of the Directive with the coordination rules, Chapter 1 contains general provisions. It sets out the subject and scope of the Directive, its relationship with other EU provisions, as well as the definitions. Chapter 2 sets out the competences of the Member States, including the responsibilities of both the Member State of treatment and the Member State of affiliation. Chapter 3 sets out the provisions on the reimbursement of cross-border healthcare, including the rules on healthcare subject to prior authorisation and the administrative procedures for cross-border healthcare. Chapter 4 describes the rules for cooperation between Member States in the field of healthcare. This includes standards for mutual assistance, the establishment of European Reference Networks, the recognition of prescriptions issued in another Member State, the cooperation to develop capacities for diagnostics and care for rare diseases, the establishment of an eHealth network and the cooperation on health technology assessment.²⁵ The significance of these latter provisions is not in question, but, as already mentioned, they are not described in detail in this study. Finally, Chapter 5 of the Directive contains the implementing and final provisions.

In this chapter of the study, the rules of the Directive for cross-border healthcare services are presented, with special reference to the definition of Member States' competences, the rules on prior authorisation and reimbursement of costs, and the provisions on administrative procedures.

Competences of Member States

The Directive defines under the article 'Definitions' what is meant by the terms of Member State of treatment and Member State of affiliation.

“Member State of affiliation means: for persons referred to in point (b)(i), the Member State that is competent to grant to the insured person a prior authorisation to receive appropriate treatment outside the Member State of residence according to Regulations (EC) No 883/2004 and (EC) No 987/2009;”²⁶

“Member State of treatment means the Member State on whose territory healthcare is actually provided to the patient. In the case of telemedicine, healthcare is considered to be provided in the Member State where the healthcare provider is established.”²⁷

²⁵ BAETEN 2009: 159.

²⁶ Directive 2011/24/EU Article 3 (c).

²⁷ Directive 2011/24/EU Article 3 (d).

Under the rules of the Directive, regardless of whether the Member State is a provider or an insurance undertaking for a given cross-border healthcare, it must operate a national contact point.²⁸ One of the most important tasks of the *national contact points* (of which there may be several per Member State) is to keep in touch and provide information. This applies to contacts with healthcare providers, health insurers and patients. Contact points play a particularly significant role in enforcing patients' rights in relation to cross-border healthcare services, providing them with information, inter alia, on healthcare providers, patients' rights, complaint procedures and means of redress.²⁹

The Directive specifically includes the following responsibilities of the *Member State of treatment*. It requires the national contact points they operate to provide, at the request of patients, appropriate information, inter alia, on quality and safety standards set by the Member State, on the assessment of healthcare providers or on accessible hospitals for disabled people. It requires, inter alia, healthcare providers to provide patients with adequate information on care options and availability, clear bills, and accurate price information. The Member State of treatment should also provide complaint procedures and mechanisms to which patients can seek redress in case of any harm they may suffer. It should also operate professional indemnity insurance schemes that are proportionate to the nature and extent of the risk associated with the care provided on its territory and ensure patient access to care documentation in order to ensure the continuity of care.³⁰ The Directive also provides for the prohibition of discrimination on grounds of nationality, which covers, inter alia, that healthcare providers apply to patients from other Member States the same scale of fees as they apply to domestic patients. However, it is important that overriding reasons of public interest, such as to avoid wasting financial, technical or human resources, the Member State of treatment may restrict access to treatment for cross-border patients, but such measures should not go beyond what is necessary and proportionate.³¹

It refers to the competence of *the Member State of affiliation* to reimburse the costs of cross-border healthcare services, to provide any subsequent follow-up medical treatment and to provide remote access to medical records. It also provides for mechanisms to be in place to inform patients about their rights, entitlements, appeals and remedies, and rules on reimbursement of costs in relation to cross-border healthcare.³²

28 PANURJASZ 2014: 69.

29 Directive 2011/24/EU Article 6.

30 Directive 2011/24/EU Article 4 (2).

31 Directive 2011/24/EU Article 4 (3)–(4).

32 Directive 2011/24/EU Article 5.

Rules on prior authorisation

One of the major changes brought about by the directive to the EU treatment system is that it no longer makes the reimbursement of planned healthcare services subject to prior authorisation. However, as explained in more detail in the next subsection, there is also a change in the level of reimbursable costs when healthcare services are provided under the rules of the Directive. To ensure the sustainability and rational operation of health systems, there are healthcare services for which prior authorisation may continue to be required.³³ It is for Member States to determine the scope of these benefits subject to prior authorisation, but the Directive calls for the application of the *principle of proportionality* as follows:

“[...] The system of prior authorisation, including the criteria and the application of those criteria, and individual decisions of refusal to grant prior authorisation, shall be restricted to what is necessary and proportionate to the objective to be achieved, and may not constitute a means of arbitrary discrimination or an unjustified obstacle to the free movement of patients.”³⁴

In summary, the Directive waives the obligation of prior authorisation for simpler, routine care, but for care that requires more serious planning, infrastructure or poses a risk to the patient, the use may be subject to prior authorisation by Member States. These cases include:

- care requiring a hospital stay of at least one night, or services requiring the use of medical equipment or infrastructure that are extremely costly and specialised
- treatments presenting a particular risk for the patient or the general public
- or where there are serious concerns about the quality or safety of the service provided by the healthcare provider³⁵

The importance of the Directive’s provisions on benefits subject to prior authorisation is also indicated by the fact that we already find rules on this in the introductory provisions. For example, in paragraph 40 it refers to the case law of the CJEU providing for prior authorisation for hospital care, arguing, *inter alia*, that planning for such care is of paramount importance, both from a cost-effectiveness point of view and from the point of view of ensuring diverse, balanced, and multi-faceted hospital care, avoiding a waste of technical and human resources.³⁶

The issue of high-cost medical infrastructure was dealt with by the Court *in the case of the Commission v France*,³⁷ where the ruling is an important addition to that

³³ PENNINGS 2011: 439.

³⁴ Directive 2011/24/EU Article 8 (1).

³⁵ Directive 2011/24/EU Article 8 (2).

³⁶ Directive 2011/24/EU (40).

³⁷ C-512/08. *European Commission v French Republic*.

legislation. In this case, the European Commission opened infringement proceedings against France on the ground that French social security legislation was contrary to Community law by requiring prior authorisation for the use of care requiring the use of significant medical equipment outside hospital settings. However, the CJEU dismissed the Commission's action on the grounds that the requirement for prior authorisation was realistic in this case with a view to maintaining the financial balance of the social security system. Thus, by that judgment, the CJEU classified the use of MRI and PET scanners as particularly costly care.

Therefore, it is up to the Member States to determine which benefits are subject to prior authorisation; this list shall be forwarded to the European Commission.³⁸ The Directive provides that the scope of benefits on the list must be limited to what is necessary and proportionate and that Member States should be able to *“set up different criteria for different regions or other relevant administrative levels for the organisations of healthcare, or indeed for different treatments, as long as the system is transparent and easily accessible and the criteria are made public in advance”*.³⁹

As provided for in the coordination regulations, if the necessary care cannot be provided within the medically justified time limit in the Member State of affiliation, prior authorisation for the planned healthcare must in any event be granted to the patient. However, there are cases where, although care cannot be provided within the medically justified time limit, authorisation may be refused, and the patient may need to be directed towards other viable solutions. The Directive provides an exhaustive list of these cases:

- where the patient would be exposed to a patient safety risk which, taking into account the benefits of cross-border healthcare, cannot be considered acceptable
- where cross-border healthcare would result in the population being exposed to a serious safety risk
- where the healthcare service is provided by a provider with serious and specific concerns regarding the quality of care and patient safety
- where the healthcare in question can be provided in the Member State of affiliation within a medically reasonable period⁴⁰

Overall, therefore, the Patient Mobility Directive recognises that requiring prior authorisation for healthcare services constitutes an obstacle to the free movement of services, but there are overriding reasons of public interest where any national measure requiring prior authorisation to receive cross-border healthcare services is acceptable.

38 Directive 2011/24/EU Article 8 (7).

39 Directive 2011/24/EU (44).

40 Directive 2011/24/EU Article 8 (6).

Rules for reimbursement of costs

In addition to relaxing the rules on prior authorisation, the Patient Mobility Directive also introduced significant changes to the rules on reimbursement compared to the coordination rules. While the total amount of the treatment received in another Member State is reimbursed by the Member State of affiliation under the coordination rules when prior authorisation is granted, under the rules of the Directive, i.e., if the treatment is received without prior authorisation, the costs may only be reimbursed ex post, and the full cost of the treatment may not be covered. Indeed, the Patient Mobility Directive lays down the following rules in this regard:

“The costs of cross-border healthcare shall be reimbursed or paid directly by the Member State of affiliation up to the level of costs that would have been assumed by the Member State of affiliation, had this healthcare been provided in its territory without exceeding the actual costs of healthcare received.

Where the full costs of cross-border healthcare exceeds the level of costs that would have been assumed had the healthcare been provided in its territory the Member State of affiliation may nevertheless decide to reimburse the full cost.

The Member State of affiliation may decide to reimburse other related costs, such as accommodation and travel costs, or extra costs which persons with disabilities might incur due to one or more disabilities when receiving cross-border healthcare, in accordance with national legislation and on condition that there be sufficient documentation setting out these costs.”⁴¹

Thus, one of the main changes introduced by the Directive is that, although it is now possible to receive planned healthcare services without prior authorisation, reimbursement of costs can only be made ex post or to the extent that the Member State of affiliation would have assumed if the treatment had been provided on its territory. Member States should put in place a transparent mechanism for calculating the costs to be reimbursed, based on objective, non-discriminatory criteria known in advance.⁴²

Rules of administrative procedures

The enforcement of the rules of the Directive on cross-border healthcare services depends to a large extent on cooperation between Member States. The administrative procedures they have developed allow beneficiaries to enforce their rights, which

⁴¹ Directive 2011/24/EU Article 7 (4).

⁴² Directive 2011/24/EU Article 7 (6).

must comply with certain rules set out in the Patient Mobility Directive. The Directive requires that national rules of administrative procedures are to be objective and non-discriminatory, and that information concerning them should be easily accessible and publicly available.⁴³

Member States should set reasonable time limits for the examination of requests for cross-border healthcare and should take into account the applicant's medical status and the urgency and specific circumstances of the treatment. The Directive also provides that decisions on reimbursement of costs must be properly reasoned and open to challenge before the courts.⁴⁴ The directive provides for the possibility of introducing a so-called prior notification system, which gives the patient a confirmation in advance of the estimated reimbursable amount of care, considering the patient's clinical history.⁴⁵

Monitoring the implementation of the Directive

Rules for monitoring the Directive

The Patient Mobility Directive provides for a separate section on how to monitor the operation of the Directive and on reporting obligations for the European Commission. This includes requiring the Commission to report to the European Parliament and to the Council on the implementation of the Directive by 25 October 2015 and every three years thereafter.⁴⁶ The report shall address the following aspects:

- patient flow
- financial aspects of patient mobility
- restrictive measures introduced by Member States on the reimbursement of costs incurred for cross-border healthcare services and healthcare subject to prior authorisation by Member States
- the functioning of the European Reference Networks and national contact points⁴⁷

The preparation of reports requires cooperation between Member States and the Commission, since the Commission can only evaluate the systems and practices put in place by Member States if they provide assistance and all information to the Commission. As regards the methodology for preparing the reports, the Commission reviews the websites operated by each Member State, in addition to theoretical research and literature analysis, and uses participatory research methods.

43 Directive 2011/24/EU Article 9 (2)–(3).

44 Directive 2011/24/EU Article 9 (4).

45 Directive 2011/24/EU Article 9 (5).

46 Directive 2011/24/EU Article 20 (1).

47 Directive 2011/24/EU Article 20 (2).

These include interviews with health insurers, healthcare providers, patients' rights representatives, patient advocacy groups, etc., and often use the so-called 'bogus patient' research method to assess the adequacy of the information provided by national contact points.

So far, the Commission has produced a total of 3 reports in 2015, 2018 and 2022. In this chapter, we review the latest Commission report published in 2022.

*Commission Report 2022*⁴⁸

The Commission's 2022 report concludes that patient mobility data remains low and that there has been no significant increase compared to the periods covered by previous reports. The report highlights that when assessing the number of healthcare received under the rules of the Directive, it should not be overlooked that restrictions to free movement as a result of the 2020 Covid-19 pandemic also play a significant role in this. As regards the direction of patient mobility, it has been identified that it is more significant among neighbouring countries and France remains one of the largest countries of origin in this respect.

The Commission also explains in the report that consideration should be given not to introduce a prior authorisation requirement, even where the Directive allows for this. This is justified by the fact that due to the low level of patient mobility, its impact on national health budgets remains marginal – so a system of prior authorisation is not strictly necessary to protect health budgeting. However, if a Member State does apply one, a well-defined and exhaustive list of treatments subject to prior authorisation should be drawn up and made publicly available so that those entitled can easily identify the applicable rules. Regarding reimbursement, the Commission has still encountered some Member States' practices that apply lower reimbursement levels for cross-border healthcare services received by private/non-contracted healthcare providers compared to public health systems. The Commission has also initiated proceedings against these Member States for failure to fulfil their obligations.

The report highlights the cumbersome and disproportionate administrative procedures applied by some Member States as an obstacle to the operation of the Directive. In doing so, it recommends that national competent authorities avoid unnecessary requests for information from patients, such as information on the estimated cost of healthcare or waiting times for a particular treatment.

Regarding the adequacy of patient information, the report notes that accessibility for persons with disabilities is not ensured on several websites operated by national contact points and that information on accessible hospitals is still lacking in several

⁴⁸ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the operation of Directive 2011/24/EU on the application of patients' rights in cross-border healthcare (12.5.2022).

places. To help inform patients, the Commission has produced a specific handbook⁴⁹ on their rights in cross-border healthcare, available in several languages, which national contact points are encouraged to publish. Patients' understanding of the relationship between the Directive and the Coordination Regulation remains a major problem, particularly as the responsibility for making decisions lies with patients.⁵⁰

Regarding the cooperation between Member States, the report highlights that the Covid-19 pandemic situation has clearly transformed the focal point of cooperation and has had a positive impact on developments in many situations. For example, the report highlighted that the eHealth Network greatly facilitated the development of contact tracing and warning applications and the development of the EU Digital Covid Certificate. Cooperation on health technology assessment was also useful in countering the pandemic, as it provided ongoing assessments of a range of pharmacological and non-pharmacological therapies. Another major step forward in eHealth was the adoption of the proposal for a regulation on the European Health Data Space (MyHealth@EU),⁵¹ which can help EU citizens ensure continuity of care while abroad by expanding the eHealth service infrastructure.

Furthermore, as the report states, the epidemiological situation has further highlighted the need for cross-border regional cooperation. Thus, intensive care sites have been set up in several EU regions, which have proved vital during the rage of the pandemic. The report sees the significance of the Directive in the post-pandemic period as helping to overcome the huge backlog of routine, non-urgent treatments postponed by utilising the free healthcare capacities available across the border.

The report concluded that, although patient mobility at European level is still low,⁵² there is no doubt about the positive effects of the directive, which has encouraged cooperation between health systems, particularly in the areas of rare diseases and eHealth.

Cross-border healthcare provision and future challenges

In addition to the Commission's implementation monitoring report, it is also important to mention the *Opinion of the European Committee of the Regions issued in 2020*⁵³ on the provision and prospects of cross-border healthcare. The opinion highlights that cross-border patient mobility is a particularly important policy issue where many problems offer complex solutions: For example, access to information on

49 Guiding Principles and Indicators for the practice of National Contact Points under the Cross-border Healthcare Directive 2011/24/EU.

50 For more information of the development opportunities: KRISTÓ 2022: 169.

51 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Health Data Space, COM (2022) 197 final.

52 For more information: GELLÉRNÉ LUKÁCS 2020: 1366.

53 Opinion of the European Committee of the Regions (2020/C 440/03) on the provision and future prospects of cross-border healthcare.

treatment abroad, continuity of care, exchange of information between medical staff on both sides of the border, and logistical and administrative challenges affecting how many citizens want to exercise their right to cross-border healthcare. The opinion also draws attention to the fact that border regions are the main focus of cross-border healthcare services, as many patients living there seek treatment in neighbouring countries and therefore particular attention should be paid to these areas. Of course, the experiences learned from the health crisis caused by the Covid-19 pandemic also feature prominently in the document. Like the Commission's 2022 report, the opinion highlights that the biggest lesson of the pandemic is the need for closer cooperation in Europe. Thus, it proposes the creation of an EU Emergency Health Mechanism, linked to the EU Solidarity Fund and the European Centre for Disease Prevention and Control. This is necessary to support local and regional leaders in providing health services and supplies to hospitals and schools, buying medical devices or hiring medical staff in future outbreaks. The opinion recalls the solidarity clause enshrined in Article 222 of the TFEU, according to which the European Union and its Member States act together in a spirit of solidarity when dealing with different crisis situations. It also proposes the creation of so-called health corridors between border regions, which will allow both patients and healthcare professionals to cross the border during restrictions. The opinion also addresses the issue of patient mobility and mentions Commission opinions showing that patient mobility is low and cross-border healthcare services are most used in border regions, targeting neighbouring countries. However, it highlights that low patient mobility is not a problem in itself, as the Patient Mobility Directive only aims to complement healthcare service options available at national level and clarify the rights of European patients travelling to another Member State to receive healthcare. Thus, the effectiveness of the Directive should not be measured in terms of the number of cross-border healthcare services, but in terms of improving the situation of patients. Like the Commission's reports, the European Committee of the Regions stresses that information is of paramount importance for the implementation of the Directive, so that the Commission could help the information mechanism of Member States that perform worse by raising awareness of practices in different countries, and that national contact points could also improve their activities by setting up regional agencies. Regarding the application of the prior authorisation system, it explains that, although in some cases it constitutes an obstacle to cross-border patient mobility, it provides financial security for patients and opens access to healthcare services abroad for less well-off citizens. Thus, it considers that the possibility of introducing a prior authorisation requirement in the Member States remains justified, but stresses that Member States should process applications for prior authorisation with the shortest possible administrative time and should not unnecessarily delay treatment. It also calls for the introduction of a mechanism for prior notification of reimbursable costs as a form of certainty for patients.

Conclusion

With the creation of the Patient Mobility Directive, a multi-level regulation of treatment abroad has emerged in the European Union. The coordination regulations ensuring coordination of national social security systems allow cross-border access to healthcare but make reimbursement of planned healthcare conditional on prior authorisation. By contrast, the Patient Mobility Directive removed the obligation to provide prior authorisation for reimbursement of costs for planned treatment abroad, with a few exceptions. For care requiring more serious planning in terms of organisation, technology, resources, or financing, as well as a hospital stay of several days, Member States may maintain the requirement of prior authorisation in order to preserve the financial sustainability of the systems and avoid wasting resources. Furthermore, Member States may also require prior authorisation where there are certain overriding reasons relating to the public interest. If beneficiaries make use of the Patient Mobility Directive and receive planned care without authorisation, they can only claim reimbursement of costs *ex post* and only to the extent that the Member State of affiliation would have taken over if the treatment had been provided on its territory. If, on the other hand, a person entitled to benefits is received under the rules of the coordination regulation and receives the benefit with prior authorisation, the full cost will be reimbursed by the Member State of affiliation and need not be advanced by the recipient. The regulation thus gives EU citizens the opportunity to access adequate and high-quality health services, but real effectiveness depends on Member States' implementing measures.

The Commission's 2022 monitoring report on the implementation of the Directive highlights that some Member States' practices still make it significantly more difficult for beneficiaries to access cross-border healthcare services. The biggest problem mentioned in the report is still in relation to administrative procedures, as in many cases they continue to impose unnecessary administrative burdens on patients. The study also reviewed the opinion of the Committee of the Regions issued in 2020, which also makes interesting findings on the provision and future challenges of cross-border health services.

Summing up the study, the Patient Mobility Directive has removed all possible barriers to cross-border healthcare services, but the number of EU citizens making use of the legislation remains low. Analysing the Commission's 2022 report and the Committee of the Regions' opinion issued in 2020, the problem could be alleviated by improving information to EU citizens and strengthening cooperation between border regions. However, in conclusion, it is important to underline – as described in the opinion of the Committee of the Regions discussed in the study – that the effectiveness of the Patient Mobility Directive should not be measured in terms of the number of benefits received, but in terms of improving the situation of patients.

References

- BAETEN, Rita (2009): The Proposal for a Directive on Patients' Rights in Cross-Border Healthcare. In DEGRYSE, Christophe (ed.): *Social Developments in the European Union 2008*. 155–181.
- CARRASCOSA BERMEJO, Dolores (2014): Cross-Border Healthcare in the EU: Interaction between Directive 2011/24/EU and the Regulations on Social Security Coordination. *ERA Forum*, 15(3), 359–380. Online: <https://doi.org/10.1007/s12027-014-0358-8>
- CORNELISSEN, Rob – DE WISPELAERE, Frederic (2020): Sixty Years of European Social Security Coordination: Achievements, Controversies and Challenges. In *Social Policy in the European Union 1999–2019: the Long and Winding Road*. European Social Observatory and the European Trade Union Institute, 143–166.
- DE WISPELAERE, Frederic (2019): 60 Years of Coordination of Social Security Systems: Still Room for Improvement. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 61, 159–181.
- DE WISPELAERE, Frederic – PACOLET, Jozef – SMEDT, Lynn de (2019): Social Security Coordination at a Glance: The Hidden European Welfare State. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, (1), 49–63.
- GELLÉRNÉ LUKÁCS, Éva (2020): Egészségügyi szolgáltatások igénybevétele. In SMUK, Péter (ed.): *Társadalmi fenntarthatóság*. Budapest: Ludovika, 1337–1387.
- GELLÉRNÉ LUKÁCS, Éva – GYENEY, Laura (2014): Élesedő kontúrok – gyakorlati kihívások a határon átnyúló egészségügyi ellátás területén. *Pázmány Law Working Papers*, 2014/15.
- KRISTÓ, Katalin (2022): Health Care Services in the European Union. *Revista Jurídica de la Universidad de León*, (10), 167–172. Online: <https://doi.org/10.18002/rjule.i10.7442>
- KRISTÓ, Katalin – BORBÁS, Szilvia (2021): Külföldi egészségügyi ellátások az európai uniós és magyar szabályok tükrében. *Acta Humana*, 9(3), 141–154. Online: <https://doi.org/10.32566/ah.2021.3.6>
- PANURJASZ, Anett Antigoné (2014): A határon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó betegjogok érvényesítéséről szóló irányelv. *Európai Tükör*, 19(2), 67–71.
- PENNINGS, Frans (2011): The Cross-Border Health Care Directive: More Free Movement for Citizens and More Coherent EU Law? *European Journal of Social Security*, 13(4), 424–452. Online: <https://doi.org/10.1177/138826271101300403>
- STRBAN, Grega (2013): Patient Mobility in the European Union: Between Social Security and Free Movement of Services. *ERA Forum*, 14(3), 391–407. Online: <https://doi.org/10.1007/s12027-013-0311-2>
- VAN NUFFEL, Piet (2005): Patients' Free Movement Rights and Cross-Border Access to Healthcare. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 12(3), 253–270. Online: <https://doi.org/10.1177/1023263X0501200304>
- QUINN, Paul – DE HERT, Paul (2012): The European Patients' Rights Directive: A Clarification and Codification of Individual Rights Relating to Cross Border Healthcare and Novel Initiatives Aimed at Improving Pan-European Healthcare Co-Operation. *Medical Law International*, 12(1), 28–69. Online: <https://doi.org/10.1177/0968533212439573>

Legal sources

Directive 2011/24/EU of the European Parliament and of the Council of 9 March 2011 on the application of patients' rights in cross-border healthcare

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Health Data Space, COM (2022) 197 final

Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems

Regulation (EC) No 987/2009 of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) 883/2004 on the coordination of social security systems

Other references

Guiding Principles and Indicators for the practice of National Contact Points under the Cross-border Healthcare Directive 2011/24/EU

Opinion of the European Committee of the Regions (2020/C 440/03) on the provision and future prospects of cross-border healthcare

Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the operation of Directive 2011/24/EU on the application of patients' rights in cross-border healthcare

The Legal Regulations and Governmental Approaches towards Refugees in Jordan

MEERA ALMA'AITAH¹

Jordan has long been a refuge for those fleeing conflict and persecution in neighbouring countries. As a result, the country has developed a robust set of laws and policies to protect refugees and provide them with the support they need to rebuild their lives. In this context, understanding the refugee laws in Jordan is crucial for anyone interested in the welfare of refugees and the broader humanitarian crisis in the region.

With over 750,000 registered refugees, Jordan is home to one of the largest refugee populations in the world. The country has been praised for its generosity and commitment to protecting refugees, but also faces significant challenges in providing for the needs of such a large and diverse population. Understanding the legal framework that governs refugees in Jordan is essential to addressing these challenges and improving the lives of those affected by conflict and displacement.

The ongoing conflict in Syria has resulted in a massive influx of refugees into neighbouring countries, including Jordan. To meet the needs of this growing population, the Jordanian government has established a set of laws and policies designed to provide refugees with protection, assistance, and access to essential services. This legal framework is a critical component of the countrys humanitarian response to the Syrian crisis and plays an essential role in the lives of hundreds of thousands of refugees living in Jordan.

Keywords: asylum rights, Jordan, legislation, governmental approaches, health services and accessibility for Jordanian refugees

Overview of the refugee crisis in Jordan

The refugee crisis in Jordan is one of the most pressing humanitarian issues of our time. The country is home to hundreds of thousands of refugees, including many who have fled violence and persecution in neighbouring Syria and Iraq.

The sheer number of refugees in Jordan has placed an enormous strain on the countrys resources and infrastructure. Government and civil society have

¹ PhD student, Géza Marton Doctoral School of Legal Studies, University of Debrecen.

worked tirelessly to provide essential support and services to refugees, including healthcare, education, and legal aid.²

Despite these efforts, the crisis continues to pose significant challenges. Many refugees face a range of issues, including limited access to essential services, legal and administrative barriers, and economic insecurity.

Overall, the refugee crisis in Jordan represents a major challenge for the country and the international community as a whole. Finding lasting solutions to this crisis will require ongoing commitment and investment in support for refugees, as well as broader efforts to address the root causes of displacement and conflict in the region.³

Importance of refugee laws in protecting vulnerable populations

Refugee laws play a critical role in protecting vulnerable populations who have been forced to flee their homes due to violence, persecution, or other forms of harm. These laws provide a legal framework for ensuring that refugees are able to access essential services and support, and that they are not subjected to further harm or mistreatment.⁴

In the absence of robust refugee laws, refugees are often at risk of being denied basic rights and protections, including access to healthcare, education, and legal aid. They may also face discrimination, exploitation, and violence.

By contrast, countries that have strong and effective refugee laws are able to provide a range of critical protections and services to refugees. These may include access to healthcare and education, legal aid, and protection from discrimination and persecution.

In addition to providing essential support for refugees, strong refugee laws can also help to promote greater stability and security in regions affected by displacement and conflict. By ensuring that refugees are able to access the support and resources they need, these laws can help to mitigate the impact of displacement on vulnerable populations, and help to promote greater social cohesion and stability.⁵

Ultimately, the importance of refugee laws in protecting vulnerable populations cannot be overstated. By providing a legal framework for ensuring that refugees are able to access essential support and protections, these laws play a critical role in promoting human rights and social justice, and in helping to ensure that those who have been forced to flee their homes are able to rebuild their lives in safety and security.

2 CULCASI 2017: 323–326.

3 MELOTTI 2018.

4 RYAN 2018.

5 WEISSBRODT et al. 2009.

Background on Jordan's refugee laws

Overview of the legal framework governing refugees in Jordan

The legal framework governing refugees in Jordan is complex and multi-faceted, reflecting the country's long history of hosting refugee populations. At its core, this framework is built around a range of national and international legal instruments that have been designed to protect the rights and welfare of refugees.

Key elements of the legal framework for refugees in Jordan include:⁶

- The 1951 Convention relating to the Status of Refugees: This international treaty sets out the basic legal principles governing the treatment of refugees, and provides a framework for defining who qualifies as a refugee.
- The 1967 Protocol relating to the Status of Refugees: This protocol extends the scope of the 1951 Convention to cover refugees who are not covered by the original treaty, such as those who have fled their homes due to conflict or other forms of violence.
- The Jordanian Nationality and Entry into Jordan Law: This law sets out the procedures and requirements for refugees to enter and remain in Jordan.
- The Jordanian Residency Law: This law governs the rights and obligations of refugees who have been granted residency in Jordan, including their right to work, access healthcare, and receive education.
- The Jordanian Refugee Affairs Directorate: This government agency is responsible for implementing Jordan's refugee laws and policies, and for overseeing the provision of support and services to refugees.

Together, these legal instruments and institutions form the basis of Jordan's legal framework for refugees, providing a range of critical protections and support to vulnerable populations who have been forced to flee their homes.

Historical context and evolution of refugee laws in Jordan

Jordan has a long history of hosting refugee populations, dating back to the establishment of the state of Israel in 1948. Over the years, the country has been home to large numbers of refugees from Palestine, Iraq, and Syria, among other places.

In the early years of its history, Jordan did not have a formal legal framework for addressing the needs of refugees. However, as the number of refugees in the country grew, the government began to develop a range of policies and programs aimed at addressing their needs.

6 HOVIL 2016.

One of the key milestones in the evolution of refugee laws in Jordan was the country's accession to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees in 1963. This treaty provided a framework for defining who qualifies as a refugee, and set out a range of legal principles governing their treatment.

Over the years, Jordan has continued to refine its legal framework for refugees, enacting a range of laws and policies designed to protect their rights and welfare. For example, in 2008, the government introduced the Residency Law, which established a legal framework for granting residency to refugees and providing them with access to essential services and support.⁷

More recently, Jordan has taken a number of steps to strengthen its legal framework for refugees, including the adoption of the National Resilience Plan in 2017. This plan seeks to promote the social and economic inclusion of refugees, and to provide them with greater access to education, healthcare, and other essential services.

Overall, the historical context and evolution of refugee laws in Jordan reflects the country's ongoing commitment to protecting vulnerable populations who have been forced to flee their homes due to conflict, persecution, and other forms of harm. While significant challenges remain, Jordan's legal framework for refugees represents an important step forward in ensuring that these populations are able to access the support and protections they need to rebuild their lives in safety and security.⁸

Key principles and policies of Jordan's refugee laws

Jordan's refugee laws are based on a set of key principles and policies that are designed to protect the rights and welfare of refugees and to promote their social and economic inclusion. Some of the key principles and policies of Jordan's refugee laws include:⁹

- **Non-refoulement:** Under Jordanian law, refugees cannot be returned to their country of origin if they are at risk of persecution or harm. This principle, known as non-refoulement, is a cornerstone of refugee protection, and is enshrined in both international and Jordanian law.
- **Access to essential services:** Jordan's refugee laws require that refugees have access to essential services, such as healthcare, education, and employment. This includes provisions for providing refugees with identity documents, work permits, and access to social services.
- **Inclusion in national systems:** Jordan's refugee laws aim to promote the inclusion of refugees in national systems, including the education system and the healthcare system. This includes measures to ensure that refugees have access to the same services and opportunities as Jordanian citizens.

7 NEWMAN–SELM 2003.

8 LARKING 2014.

9 RYAN 2002.

- **Community-based support:** Jordan's refugee laws recognise the importance of community-based support for refugees, and encourage the participation of local communities in supporting the needs of refugee populations. This includes efforts to build bridges between refugees and host communities, and to promote social cohesion and mutual understanding.
- **Protection of vulnerable populations:** Jordan's refugee laws are designed to protect the most vulnerable refugee populations, including women, children, and people with disabilities. This includes measures to prevent and respond to gender-based violence, and to provide specialised support to vulnerable populations.

Overall, these principles and policies reflect Jordan's commitment to protecting the rights and welfare of refugees and to promoting their social and economic inclusion. While significant challenges remain, Jordan's refugee laws represent an important step forward in ensuring that refugees are able to access the support and protections they need to rebuild their lives in safety and security.

Non-refoulement and protection from persecution

Definition of non-refoulement and its importance in refugee law

Non-refoulement is a fundamental principle of refugee law that prohibits the forced return of individuals to a country where they face the risk of persecution, torture, or other forms of harm. This principle is enshrined in several international treaties, including the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, as well as regional refugee instruments such as the African Union Convention on Refugees.

The principle of non-refoulement is based on the recognition that refugees are entitled to protection under international law, and that returning them to a situation where they face persecution or harm would violate their human rights. It is also grounded in the principle of non-discrimination, which holds that all individuals have the right to be protected from persecution and harm regardless of their nationality, race, religion, or other factors.

Non-refoulement is considered a cornerstone of refugee protection, and is widely recognised as a norm of customary international law. It is also an important legal principle in national refugee laws, including in Jordan, where it is explicitly enshrined in the country's legal framework for refugees.¹⁰

The importance of non-refoulement in refugee law cannot be overstated. It is a fundamental principle that ensures the safety and security of refugees, and protects

¹⁰ HATHAWAY 1991.

them from the risk of persecution, torture, and other forms of harm. Without the principle of non-refoulement, refugees would be at risk of forced return to situations of danger and would be denied the basic human rights to which they are entitled.

Jordan's commitment to non-refoulement and protection from persecution

Jordan has a strong commitment to non-refoulement and to protecting refugees from persecution and harm. The country has been a signatory to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol since 1956, and has developed a legal framework for refugees that is in line with international standards.

Under Jordanian law, refugees cannot be returned to their country of origin if they are at risk of persecution or harm. This principle of non-refoulement is enshrined in the country's refugee laws, which prohibit the forced return of refugees to situations of danger. Jordan has also taken steps to ensure that refugees have access to legal assistance and representation, and has established procedures for determining refugee status and providing protection to those who are recognised as refugees.

In addition to its legal framework for refugees, Jordan has also demonstrated a strong commitment to protecting refugees from persecution and harm through its humanitarian assistance programs. The country has provided refuge to millions of people fleeing conflict and persecution in neighbouring countries, including Iraq, Syria, and Palestine, and has worked closely with international organisations such as UNHCR to provide support and protection to refugees.¹¹

Despite the challenges posed by the ongoing refugee crisis, Jordan's commitment to non-refoulement and to protecting refugees from persecution remains strong. The country's efforts to provide assistance and protection to refugees reflect its recognition of the importance of upholding the fundamental principles of refugee protection and human rights.

Impact of non-refoulement on refugees in Jordan

The principle of non-refoulement has had a significant impact on refugees in Jordan, as it has helped to ensure their safety and protection from persecution and harm. By prohibiting the forced return of refugees to situations of danger, non-refoulement has provided a critical safeguard for refugees in Jordan and has helped to prevent the violation of their human rights.

In practice, the principle of non-refoulement has enabled refugees in Jordan to seek asylum and protection without fear of being forcibly returned to their country

¹¹ GOODWIN-GILL-MCADAM 2007.

of origin. This has given them the opportunity to rebuild their lives in safety and security, and has enabled them to access vital humanitarian assistance and support.¹²

Non-refoulement has also played an important role in shaping Jordan's legal framework for refugees, which is designed to protect the rights of refugees and ensure that they are treated with dignity and respect. By enshrining the principle of non-refoulement in its refugee laws, Jordan has demonstrated its commitment to upholding the fundamental principles of refugee protection and human rights.

Despite the challenges posed by the ongoing refugee crisis, the principle of non-refoulement continues to be a critical tool for protecting refugees in Jordan. As long as the country remains committed to this principle and to upholding the rights of refugees, it will continue to serve as a model for other countries seeking to provide protection and assistance to vulnerable populations.¹³

Access to essential services

Overview of the services provided to refugees in Jordan

Refugees in Jordan have access to a range of services designed to meet their basic needs and provide them with the support they need to rebuild their lives. These services are provided by a variety of organisations, including the Jordanian government, UN agencies, and international and local NGOs.

One of the most important services provided to refugees in Jordan is shelter. Many refugees are housed in refugee camps or in urban areas, where they receive support and assistance with housing, food, and other basic necessities. In addition to shelter, refugees in Jordan have access to healthcare, education, and other essential services, including water and sanitation facilities.¹⁴

UN agencies and NGOs play a critical role in providing these services, working closely with the Jordanian government to ensure that refugees have access to the support they need. UNHCR, for example, provides protection and assistance to refugees in Jordan, including assistance with registration, legal aid, and resettlement. Other organisations, such as the International Rescue Committee (IRC) and Save the Children, provide healthcare, education, and other services to refugees in both urban and camp settings.

In recent years, there has been a growing emphasis on providing refugees with opportunities for self-reliance and economic empowerment. As a result, many organisations are now providing vocational training, job placement services, and other support aimed at helping refugees to become more self-sufficient and less reliant on humanitarian assistance.

12 KÄLIN-KÜNZLI 2009.

13 McADAM 2010.

14 KARASAPAN 2015.

Despite these efforts, the scale of the refugee crisis in Jordan remains daunting, and there are significant gaps in the services and support available to refugees. As such, there is an ongoing need for increased funding and resources to support the needs of refugees and to ensure that they have access to the services and support they need to rebuild their lives in safety and dignity.

Healthcare services and their availability to refugees in Jordan

Healthcare is a critical service for refugees in Jordan, many of whom have fled their homes due to conflict, persecution, and other forms of violence. While the Jordanian government has made significant efforts to provide healthcare services to refugees, the scale of the refugee crisis and the limited resources available have made it difficult to ensure that all refugees have access to the care they need.

The Jordanian government provides healthcare services to refugees through its public healthcare system, which is available to all residents of the country, regardless of their nationality or legal status. Refugees are entitled to receive primary healthcare services, including consultations with doctors and access to medications, free of charge. However, specialised medical care and hospitalisation may not be covered, and there are often long waiting times for appointments and treatments.¹⁵

To address these challenges, a number of organisations, including UNHCR and international NGOs, have established healthcare programs and clinics specifically for refugees. These programs provide a range of services, including basic medical care, mental health support, and assistance with chronic conditions. They also help to address the language barriers that can make it difficult for refugees to access healthcare services in the public system.

Despite these efforts, however, there are still significant challenges in ensuring that all refugees have access to the healthcare services they need. Many refugees live in remote or hard-to-reach areas, making it difficult for them to access healthcare services. In addition, there are ongoing funding challenges, which can limit the availability of specialised medical care and other critical services.¹⁶

Overall, while healthcare services are available to refugees in Jordan, there is still much work to be done to ensure that all refugees have access to the care they need to stay healthy and rebuild their lives in safety and dignity.

Education and language training for refugees in Jordan

Access to education and language training is essential for refugees in Jordan to rebuild their lives and integrate into the host community. While the Jordanian government has

¹⁵ AKRAM–SYRING 2014.

¹⁶ COSTELLO–FOSTER–MCADAM 2021.

made significant efforts to provide education and language training opportunities to refugees, the scale of the refugee crisis and limited resources have made it challenging to ensure that all refugees have access to these services.

The Jordanian government has taken steps to integrate refugees into the national education system, allowing them to attend public schools alongside Jordanian students. However, there are still significant barriers to education for refugees, including language barriers and a lack of resources to support their education. Many refugee children have experienced long gaps in their education due to displacement and may struggle to catch up academically.

To address these challenges, a number of organisations, including UNHCR and international NGOs, have established education programs and language training opportunities specifically for refugees. These programs aim to provide quality education and support to refugee children and youth, as well as to adults who may need language training to access employment opportunities.

Despite these efforts, there are still significant challenges in ensuring that all refugees have access to education and language training opportunities. Many refugees live in remote or hard-to-reach areas, making it difficult for them to access education services. In addition, funding for education and language training programs is limited, and there is a need for greater coordination between government and non-governmental actors to ensure that resources are used effectively.¹⁷

Overall, while there have been significant efforts to provide education and language training to refugees in Jordan, more needs to be done to ensure that all refugees have access to these critical services. By investing in education and language training for refugees, Jordan can help to ensure that they have the skills and knowledge they need to rebuild their lives and contribute to the host community.

Access to legal aid and support for refugees in Jordan

Access to legal aid and support is critical for refugees in Jordan, who may face a range of legal challenges related to their status and their ability to access basic rights and services. While the Jordanian government has established a legal framework to protect refugees and provide them with legal assistance, the scale of the refugee crisis and limited resources have made it challenging to ensure that all refugees have access to these services.

The Jordanian government has established a legal aid system to provide refugees with access to legal assistance, including legal advice and representation in court. The legal aid system is managed by the Ministry of Justice and includes a network of legal aid centres across the country.

¹⁷ NANDA 1989.

In addition to the government's legal aid system, a number of non-governmental organisations (NGOs) and international organisations provide legal aid and support to refugees in Jordan. These organisations offer a range of services, including legal advice, representation, and assistance with documentation and administrative procedures.

Despite these efforts, there are still significant challenges in ensuring that all refugees have access to legal aid and support. Many refugees may not be aware of their legal rights and the services available to them, and language barriers may make it difficult for them to access legal assistance. In addition, funding for legal aid programs is limited, and there is a need for greater coordination between government and non-governmental actors to ensure that resources are used effectively.¹⁸

Overall, while there have been significant efforts to provide legal aid and support to refugees in Jordan, more needs to be done to ensure that all refugees have access to these critical services. By investing in legal aid and support for refugees, Jordan can help to ensure that they have the legal assistance they need to protect their rights and access basic services.

Challenges to implementing refugee laws in Jordan

The strain of refugee populations on Jordan's resources and infrastructure

The large and sustained influx of refugees into Jordan has placed significant strain on the country's resources and infrastructure. With over 650,000 registered refugees and many more unregistered, the population of refugees in Jordan now constitutes a significant proportion of the country's overall population.

One of the most significant challenges posed by the refugee crisis is the strain it has placed on Jordan's infrastructure, including housing, water, and sanitation. The large influx of refugees has led to overcrowding in many areas and has put significant pressure on the country's water resources, which were already limited.

In addition to these challenges, the refugee crisis has also had an impact on Jordan's economy. The large numbers of refugees have created increased demand for goods and services, which has driven up prices in many areas. At the same time, many refugees are unable to work legally, which has limited their ability to contribute to the economy and has led to increased reliance on aid.¹⁹

Despite these challenges, Jordan has made significant efforts to provide services and support to refugees. The government has established a number of refugee camps and has worked with international organisations to provide basic services such as healthcare, education, and water and sanitation. NGOs and international organisations have also played a key role in providing support to refugees.

¹⁸ ANNAMALAI 2014.

¹⁹ PALMER 2000.

However, with the ongoing conflict in Syria and the continued arrival of refugees, the strain on Jordan's resources and infrastructure is likely to continue. Addressing these challenges will require sustained investment in infrastructure and services, as well as continued cooperation between the government, NGOs, and international organisations.

Difficulties in ensuring access to essential services for all refugees

Ensuring access to essential services for all refugees in Jordan has been a significant challenge. Despite the efforts of the government and international organisations, many refugees still struggle to access basic services such as healthcare, education, and legal support.

One of the main barriers to access is the sheer scale of the refugee crisis. With hundreds of thousands of refugees in the country, providing services to everyone who needs them is a complex and difficult task. Resources are often stretched thin, and it can be challenging to identify and reach all of the refugees who require assistance.

Another challenge is the geographic dispersion of the refugee population. While many refugees live in designated camps, many others are dispersed throughout urban areas. This can make it difficult to provide services to everyone who needs them, particularly in areas where resources are already scarce.

Language barriers can also be a significant challenge, particularly for refugees who do not speak Arabic. Many essential services are provided in Arabic, which can make it difficult for refugees to access the support they need.

In addition to these challenges, there are also specific barriers to access for vulnerable populations such as women, children, and those with disabilities. For example, women may face cultural barriers that prevent them from accessing healthcare or legal support, while children may struggle to access education due to a lack of resources or discrimination.²⁰

Addressing these challenges will require a coordinated and sustained effort from the government, international organisations, and NGOs. This will involve not only providing essential services but also addressing the underlying factors that contribute to barriers to access, such as language barriers and discrimination.

Legal and administrative challenges in implementing refugee laws in Jordan

The implementation of refugee laws in Jordan has been challenging due to a range of legal and administrative issues. Some of the key challenges include:²¹

20 KHORY 2012.

21 RYAN 2018.

- **Limited resources and capacity:** The sheer number of refugees in Jordan has placed a significant strain on the country's resources and administrative capacity. This has made it difficult to provide refugees with the services and support they require.
- **Complex legal framework:** The legal framework governing refugees in Jordan is complex and can be challenging to navigate. This can make it difficult for refugees to access the protection and support they are entitled to under the law.
- **Inconsistent implementation:** The implementation of refugee laws in Jordan has been inconsistent, with variations in practice between different government agencies and regions. This can lead to confusion and uncertainty among refugees regarding their legal status and entitlements.
- **Limited access to legal aid:** Many refugees in Jordan have limited access to legal aid, which can make it difficult for them to navigate the legal system and access the protection and support they require.
- **Language barriers:** Many refugees in Jordan do not speak Arabic, which can make it difficult for them to understand the legal system and access legal support.

Addressing these legal and administrative challenges will require a concerted effort from the government, civil society organisations, and the international community. This will involve not only providing resources and capacity-building support but also ensuring that refugees have access to legal aid and information in languages they understand. It will also require ensuring consistent implementation of refugee laws and policies across different government agencies and regions.

Conclusion

Recap of the importance of Jordan's refugee laws

Jordan's refugee laws are crucial for protecting vulnerable populations and providing support to those who have fled their homes due to conflict, persecution, or other reasons. Some of the key benefits and impacts of these laws include:²²

- **Protection from persecution:** Jordan's commitment to non-refoulement ensures that refugees are not returned to countries where they may face persecution, torture, or other forms of harm.
- **Access to essential services:** Refugees in Jordan have access to healthcare, education, and other essential services that can help them rebuild their lives and create a sense of stability.

²² AKRAM–SYRING 2014.

- Legal support and protection: Jordan's legal framework for refugees provides a range of protections and support, including access to legal aid and assistance with resettlement and other legal processes.
- A model for other countries: Jordan's approach to refugee protection has been hailed as a model for other countries to follow, particularly in the Middle East and North Africa.

Overall, Jordan's refugee laws are critical for ensuring that vulnerable populations are protected and supported during times of crisis. While there are challenges in implementing these laws, continued efforts to strengthen and enforce them can have a significant impact on the lives of refugees in Jordan and beyond.

The continued need for support for refugees in Jordan and beyond

Despite the progress made in protecting and supporting refugees in Jordan, the need for ongoing support remains high. The ongoing conflict in neighbouring Syria and other crises in the region continue to drive displacement, with new waves of refugees arriving in Jordan each year.

To meet the ongoing needs of refugees in Jordan and beyond, it is essential to continue providing funding and support for essential services like healthcare, education, and legal aid. In addition, efforts to address the root causes of displacement, such as conflict and political instability, can help prevent future waves of displacement and reduce the burden on host countries like Jordan.²³

Beyond Jordan, there is a global need for increased support for refugees, with millions of people displaced around the world. This includes providing safe and legal pathways for refugees to resettle in other countries, as well as supporting countries like Jordan that are hosting large numbers of refugees.

By working together to address the ongoing refugee crisis, we can provide hope and support to those who have been forced to flee their homes, and help build a brighter future for all.

Final thoughts on the significance of refugee laws for protecting vulnerable populations

In a world where millions of people are displaced due to conflict, persecution, and other factors, refugee laws play a critical role in protecting vulnerable populations and ensuring that they have access to the support and resources they need to rebuild their lives.

²³ DE LAURI 2016.

The importance of refugee laws cannot be overstated. They provide legal protections against persecution, ensure access to essential services like healthcare and education, and offer a range of support and assistance to refugees as they navigate the challenges of displacement.²⁴

Jordan's refugee laws are an example of how such laws can be implemented effectively, and the impact they can have on the lives of refugees. However, the ongoing refugee crisis requires continued support and action from the international community to provide adequate protection, support, and resources to refugees in need.

In the face of ongoing conflict and displacement, it is essential that we continue to advocate for the rights of refugees, and work together to build a more just and compassionate world where everyone has the opportunity to thrive.

References

- AKRAM, Susan Mussarat – SYRING, Tom eds. (2014): *Still Waiting for Tomorrow: The Law and Politics of Unresolved Refugee Crises*. *Boston University School of Law, Public Law Research Paper*, 14-66.
- ANNAMALAI, Aniyizhai (2014): *Refugee Health Care: An Essential Medical Guide*. New York: Springer. Online: <https://doi.org/10.1007/978-1-4939-0271-2>
- COSTELLO, Cathryn – FOSTER, Michelle – McADAM, Jane (2021): *The Oxford Handbook of International Refugee Law*. Oxford: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/law/9780198848639.001.0001>
- CULCASI, Karen (2017): Displacing Territory: Refugees in the Middle East. *International Journal of Middle East Studies*, 49(2), 323–326. Online: <https://doi.org/10.1017/S0020743817000095>
- DE LAURI, Antonio ed. (2016): *The Politics of Humanitarianism: Power, Ideology and Aid*. London: I.B. Tauris. Online: <https://doi.org/10.5040/9780755620043>
- EILSTRUP-SANGIOVANNI, Mette – AL-YAHYA, Khaled W. (2018): *Refugees, Asylum Seekers and the Rule of Law in Jordan*.
- EILSTRUP-SANGIOVANNI, Mette (2020): Death of International Organizations. The Organizational Ecology of Intergovernmental Organizations, 1815–2015. *The Review of International Organizations*, 15, 339–370. Online: <https://doi.org/10.1007/s11558-018-9340-5>
- GOODWIN-GILL, Guy S. – McADAM, Jane (2007): *The Refugee in International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- HATHAWAY, James C. (1991): *The Law of Refugee Status*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HOVIL, Lucy (2016): *Refugees, Conflict and the Search for Belonging*. New York: Palgrave MacMillan. Online: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-33563-6>
- KARASAPAN, Omer (2015): Jordan's Syrian Refugees. *Brookings.edu*, 2015. február 15. Online: www.brookings.edu/blogs/future-development/posts/2015/02/25-syrian-refugees-jordan-karasapan
- KÄLIN, Walter – KÜNZLI, Jörg (2009): *The Law of International Human Rights Protection*. Oxford: Oxford University Press.
- KHORY, Kavita R. (2012): *Global Migration: Challenges in the Twenty-First Century*. New York: Palgrave Macmillan. Online: <https://doi.org/10.1057/9781137007124>

²⁴ ZAHRA 2021.

- LARKING, Emma (2014): *Refugees and the Myth of Human Rights – Life Outside the Pale of the Law*. London – New York: Routledge.
- MCADAM, Jane ed. (2010): *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*. Oxford – Portland, Oregon: Hart Publishing.
- MELOTTI, Marxiano (2018): The Mediterranean Refugee Crisis: Heritage, Tourism, and Migration. *New England Journal of Public Policy*, (30)2, 1–26.
- NANDA, Ved P. ed. (1989): *Refugee Law and Policy: International and U.S. Responses (Studies in Human Rights)*. Praeger.
- NEWMAN, Edward – VAN SELM, Joanne (2003): *Refugees and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability, and the State*. New York: United Nations University Press.
- PALMER, George R. (2000): *Health Care and Public Policy: An Australian Analysis*. South Melbourne: Macmillan Education Australia.
- RYAN, Curtis R. (2002): *Jordan in Transition: From Hussein to Abdullah*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner. Online: <https://doi.org/10.1515/9781626372665>
- RYAN, Curtis R. (2018): *Jordan and the Arab Uprisings: Regime Survival and Politics Beyond the State*. [s. l.]: Columbia University Press. Online: <https://doi.org/10.7312/ryan18626>
- WEISSBRODT, David – AOLÁIN, Fionnuala Ní – FITZPATRICK, Joan – NEWMAN, Frank (2009): *International Human Rights Law, Policy, and Process*. [s. l.]: LexisNexis.
- ZAHRA, Babar ed. (2021): *Mobility and Forced Displacement in the Middle East*. Oxford: Oxford Academic. Online: <https://doi.org/10.1093/oso/9780197531365.001.0001>



Regulation of Assisted Reproduction in Hungary¹

JÁNOS ZÁDORI² – KATALIN SZOBOSZLAI-KISS³

Following the implementation of state oversight of human reproductive procedures in 2020, several regulations have been introduced to mitigate potential issues. To enhance patient care and alleviate the workload of IVF centers, a network of specialized infertility outpatient clinics will be established alongside existing centers of assisted reproduction. These changes aim to address the challenges faced by infertility centers and improve the chances of patients having children. The policy currently allows for up to five insurance-funded treatment cycles, while cryopreserved embryo transfers are not subject to a specific limit. Furthermore, the previous three-month waiting period between treatment cycles has been eliminated, and restrictions on the number of embryos that can be implanted have been implemented. Limiting the number of embryos transferred during IVF procedures is a common practice aimed at reducing the risks associated with multiple pregnancies. By allowing only one embryo for the first transfer up to the age of 36, especially when transferred on day five of embryonic development, this initiative prioritizes the health and safety of both the mother and potential offspring. It helps to minimize the chances of complications such as preterm birth and low birth weight, which are more common with multiple pregnancies. Additionally, it can improve the overall success rates of IVF by focusing on the quality of the transferred embryo rather than the quantity. The Hungarian government anticipates that these measures will enhance the success rates of IVF treatments, consequently leading to a rise in future childbirths and a decrease in the number of frozen embryos. This study aims to delineate the effectiveness of the introduced changes in 2023 and provide recommendations accordingly.

Keywords: in vitro fertilisation, human reproductive rights, ethics of artificial insemination, infertility care, embryo donation

- 1 Special thanks to János Zádori, MD for his expert advice and consultation on evolving this manuscript.
- 2 Head of the Institute of Reproductive Medicine at the University of Szeged; Head of the Infertility Centre of the former Kaáli Institute, now the Institute of Reproductive Medicine of the University of Szeged.
- 3 Habilitated Associate Professor, Lecturer, University of Győr, Faculty of Law and Political Sciences; philosopher, classical philologist, editor-in-chief of the journal *Jog–Állam–Politika*.

Introduction

Infertility is an important social phenomenon that needs much more attention due to demographic decline than earlier. These days, fertility and reproductive capacity itself are declining, even at a young age. It is also an important issue for the electorate, because regarding medical treatments, there is an exemplary state-subsidised programme in Hungary. IVF has a very high level of social acceptance,⁴ while the number of opponents, although low, is also relevant. The main opponents are leaders of the Roman Catholic Church. According to the Catholic doctrine, the artificial human reproduction should be prohibited because it is regarded as the same method as abortion due to the fact that some embryos die during the procedure.

“In vitro fertilisation” (IVF) is one of the most significant medical advancements of the 20th century.⁵ Robert G. Edwards was awarded the Nobel Prize for his contributions to this field. Since the birth of the first IVF baby in 1978, nearly eight million people have been born through this procedure and have lived happy, healthy, and fulfilling lives.

The incredible number of couples struggling with infertility addresses a complex problem as the accelerated world, the challenges of women’s integration into the labour market, the tendency to delay starting a family, modern lifestyles, stress, environmental factors and different diseases are not conducive to delayed childbearing, in addition to other factors which are also behind this phenomenon. Infertility is not just a medical but also a growing social problem that requires attention.

Infertility affects approximately 9-10% of the global population, making it a widespread phenomenon. In 2015, a report estimated that 48.5 million couples worldwide

4 Infertility is a medical condition, and its treatment can be costly and complex. One of the most effective medical techniques for treating infertility is in vitro fertilisation (IVF). IVF involves the fusion of the gametes of the two prospective parents outside the body in a flask, under artificial conditions. The procedure is preceded by a lengthy preparation phase involving both members of the parental couple. The maturation and retrieval of the eggs from the body is a significant process. To produce more than one egg per cycle, drugs are injected into the woman’s body. These cells are then surgically removed, a procedure known as puncture. On the day of the puncture, the male gametes are thawed in a petri dish and, if necessary, injected by a biologist into the oocytes to trigger cell division. IVF can result in the production of multiple embryos. Typically, a single embryo is implanted into the womb after being cultured for three to five days. The embryos are kept outside the body in a special incubator and are either transferred to the womb or frozen during their development. Embryos that are not yet ready for implantation but viable are also frozen. This medical procedure is strictly regulated by law.

5 In vitro fertilisation (IVF) is carried out using different medical methods. Some use medication, while others undergo insemination, where sperm is transferred into the womb using a device. In certain cases, neither of these methods can be used, and IVF or intracytoplasmic sperm injection (ICSI) may be the most appropriate option. The gametes of the parents are fused outside the body, and the resulting embryos are kept in a laboratory environment. The pre-embryos are transferred back to the womb (uterus) on the most ideal day for natural conception. The other embryos, twins, are ‘anaesthetised’ in a protective solution (vitrification, also known as freezing) to give them a chance of life in the future. The debate should focus on protecting human embryos that do not survive the process.

were infertile. The growing demand for treatments is predicted by market analysts regarding a \$50 billion healthcare market in this area by 2030.⁶

There is only limited public data available on the period following the phased introduction of state funding of infertility clinics in 2020. Prior to the legislation, the state acquired the clinics belonging to the Kaáli Institute system by sale. As a result, only public health centres are allowed to provide fombicide treatment.⁷ The clinics have been placed under the control of the Directorate of Human Reproduction of the National Directorate General of Hospitals. In parallel with this provision, the use of medication in care has also become 100% subsidised. Since 2020, screening tests and related diagnostic services have also become publicly funded. Thanks to the changes, screening and treatment are free of charge for women aged 45 and over in Hungary. A complex system has been created, accessible to all free of charge. However, the resulting increase in demand requires the involvement of additional specialists. Currently, seven clinics in Budapest and six in the countryside provide assisted reproductive services.

Since the introduction of state supervision in 2020, a number of (mitigating) relief regulations have been launched.⁸ The amending provisions cover three broad areas: patient care (access to and retention of those eligible for treatment, establishment of specialised outpatient clinics); financing (making treatment free of charge); and the creation of a legal framework to support further steps to achieve certain pregnancies (single embryo implantation for mothers under 36).

6 According to the latest statistics, infertility is a global epidemic, affecting 9-10% of the population, and according to a 2015 report, around 48.5 million couples globally were infertile. The growing demand for treatments is also indicated by the fact that market analysts forecast a \$50 billion healthcare market in this area by 2030. LOVÁSZY 2020b: 8.

7 In vitro fertilisation (IVF) is a medical procedure in which the gametes of the intended parents are fused by professionals outside the body in an artificial environment. There are various methods, including fusion and injection. It is a technical term for a specific technique. The intervention for fombicide is a drastic measure. Participants undergo a thorough examination and various methods, including insemination, before the medical intervention. During insemination, a sperm cell is injected into the mother's womb, resulting in pregnancy and the birth of a child. However, the fusion of cells from outside the body may raise ethical or psychological concerns for many individuals. Some opponents of IVF argue that it can damage marriage because fertilisation takes place outside the body. Additionally, the extraction of gametes, such as eggs retrieved by a surgical procedure called puncture for women or donated eggs from a clinic in the case of men, is prohibited by religious Catholic morality; and therefore, the procedure is not allowed for religious individuals. The same applies to those of the Jewish faith. Both arguments can be refuted by the practice itself. The doctor, as a specialist, is involved in the process of fertilisation.

8 The amendments were published in July and October 2023. The most recent amending rules were released for public consultation in October 2023 and are available on the website of the Government of Hungary under Ministerial Decrees, see: <https://kormany.hu/dokumentumtar/egyes-eu-es-egeszsegbizi-t-min-rend-humanrepr-elj-osszef-mod-min-rend>

Changes in patient care

Retaining people in treatment, reducing drop-outs

As data before 2020 is not publicly available, a comparative analysis cannot be made. However, published data on the number of patients treated between 2020 and 2021 is accessible in an article entitled *The Development Concept of Infertility Care in Hungary*⁹ The paper was published in the April 2023 issue of the *Review on Gynaecological and Obstetric Training*, published by the Institute of Human Reproduction of the National Directorate General of Hospitals and the Urology Clinic of Semmelweis University. According to the study 7091 IVF treatments were carried out during the period examined.¹⁰ The success rate of the interventions was 25%. This is the twinning rate for many years. It can be concluded that 1772 children were born from IVF treatments carried out in the period under review. It is not clear from the article how the number of children born was distributed among the 13 infertility centres. The authors of that article did not investigate the success rates but focused their analysis on the causes of patient drop-out. Their analysis reveals that patients often give up on ART after two unsuccessful treatments without taking advantage of the additional opportunities offered by public funding. The NDGH Institute of Human Reproduction aims to keep couples who drop out of treatment in the system through positive measures.¹¹ These modifications should positively influence the patient's attitudes: "a significant proportion of patients are therefore unlikely to take advantage of the amount of fombicide treatment that would give them a realistic chance to become family."¹² The published high drop-out rate is indeed shocking. It is well known that the biggest difficulty an infertile couple faces is getting into the clinic. The question arises as to what might be the explanation for the fact that they stop treatment after the second or third unsuccessful treatment. The 2023 amendment abolished the time limit between treatments. The waiting period between two implantations was a minimum of three months until 2023. This change raises a number of questions. Can the abolition of the three-month waiting period have the retention effect that would encourage patients to take advantage of all the funded treatments? Can we predict whether the abolition of the waiting time limit will have a positive effect on the increase in the number of

9 VESZTERGOM et al. 2023b: 45–50.

10 "The NDGH 2022 study shows that of the 7,091 cases treated in Hungary in 2020 and 2021, the survival rate of patients who underwent four cycles of treatment for infertility was 25%. The first treatment resulted in a relapse in 11% of the patients. Each unsuccessful attempt is associated with a significant drop-out rate, leading to a steady decline in the number of treatment cycles. After the first intervention, 15.5% of patients (1101) give up or take a longer break from treatment, and more than half of the patients (3981, 56.1%) give up or take a longer break from treatment after three unsuccessful attempts." VESZTERGOM et al. 2023b: 49.

11 "After the first intervention, 15.5% of patients (1101), and after three unsuccessful attempts, more than half of the patients (3981, 56.1%) give up or take a longer break from treatment." VESZTERGOM et al. 2023b: 49.

12 VESZTERGOM et al. 2023b: 49.

people seeking treatment? Abolishing the time limit alone cannot eliminate drop-outs. It helps give couples a clearer vision of the future of treatment. If we also take into account the new provision that the number of embryo transfers is not limited, it is now up to the time available to couples and the capacity of the reproduction centres to transfer frozen embryos. This significantly reduces stress and greatly shortens the time needed to achieve pregnancy; it helps to move on.

On patient-friendly and embryo-friendly funding changes¹³

Over the past twenty years, the date of the first child's birth has been delayed. According to the Central Statistical Office, in 1998, 13% of women aged 30 were childless, while in 2018, this figure rose to 56%.¹⁴ The postponement of the first childbirth date reduces the chances of having a child later. It is also noteworthy that, according to the data of the Hungarian Central Statistical Office, while in 1998 the average number of children per 100 women aged 30 was 156, in 2018 this fell to 76, indicating a reduction in the rate of twin pregnancies which is considered the main risk of the treatment. This change in trend will also increase the workload of the centres. However, the implementation of the planned multi-tiered, rural-focused improvements may enable the new system to operate efficiently and in a patient-centred way. The 2023 changes are also intended to mitigate the negative demographic trend, as more people will use the five treatments funded by the state than those who would have done so if they had remained self-funded. The number of subsidised treatments has been increased from the previous three to five, meaning that five embryo implantations will be eligible for free funding. State funding covers the cost of medication, screening and implantation. It is expected that the increase in the number of free implantations will lead to more children being born. At the same time, the measure could lead to a reduction in the number of cryopreserved embryos in the future. This change will have a positive impact not only on patients but also on embryos. It will also speed up the use of frozen embryos.¹⁵ The costs of keeping embryos stored in clinics are also covered by the state, incurring considerable expenses on storage and resources.¹⁶ Can such a measure increase the chances of a live birth at the same time? It is likely to have a positive impact on the number of births.¹⁷

13 Legislation should be implemented to determine the fate of these embryos after the storage period to ensure ethical practices and inform prospective parents of their responsibilities. Embryos can be stored by freezing for up to ten years.

14 Lilla Szijártó examined the demographic data for the period 1998–2018 based on the data of the Hungarian Central Statistical Office (KSH). SZIJÁRTÓ 2023: 122.

15 SZIJÁRTÓ 2023: 121.

16 SZIJÁRTÓ 2023: 121.

17 "It is generally accepted that there is no difference in reproductive potential between 'fresh' and frozen embryos, and therefore, except in some cases, there is no justification for new stimulation treatments." VESZTERGOM 2023a: 45.

The measure financed by the state is also justified in terms of speeding up the turnaround time for patients awaiting treatment, and it is an important change given the age of the patient population, as fertility rates are effectively decreasing month by month over time. According to NEAK¹⁸ data, the age of women presenting for infertility treatment in 2022 was 35.5 years.¹⁹

The measure also reduces the number of embryos frozen by preventing the start of new IVF treatments in case embryos from previous stimulations are awaiting implantation.²⁰

Under the new rules, if a couple has six embryos from one stimulation, a patient under 36 can claim these six embryos free of charge, in that case with five implantations, which means that they will get back one embryo per implantation. However, birth chances of cryopreserved embryos could be influenced even more effectively by allowing embryo donation in our country. This is not addressed in this article. This is a sensitive issue, as embryo donation is not regulated by law in Hungary. However, in the European Union, donation without precedent is allowed in the Czech Republic. Various non-scientific forums have reported that infertile couples in Hungary are using embryo donation in this neighbouring country, which is banned in Hungary. This phenomenon has been going on for years. If we look at the issue from the point of view of these frozen embryos, which are awaiting implantation but not used, donation can be considered a life-saving intervention, and its introduction is also a matter of moral consideration. The prohibition of donation is primarily based on religious and moral grounds.

Conclusion

A number of relaxed regulations have been introduced since the introduction of Government of Hungary oversight of human reproductive procedures in 2020. These changes aim to reduce the burden on fertility centres and improve patients' chances of having children. The number of state-funded implantations following a given IVF treatment was made free of charge. The three-month waiting period between implantations has also been abolished and the number of embryos that can be implanted has been limited, to one per implantation. To improve patient care and reduce the workload of IVF centres, a network of specialised clinics was set up alongside

18 National Health Insurance Fund in Hungary.

19 "The issue of bringing forward the age of childbearing – according to the age of possibility – is of paramount importance from a health and population policy point of view. Women's fertility declines gradually with age (30-35 years) and this decline accelerates after the age of 35. In recent years, the similar trend of male age on reproduction has become evidence-based. In 2021 the average age at childbearing was increasing, rising to 29.08, while the average age at the birth of a woman's first child, and the average age at which women undergo assisted reproductive treatment was at 35.5 in 2022 (HRI survey based on NEAK data)." VESZTERGOM et al. 2023b: 48.

20 "From a bioethical point of view, it is appropriate to regulate that a new embryo treatment can only be started if the embryos already created have been used, i.e. implanted." VESZTERGOM et al. 2023b: 46.

infertility clinics. These clinics mainly provide fertility counselling. The Government of Hungary expects that these measures will lead to an increase in the success rate of IVF treatments, leading to a rise in the number of children born. The Government of Hungary expects the changes to improve the demographic deficit and ensure that all desired children are born.

In Hungary, IVF is gaining ground and the Government of Hungary is providing a lot of support, promising that within three years there will be testing centres in every county, while assisted reproductive technologies and IVF will only be available in existing and licensed state clinics.

References

- BERNÁRD, Artúr (2018): A meddőségről általában [About Infertility in General]. In KAÁLI, Steven G. (ed.): *A meddőség korszerű diagnosztikája és kezelése* [Modern Diagnosis and Treatment of Infertility]. Budapest: Medicina, 13–23.
- KAÁLI, Steven G. ed. (2018): *A meddőség korszerű diagnosztikája és kezelése* [Modern Diagnosis and Treatment of Infertility]. Budapest: Medicina.
- KOVÁCS, Gábor (2020): Jogi és etikai kihívások a vér- és plazmadonációnál [Legal and Ethical Challenges in Blood and Plasma Donation]. *Jog–Állam–Politika*, 12(Különszám), 69.
- KŐRÖSI, Alexandra (2016): Jogvédelem az élet kezdetén – A méhmagzat jogalanyi státusza [Legal Protection at the Beginning of Life – The Legal Status of the Fetus]. *Jog–Állam–Politika*, (2), 135–150.
- KŐRÖSI, Tamás (2009): *Lombikcsodák. A mesterséges megtermékenyítésről orvos-, pszichológus- és páciens szemmel* [Fetuses. On Artificial Insemination from the Doctor's, Psychologist's and Patient's Point of View]. Győr: Lilli.
- KŐRÖSI, Tamás (2018): Stimulációs protokollok [Stimulation Protocols]. In KAÁLI, Steven G. (ed.): *A meddőség korszerű diagnosztikája és kezelése* [Modern Diagnosis and Treatment of Infertility]. Budapest: Medicina, 199–238.
- KŐRÖSI, Tamás (2020): Legyen több a bölcső, mint a koporsó [Let There Be More Cradles than Coffins]. *Magyar Nemzet*, 9 January, 2020. Online: <https://magyarnemzet.hu/velemenylegyen-tobb-a-bolcso-mint-a-koporso-7644173>
- LOVÁSZY, László (2010): Rövid elmélkedés a modern abortusz-paradoxonról a magyar alkotmányozás fényében az állam életvédelmi kötelezettsége szempontjából [A Brief Reflection on the Modern Abortion Paradox in the Light of the Hungarian Constitution in Terms of the State's Duty to Protect Life]. *Európai Jog*, 10(5), 3–12.
- LOVÁSZY, László (2019): A biozsák, ami megmentheti a világot [The Bio-Bag that Could Save the World]. *Portfolio*, 19 August, 2019. Online: www.portfolio.hu/prof/20190819/a-biozsak-ami-megmentheti-a-vilagot-334343
- LOVÁSZY, László (2020a): Lombik: áldás és békeség – Már lehet etikai szempontokat érvényesíteni a szűken vett profitzemlélet rovására [Flask: Blessing and Peace – Ethical Considerations Can Now be Applied to the Detriment of a Narrow Profit Motive]. *Magyar Nemzet*, 24 November, 2020. Online: <https://magyarnemzet.hu/velemenylombik-aldas-es-bekeseseg-8996354>
- LOVÁSZY, László (2020b): Nyolcmillió új élet [Eight Million New Lives]. *Figyelő*, 63(5), 8.

- LOVÁSZY, László – SZALAY Máté Gerzson (2015): Genetikailag háromszülős gyermekektől az eugenika polgári jogiasításáig [From Children with Genetically Three Parents to the Civil Legalisation of Eugenics]. *Európai Jog*, 15(5), 1–6.
- LOVÁSZY, László Gábor – SZOBOSZLAI-KISS, Katalin (2021): A mesterséges megtermékenyítésről mint az élethez való jog lehetőségéről és az ebből származó etikai dilemmákról [On the Possibility of Artificial Insemination as a Right to Life and the Ethical Dilemmas it Raises]. *Jog–Állam–Politika*, 13(2), 61–96.
- MEIXNER, Zoltán (2022): Minden nőnek tudnia kell, hogy a terhesség időpontjának kitolásával mit kockáztat [Every Woman Should Know What she is Risking by Postponing her Pregnancy]. 27 May, 2022. Online: www.hazipatika.com/napi_egeszseg/orvosnal/cikkek/minden-nonek-tudnia-kell-hogy-a-terhesseg-idopontjanak-kitolasaval-mit-kockaztat
- SERDÜLT, Viktória (2023a): Változtat a kormány a meddőségi kezelések szabályain, de a legfontosabb kérdéshez még nem mert nyúlni [The Government is Changing the Rules on Infertility Treatment, but Has Not Yet Dared to Touch the Most Important Issue]. *HVG.hu*, 7 June, 2023. Online: https://hvg.hu/itthon/20230607_kormany_meddosegi_kezelesek_finanszirozas_valtozas
- SERDÜLT, Viktória (2023b): Új tervezet az állami lombikkezelésről: 36 év alatt csak egy embriónt ültetnek be, 45 év marad a korhatár és kijelölték a szakambulanciákat [New Draft on State-Run IVF: Only One Embryo Implantation under 36, the Age Limit Remains 45 and Specialised Outpatient Clinics have been Designated]. *HVG.hu*, 26 October, 2023. Online: https://hvg.hu/itthon/20231026_igy_modositana_tovabb_a_lombikkezelesek_szabalyait_a_kormany
- SZIJÁRTÓ, Lilla (2023): A humán reprodukciós eljárások etikai és jogi dilemmái a XXI. századi Magyarországon [Ethical and Legal Dilemmas of Human Reproductive Procedures in 21st Century Hungary]. *Jog–Állam–Politika*, (1), 111–144. Online: <https://doi.org/10.58528/JAP.2023.15-1.111>
- SZTE (2023): A Szegedi Tudományegyetem Dél-alföldi Demográfiai Program keretében több száz párnak ad esélyt a családalapításra az SZTE Reprodukciós Medicina Intézet [The Institute of Reproductive Medicine of the University of Szeged Gives Hundreds of Couples the Chance to Start a Family within the Framework of the South Great Plain Demographic Programme of the University of Szeged]. 10 July, 2023. Online: <https://u-szeged.hu/sztehitek/2023-julius/szegedi-tudomanyegyetem>
- VESZTERGOM, Dóra – TÉGLÁS, Gyöngyvér – FÓNYAD, Gábor – SZOMSZÉD, Orsolya – SZÖLLŐSI, Katalin – KRÁDI, Anna – KOPA, Zolt – NÁNÁSSY, László (2023a): A hazai meddőségi ellátás helyzete [The Situation of Infertility Care in Hungary]. *Nőgyógyászati és Szülészeti Továbbképző Szemle*, February 25(1), 5–11.
- VESZTERGOM, Dóra – TÉGLÁS, Gyöngyvér – FÓNYAD, Gábor – SZOMSZÉD, Orsolya – SZÖLLŐSI, Katalin – KRÁDI, Anna – KOPA, Zolt – NÁNÁSSY, László (2023b): A hazai meddőségi ellátás fejlesztési koncepciója [The Development Concept of Infertility Care in Hungary]. *Nőgyógyászati és Szülészeti Továbbképző Szemle*, 25(2), 45–50.

Legal sources

1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről [Act CLIV of 1997 on healthcare]
- 30/1998. (VI. 24.) NM rendelet az emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárások végzésére vonatkozó, valamint az ivarsejtekkel és embriókkal való rendelkezésre és azok fagyasztva tárolására vonatkozó részletes szabályokról [NM Decree 30/1998 (24.VI.) on the detailed rules for the performance of special procedures for human reproduction, the disposal of gametes and embryos and their frozen storage]

The Theory of Cartelisation and its Critique in Koole

ANETT HORVÁTH¹ – MILÁN NAGY²

The concept of a cartel party as formulated by Richard S. Katz and Peter Mair initially provoked a debate between the authors and Professor Ruud Koole, but several empirical studies on the issue of cartelisation have led to a number of conclusions on the thesis that are worth further reflection.

Keywords: Katz–Mair, cartel parties, critique, Ruud Koole, country specificities

On parties

“Political parties are political organisations with a membership and an autonomous institutional structure, which put forward candidates for parliamentary and municipal elections with a view to gaining a share of political power and, through their representatives, play a decisive role in shaping the political process and indirectly exercising power over the life of society as a whole.”³

To put it a little more precisely, political representation, which emerged and became institutionalised in the 13th century, is a relationship between people, manifested in the representation of the will and interests of a community. In modern parliamentary democracies, where on the one hand the people exercise their power through elections and on the other hand the representatives collectively represent the will of the people, popular representation can be understood as the “real will of the nation”, i.e. as a representation of will or interests⁴ that points to future performance, and political parties are indispensable organisations that aim to mediate between the state and the citizens in the competition for and the filling of political positions.⁵

1 Assistant Professor, Ludovika University of Public Service Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Governance and Public Policy.

2 Economist, Public Administrator, Associate of the St. Thomas Aquinas Public Academy.

3 SZARVAS–TÓTH 2003: 400–401.

4 NAGY 2019: 268–269.

5 MARCHUT 2019: 452.

Both formulations reflect the *pars pro toto* principle, i.e. that parties, while representing only one section of society, seek to influence the whole by exercising power and implementing their programmes. This requires, however, the acquisition of power, which in modern (representative) democracies is achieved through a parliamentary majority in elections. However, “democracy is costly, and clearly there can be no stable democracy without well-resourced, viable parties”⁶ The reasons for and background to this assertion that central budget funding for political parties is necessary can best be illustrated by looking at the history of party development. In describing this process, particular emphasis should be placed on the phenomenon of cartelisation as one of the defining issues of our time.

History of the development of political parties

The early forms of party formation were parliamentary clubs, societies, or in other words, loosely organised protoparties with no extra-parliamentary membership, which included honorary parties, parties organised by intellectuals, landowners and citizens interested in politics. The politicians of these parties lived for politics and not from politics.

Organised parties, which already had a national network, permanent organisation and apparatus, were the first true form of modern parties.

The emergence of the modern mass parties of the 20th century, which developed in part alongside the organised parties, was made possible by the extension of suffrage, both on the part of the electorate and on the part of the parties. In terms of expanding the parties’ voter base, the empowerment of the hitherto apolitical masses, especially the working class and the peasantry, had enormous potential. The mass socialist-social democratic parties that were then being formed benefited most from the availability of a new voter base. These parties had a broad membership and were characterised by strong party organisation and discipline. Class affiliation was the basis for membership of mass parties, and their main function was to articulate and represent class interests. Hence the typical forms of mass parties are class parties and ideological or ideological parties.

In the 1950s and 1960s, as a result of the transformation of the class and stratification structure of society on the one hand, and the expansion of mediatised politics and the professionalisation of politics on the other, the competing (competitive) people’s parties, or “catch all”⁷ parties, as they were also called, no longer aimed at representing a community, but at maximising votes. In order to achieve this, ideology became less important, party programmes became more general and the role of individual party members was significantly reduced, while the role of party leaders was considerably

6 NAGY 2018:

7 For the original version of the so-called catch-all thesis, see KIRCHHEIMER 1966: 177–200.

enhanced.⁸ The role of political marketing and the use of the mass media in political mobilisation and influence suggests that these parties could be called media parties.⁹ Although a significant number of parties have, for the reasons outlined above, become umbrella parties, ideological parties have also survived.¹⁰

The cartel party thesis and cartelisation

Following Katz and Mair,¹¹ a new type of party, the so-called cartel party, emerged, the origins of which are disputed in the literature. Some date it to the 1970s, others to the collapse of the bipolar world order.¹² Whereas the classical mass parties relied essentially on a broad, large membership (both in terms of activist work and party funding through membership fees), with the advent of state support for parties they became independent of the membership, entering into a symbiotic relationship with the state.¹³ It follows that the term cartel party is used in political science literature to refer to parties that rely exclusively on state resources, that are in fact identical in their acquisition, and that thus limit the conditions of competition and are thus separated from society.¹⁴

In the last decades of the 20th century, the big parties, dependent on state funding, collaborated with each other to build a closed system to make it difficult for new political parties to become a parliamentary factor and to secure their financial resources. The structure and operation of the cartel parties is also interesting in that they have retained the mass base as a source of legitimacy, but their activities are not primarily aimed at achieving social goals or representing values, but at the professional operation of politics and, above all, at gaining and retaining power. The ideological background is now blurred, and the ideological type of politician has been replaced by managerial skills in party leadership. Membership is atomised, represented not by social strata but by individuals; it follows that it has no real power, no influence, on the functioning of the party. Another new phenomenon is that parties and the state are more closely linked than in the past, while at the same time the relationship between parties is not defined by competition but by “collusion” and cooperation.¹⁵

8 MAAS 2001: 167.

9 SZARVAS-TÓTH 2003: 73.

10 BIHARI-POKOL 2009: 340–341.

11 KATZ-MAIR 1995: 5–28.

12 SMUK 2020: 747.

13 TÓTH 2017: 52.

14 SMUK 2020: 747.

15 KATZ-MAIR 1995: 13.

A critique of the cartel party thesis

The concept of the cartel party, as formulated by Richard S. Katz and Peter Mair, initially provoked a debate between the authors and Professor Ruud Koole, but several empirical studies on the issue of cartelisation have led to a number of conclusions on the thesis that are worth further reflection.

Koole has criticised Katz and Mair's work from an analytical point of view on several points, noting that the characteristics generally attributed to the type of cartel party should be taken into account depending on the specific circumstances of the country. Closely related to this is the criticism of the evolutionary approach to parties. In Katz and Mair's approach, the cartel party is the fourth form of party that has evolved in the course of contemporary history. Koole, on the other hand, argues that the coexistence of different types of parties should be assumed in research on parties. In his view, instead of assuming the existence of an ideal party type at a given time, it is better to examine why a certain type of party underwent certain changes and became different at a given time. He is convinced that a closer relationship between party and state can have different effects depending on, for example, the electoral system, the media system and the history of the country.¹⁶ As an example, the parties and political systems of the Central and Eastern European states, which suffered from decades of communist dictatorship, show significant differences compared to the changes in Western countries under liberal democracy. It follows that only a valid explanation for the transformation of parties from one type to another can be given in the light of a country's specific situation and history.

In addition to the theoretical criticism of the thesis, practical, empirical studies also pointed to weaknesses, as some of these studies found the theory to be adaptable only with minor or major reservations. Detterbeck concludes that, even if the party systems he has studied do exhibit features of cartel partisanship, these cannot always be explained by Katz and Mair's theory.¹⁷ In the case of the Canadian party system – and of the Anglo-Saxon party system in general – Young found no evidence for the cartel thesis either at the level of the individual party or at the level of the party system.¹⁸ And Scarrow's studies¹⁹ have shown that, contrary to a strong implication of the cartel thesis, state subsidies to parties do not affect the outcome of party competition, so that the "crowding-out effect" does not really work.²⁰

Overall, Koole's criticisms were certainly valid, as Katz and Mair often cited only a few suitable examples to support their theory. This shortcoming has been well demonstrated by the results of subsequent empirical research. It is important to note that elsewhere, the authors have noted that the theory was not sufficiently tested in

16 KOOLE 1996: 519–520.

17 See DETTERBECK 2005: 173–191 and DETTERBECK 2008: 27–40.

18 See YOUNG 1998: 339–358.

19 See SCARROW 2006: 619–639.

20 HORVÁTH–SOÓS 2015: 268.

its initial phase, but that they had subsequently refined and supplemented their thesis several times.

The Koole critique of domestic data²¹

Over the past thirty years, a dependency relationship has developed between parties in the domestic system and state resources that has made state subsidies an indispensable element of the parties' operation and existence.

By 2022, a close symbiosis between the total revenues of parliamentary parties and the share of state subsidies can be said to have developed.

Katz and Mair's theory of cartel parties, however, as critically formulated, should be "tailored" to the specificities of the parties. The term "cartel" (a foreign word) has been able to establish itself with a content in line with international standards primarily in the domestic economic milieu, but less so in political science. The activity of restricting competition between political parties (cartel) has no place in the case of domestic parties. The unquestionable and natural premise of political parties is still competition. This is why the name of the party of interest²² could be a possible way of embedding political science.

But being in the political arena has become extremely capital-intensive in recent decades. This has made it in the common interest of parties to tacitly "play in the same direction" for their organisational survival. In Katz and Mair's theory of cartel parties, this inter-party collusion is interpreted as a typical pattern, which can be understood in an extended spectrum. In the domestic pattern, however, "quasi-alliance" between parties is/can be almost exclusively established only in connection with the adoption of the budget. Thus, the domestic pattern can be equated to a minimalist collusion.

Katz and Mair say that the parties have "conquered" the state in the context of the exclusionary behaviour of the cartel party. The incumbents want broadly acceptable governance, their aim is to keep those in and those on the outside still excluded. This process is good for those on the inside and bad for those on the outside. This claim is not clear-cut for domestic practice either, because by the end of the first decade of the 2000s we witnessed a marked reshuffling in the ranks of domestic parliamentary parties.

The contradiction was born, the domestic interest league parties emerged, because the dependency of the parties on state subsidies is not questionable, but at the same time the exclusionary attitude of the system did not prevail, because new parties had a chance to become powerful.

It would be desirable, however, to aim for a proper balance between public funding and donations in terms of the parties' sources of income. If the parties obtain all or most of their funding from the state budget, it is likely that in the long term they will lack the motivation to maintain regular contact with the various social groups.

21 HORVÁTH 2022: 185–196.

22 Interest – potential for a profitable outcome; league – association.

References

- BIHARI Mihály – POKOL Béla (2009): *Politológia* [Political Science]. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó.
- DETTERBECK, Klaus (2005): Cartel Parties in Western Europe? *German Politics*, 11(2), 173–191. Online: <https://doi.org/10.1177/1354068805049738>
- DETTERBECK, Klaus (2008): Party Cartel and Cartel Parties in Germany. *German Politics*, 17(1), 27–40. Online: <https://doi.org/10.1080/09644000701855119>
- HORVÁTH, Anett (2022): A kartellpárt hazai megjelenése – A pártok és az állam egyre szorosabb szimbiózisának tendenciája [The Emergence of the Cartel Party in Hungary: The Tendency of the Ever Closer Symbiosis between Parties and the State]. *Jog–Állam–Politika*, 14(2), 185–196.
- HORVÁTH, Attila – SOÓS, Gábor (2015): Pártok és pártrendszer [Parties and Party Systems]. In KÖRÖSÉNYI, András (ed.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után* [The Hungarian Political System – After a Quarter of a Century]. Budapest: Osiris, 249–278.
- KATZ, Richard S. – MAIR, Peter (1995): Changing Models of Party Organization and Party Democracy. *Party Politics*, 1(1), 5–28. Online: <https://doi.org/10.1177/1354068895001001001>
- KIRCHHEIMER, Otto (1966): The Transformation of the Western European Party System. In LAPALOMBARA, Joseph – WEINER, Myron (ed.): *Political Parties and Political Development*. New Jersey: Princeton University Press, 177–200. Online: <https://doi.org/10.1515/9781400875337-007>
- KOOLE, Ruud (1996): Cadre, Catch-all or Cartel? A Comment on the Notion of the Cartel Party. *Party Politics*, 2(4), 507–523. Online: <https://doi.org/10.1177/1354068896002004004>
- MAAS, Willem (2001): Catch-All Parties. In MICHIE, Jonathan (ed.): *Reader's Guide to the Social Sciences*. London: Fitzroy Dearborn, 37–51.
- MARCHUT, Réka (2019): Pártok [Parties]. In PÁSZTOR, Péter (ed.): *Magyar politikai enciklopédia* [Hungarian Political Encyclopedia]. Budapest: Mathias Corvinus Collegium – Tihanyi Alapítvány,
- NAGY, Levente (2019): Képviselő [Representation]. In PÁSZTOR, Péter (ed.): *Magyar politikai enciklopédia* [Hungarian Political Encyclopaedia]. Budapest: Mathias Corvinus Collegium – Tihanyi Alapítvány, 268–269.
- NAGY, Teodóra (2018): Money Talks – Party and Campaign Financing 2018. *Hetek*, 22(2).
- SCARROW, Susan E. (2006): Party Subsidies and the Freezing of Party Competition. *West European Politics*, 29(4), 619–639. Online: <https://doi.org/10.1080/01402380600842148>
- SMUK, Péter (2020): A politikai pártok [The Political Parties]. In CSINK, Lóránt – SCHANDA, Balázs – VARGA, Zs. András (eds.): *A magyar közjog alapintézményei* [The Basic Institutions of Hungarian Public Law]. Budapest: Pázmány Press, 723–753. Online: https://jak.ppk.hu/uploads/articles/2166539/file/5_4_Apolitikai_partok.pdf
- SZARVAS, László – TÓTH, Csaba (2005): Pártok és pártrendszerek [Parties and Party Systems]. In GALLAI, Sándor – TÖRÖK, Gábor (eds.): *Politika és politikatudomány* [Politics and Political Science]. Budapest: Aula, 392–437.
- TÓTH, László (2018): A végrehajtó hatalom prezidencializálódásának egyes aspektusai a II. és III. Orbán-kormányok esetében [Some Aspects of the Pre-existence of the Executive in the Case of the Second and Third Orbán Governments]. *Parlament Szemle*, (2), 47–68. Online: <https://parlamentiszemle.hu/wp-content/uploads/2018/02/parlamentiszemle-toth-laszlo.pdf>
- YOUNG, Lisa (1998): Party, State and Political Competition in Canada: The Cartel Model Reconsidered. *Canadian Journal of Political Science*, 31(2), 339–358. Online: <https://doi.org/10.1017/S000842390001982X>

Tartalom

TANULMÁNYOK

CSAPÓ ZSUZSANNA: <i>Dászvidányja, Oroszország! Az Európa Tanácsból kizárt extagállam és az Emberi Jogok Európai Bírósága. Hogyan tovább válás után?</i>	5
CSUDAI-KERESTÉLY TÜNDE: <i>A gazdaglisták és az adatvédelem</i>	23
MÁRTON GELLÉN: <i>The Development Path of the Hungarian Public Administration from the Regime Change to the New Era of Crises</i>	45
BRIGITTA MALUSTYIK BÍRÓNÉ: <i>Rules and Practical Challenges of Cross-Border Healthcare in the European Union</i>	71
MEERA ALMA'AITAH: <i>The Legal Regulations and Governmental Approaches towards Refugees in Jordan</i>	91
JÁNOS ZÁDORI – KATALIN SZOBOSZLAI-KISS: <i>Regulation of Assisted Reproduction in Hungary</i>	107
ANETT HORVÁTH – MILÁN NAGY: <i>The Theory of Cartelisation and its Critique in Koole</i>	115