arsboni

DARVAS TAMÁS –
A világűrjog fogalmi és történeti alapjai, új kihívásai

DEMJÉN ANNA KATALIN –
Az adatvédelem jogi szabályozása a bizalom, a félelem és a jogtudat szemszögéből

MÓDOS MÁTYÁS –
Nyílt adatok a jogalkotásban

STÁNICZ GÁBOR – STÁNICZ PÉTER –
Felkészülés az élet végére – az előzetes rendelkezések alapjai és hazai gyakorlata

SCHUBAUER PETRA –
Információs önrendelkezés a halál után hatályos jogunkban, avagy a post-mortem privacy

VIII. évfolyam, 2020/3-4. szám

arsboni jogi folyóirat · arsboni.hu

Kiadja a Stádium Intézet
Budapest, Akadémia utca 11. mfsz. 3/A
stadiumintezet@gmail.com
arsboni@arsboni.hu
ISSN 2064-4655

Felelős szerkesztő:
Orbán Endre

Szerkesztők:

Dobos Zoltán
Kállai Nóra
Klemencsics Andrea
Kocsis Gergő
Mátyás Ferenc
Milánkovich András
Molnár Benedek
Nagy Gergő
Németh Márton
Rokob Balázs
Szabó Tibor Zsombor
Szentgáli-Tóth Boldizsár
Szalbot Balázs
Tóth Mónika
Tóth Péter
Trombitás Mónika
Weidinger Péter

Címlap: Gyarmati Dorottya

TARTALOMJEGYZÉK

TANULMÁNY 3

Darvas Tamás: A világűrjog fogalmi és történeti alapjai, új kihívásai 3

Demjén Anna Katalin: Az adatvédelem jogi szabályozása a bizalom, a félelem és a jogtudat szemszögéből 17

Módos Mátyás: Nyílt adatok a jogalkotásban 39

Stánicz Gábor – Stánicz Péter: Felkészülés az élet végére – az előzetes rendelkezések alapjai és hazai gyakorlata 54

Schubauer Petra: Információs önrendelkezés a halál után hatályos jogunkban, avagy a post-mortem privacy 74

TANULMÁNY

Darvas Tamás:
A világűrjog fogalmi és történeti alapjai, új kihívásai

„Any planet is "Earth" to those that live on it."[1]
„Their eventual choice, as ours, is spaceflight or extinction."[2]

Az űrjog (*law of outer space* vagy *space law*) egyértelműen a nemzetközi jog legfiatalabb ágának tekinthető, és merem feltételezni, hogy a jogágak legfiatalabbika.[3] Egyben azt is gondolom, hogy az elmúlt évek során újra kibontakozó ún. „űrverseny" (*space race*), azaz az űrben zajló, nagyobb részben technológiai és hatalmi, kisebb részben katonai versengés és az e versengés által felmerülő új jogi kihívások miatt nagy igény mutatkozik arra, hogy az űrjoggal érdemben foglalkozzunk.[4] Az űrversenyben való részvétel ráadásul már nem az államok monopóliuma, hanem az immár magáncégek, gazdasági társaságok részvételével is zajlik, akár egy sajátos PPP megoldás, azaz köz- és magánegyüttműködés keretében. Ennek egyik indikátora, hogy szinte napi szinten hallani olyan hírekről, amelyek kapcsán az űrjog jelenlegi (nemzetközi) jogi kereteinek átszabása, jogi alapfogalmainak átírása jogos kérdésfelvetésként merül fel, ám eddig Magyarországon csend volt e tendenciák kapcsán a jogi tudományos körökben. Legutóbbi példa ezekre a SpaceX által tett nyilatkozat, amelyben a Marsra „szabad bolygóként" (*free planet*) tekint, valamint az Amerikai Egyesült Államok (USA) elnöke által kiadott elnöki rendelet (*executive order*) és az Artemis-egyezmények, amelyekről a jelen tanulmány III. részében részletesebben szót ejtek.

A nemzetközi hírű és jelentőségű űrjogász Gál Gyula 1964-es könyve óta nem született átfogó magyar nyelvű mű a világűrjogról.[5] A jelen tanulmány célja nem egy átfogó kép nyújtása a világűrjogról, sokkal inkább a fentiekben kifejtett és a jogi tudományos beszédből jelenleg fájóan hiányzó párbeszéd előremozdítása. Talán sporadikus kivételt jelent ez alól a közelmúltból a jelen tanulmány előképének is tekinthető, szerzőtársammal közös cikkem, valamint ezt követően Bartóki-Gönczy Balázs tanulmánya, amely elsősorban a nemzeti szintű szabályozás aktuális kérdéseit taglalja.[6]

---

[1] Magyarul: *„Bármelyik bolygó „föld" a rajta élők számára."* Ld.: Isaac Asimov: Kavics az égben. In: *Isaac Asimov Teljes Alapítvány-Birodalom-Robot-Univerzuma* III. kötet Szukits Könyvkiadó, Szeged, 2002, 214. o.

[2] Carl Sagan: *Pale Blue Dot – A Vision of the Human Future in Space.* Ballantine Books, New York, 1997, 151.o.

[3] Kovács Péter: *Nemzetközi közjog.* Osiris Kiadó, Budapest, 2011, 649. o.

[4] Bár nem tudományos igényeséggel, de részben e kérdést is érintve Sárhegyi István szerzőtársammal írtam korábban: Darvas Tamás - Sárhegyi István: *Miért lehet szükség nemzeti űrügynökségre? – a hazai űrszektor szabályozási és űrjogi alapkérdései.* https://arsboni.hu/miert-lehet-szukseg-nemzeti-urugynoksegre-a-hazai-urszektor-szabalyozasi-es-urjogi-alapkerdesei/ (letöltve: 2020.12.30.)

[5] Gál Gyula: *Világűrjog.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1964

[6] Darvas – Sárhegyi: i.m., Bartóki-Gönczy Balázs: Az űrtevékenységek nemzeti szintű szabályozása - A nemzetközi jogi környezet, valamint az ESA tagállamok gyakorlatának elemzése. *Iustum Aequum Salutare,*

A világűrjog fejlődéséhez való hozzájárulás és általánosságban a világűrjog nagy hagyományokkal rendelkezik hazánkban. Hazánk képviselői úttörői voltak a területnek, gondolok itt az Andrew G. Haley-vel közösen munkálkodó Kármán Tódorra vagy a nemzetközileg elismert világűrjogászra, Gál Gyulára. Kármán munkássága alapján, Haley javaslatára Kármán-vonalnak hívják a világűr határának tekinthető vonalat, s ezt a nemzetközi jogtudomány a világűr határa gyanánt viszonylag széleskörűen elfogadja, de egyelőre nincs olyan nemzetközi szerződés, amely kötelező érvénnyel megadná a világűr határát.[7] Gál Gyula pedig Andrew G. Haley után egy évvel írt átfogó művet a világűrjogról, így nem túlzás a világűrjogot (legalább részben) magyar „találmánynak" tekinteni.[8] Gál Gyula a kor adottságaihoz képest meglepően tájékozott volt, így Haley munkásságával is tisztában volt.[9]

Hol is lehetne felelős módon megkezdeni az érdemi párbeszédet, mint az alapfogalmaknál? Így tehát a jelen tanulmány célja az olvasónak a világűrjog alapfogalmaiba és történeti alapjaiba történő bevezetése, valamint egy rövid kitekintés a jelenleg is azonosítható kihívásokra. Ennek okán a jelen írásban kizárólag világűrjogi alapfogalmakról, a világűrjog történeti alapjairól, valamint az űrjog előtt álló kihívásokról lesz szó.

I. A világűrjog fogalma

A világűrjog a legfiatalabb jogág. A világűrjog nemzetközi jogba történő besorolását már a jogág kialakulásának korai szakaszában sem vitatták a szerzők, így Gál Gyula sem 1964-es könyvében (1 évvel Haley már hivatkozott *Space Law and Government* könyvének megjelenése után).[10] E kérdésben jelenleg jogi tudományos konszenzus áll fenn.[11] A világűrjog Gál és Haley fentiekben hivatkozott első összefoglaló, átfogó művei előtt is már foglalkoztatta a jogtudomány művelőit, így tehát nem Gál és Haley voltak az első művelői a területnek, „csupán" az átfogó művek megírásában voltak ők az elsők. Az abszolút elsők meghatározása már jóval nehezebb feladat, mint az összefoglaló, átfogó művek azonosítása. Az első személy feltehetően Emile Laude volt 1910-ben, továbbá az elsők között volt még V. A. Zarzar, V. Mandl, E. A. Korovin és Walter Schönborn.[12]

A világűrjog fogalma álláspontom szerint mára viszonylag tisztán kikristályosodott. Gál Gyula már 1964-ben kidolgozott a korábbi próbálkozások alapján egy fogalmat, amely szerint a világűrjog *„…mindazoknak a jogszabályoknak az összessége, amelyek a*

XVI. 2020/4., http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20204sz/09_BartokiGonczyB_IAS_2020_4.pdf (letöltve: 2020.12.30.) 93–114. o.

[7] Kovács: i.m. 649-650. o.

[8] Gál Gyula művét lásd: 5, lj.; Andrew G. Haley műve: Andrew G. Haley: *Space Law and Government.* Appleton-Century-Crofts, New York, 1963

[9] Lásd: Gál 1964: i.m. 25. o.

[10] Gál 1964: i.m. 40-46. o.

[11] Kovács: i.m. 649. o.; Francis Lyall - Paul B. Larsen: *Space Law – A Treatise.* Ashgate, Farnham, 2009, 4-6. o.; Isabella Diederiks-Verschoor - Vladimír Kopal: *An Introduction to Space Law.*Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2008, 3-9. o.; Malcolm N. Shaw: *International Law.* Cambridge University Press, Cambridge, 2008, 541-543. o.

[12] Diedriks-Verschoor – Kopal: i.m. 1-2. o., Gál 1964: i.m. 23-25. o., Lyall – Larsen: i.m. 4-6. o.

világűrkutatással, illetve a világűr és az égitestek felhasználásával (világűrtevékenység) kapcsolatban keletkezett belső állami és államközi viszonyokat, valamint e tevékenységnek az egyes személyek jogait érintő kihatásait szabályozzák."[13]

Bár e fogalom nyilvánvalóan a szovjet jogi felfogással terhelt, azonban hordozza mindazon alapvető fogalmi elemeket, amelyek már az 1967-es Világűr szerződésben is feltűntek (annak ellenére, hogy az nem határozza meg explicit módon a világűrjog fogalmát).[14] Ezek az (államok által végzett) űrtevékenység (*space activity*), valamint annak (jelen állás szerinti) két részeleme: az űrkutatás (*space exploration*) és a világűr felhasználása (*use of outer space*).

Az elismert nemzetközi űrjogászok, Francis Lyall és Paul B. Larsen meghatározása nagyban hasonlít a fentiekhez. Álláspontjuk szerint tág értelemben a világűrjog alatt minden olyan jogot értünk, amely a világűrre, valamint az ott és azzal kapcsolatban végzett tevékenységekre vonatkozhat vagy alkalmazható.[15] E meghatározás egyszerű, azonban egyértelműen a fentiekben kifejtett, már kikristályosodott logikát alkalmazza. Az űrtevékenységet nem bontja ki, azonban területi hatályra való utalást is tartalmaz, amikor akként fogalmaz, hogy a világűrre vonatkozó és alkalmazható jogot is érteni kell alatta.

Gál Gyula fogalmának használatával, Lyall és Larsen egyszerűsítő szemléletéhez hasonló szemlélet alkalmazásával Bartóki-Gönczy Balázs is hasonló következtetésre jut, álláspontja szerint: „*az űrjogot definiálhatjuk akként, mint az űrtevékenységekből eredő jogviszonyok jog[át]."*[16]

A szintén elismert Zsukov és Koloszov elkülönítette a nemzetközi világűrjog definiálásának, meghatározásakor a két lehetőséget: a világűrjog meghatározható az alapján, hogy az államok tevékenysége hol zajlik (világűr) és a tevékenységük jellege (űrtevékenység) tekintetében (kvázi területi és tárgyi hatály).[17] Ezzel nem mentünk túl messze pl. attól a meghatározástól, amelyet Lyall és Larsen fogalmazott meg, csupán annak két eleme között tettünk egy elkülönítést.

A fentiek alapján kijelenthető tehát, hogy a jogtudomány rendelkezik egy mára már kialakult űrjog fogalommal. A fenti világűrjogra vonatkozó fogalmi kör álláspontom szerint a közeljövőben nem szorul felülírásra, azonban kiegészítésre könnyedén szorulhat több tekintetben: egyrészről (i) a tekintetben, hogy a nemzetközi jog szerinti szigorú elhatárolás (tehát csak és kizárólag a nemzetközi szabályokra vonatkozik, a nemzeti szabályokra nem) ma már nem tartható, másrészről (ii) a tekintetben, hogy az űrtevékenység részelemeit a közeljövőben szükséges lehet újragondolni. Az előbb

---

[13] Gál 1964: i.m. 38. o.

[14] Szerződés az államok tevékenységét szabályozó elvekről a világűr kutatása és felhasználása terén, beleértve a Holdat és más égitesteket (Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies)

[15] Lyall – Larsen: i.m. 2. o.

[16] Bartóki-Gönczy: i.m. 104. o., a mondat helyesen úgy hangozna, hogy „az űrjogot definiálhatjuk akként, mint az űrtevékenységekből eredő jogviszonyok joga".

[17] Gennady Zhukov - Yuri Kolosov: *International Space Law.* Statut Publishing House, Moszkva, 2014, 15. o.

felsorolt két pont valójában összefügg. E problémákról a jelen tanulmány III. részében részletesebben szót ejtek.

Összességében álláspontom szerint Frans von der Dunk következtetései a világűrjog fogalmával összefüggésben különösen figyelemre méltóak: von der Dunk szerint a világűrjog többé nem tekinthető akként, hogy az lényegében egy más szabályoktól jól elkülöníthető nemzetközi jogi egyezmények és más nemzetközi jogi szabályok, valamint néhány azokat átültető nemzeti szabályok összességéből áll.[18] Így von der Dunk következtetése is az, hogy a világűrjog már nem a világűrről szóló jogszabályok összessége, hanem valamennyi olyan irányelv, jogi norma és szabály, amely legalább egy űrtevékenységi ágazathoz kapcsolódik, az alanyi jogforrástól (tehát jogalkotótól) teljes mértékben függetlenül. Ez jelentheti a nemzetközi jogi normák mellett az űrszektor gazdasági jogi, engedélyezés vagy akár alkotmányjogi szabályozását is.

II. A világűrjog történeti háttere, valamint az űrkutatás történetének relevanciái

Az űrjog szabályozási logikájának előzményét a légijogban és a tengerjogban találhatjuk meg,[19] továbbá az űrjog története közvetlenül és szinte elválaszthatatlanul szorosan kapcsolódik a technológiai fejlődéshez, valamint az űrkutatás/űrutazás sikereihez (így ennek okán azt megérteni a technológiai fejlődés és a kutatási sikerek, vívmányok ismerete nélkül szinte lehetetlen).

Kovács Péter[20] úgy fogalmaz, hogy nem véletlen, hogy a világűrjog kialakulásakor a tengerjog és a légi jog kínált analógiákat az első elméletek kidolgozásához, e területek között sok hasonlóság felmerült, erre talán legkézenfekvőbb példa a tenger és a világűr analógiája.[21] Ugyanis már a legelején nyilvánvalóvá vált, hogy ezen analógiák nem lesznek teljes mértékben leképezhetők a világűrjog területén, és erre ismét a tenger és a világűr analógia a legkézenfekvőbb példa: *„…amennyire egyértelmű a tenger fogalma, annyira sok vitát váltott ki a világűré”*.[22] Így tehát amilyen gyorsan nyilvánvalóvá váltak a hasonlóságok, olyan gyorsan nyilvánvalóvá váltak a különbözőségek is. A világűrjog különálló diszciplínává vált, és bár e hasonlatok nagy szerepet kaptak pl. Gál Gyula tankönyvében, elsődleges szerepük már ott is főképp a szemléltetés volt. A következő fontos töréspont és talán leginkább lényeges különbözőség, önálló sajátosság a világűrjog szempontjából a világűrnek a légtértől való elhatárolhatósága, az elhatárolás módszere, amely sokáig messze nem volt magától értetődő.[23]

---

[18] Frans von der Dunk: International Space Law. In: Frans von der Dunk - Fabio Tronchetti (szerk.): *Handbook of Space Law.* Edward Elgar Publishing, Northampton, 2015, 121-122. o.

[19] Bővebben lásd: Kovács i.m. 649-650. o.; Sipos Attila: A légtér jogi státusza és használata. *Jogelméleti Szemle (JeSz)*, 2016/1., http://jesz.ajk.elte.hu/2016_1.pdf (letöltve: 2020.12.30.) 99-101. o.

[20] Kovács Péter magyar jogtudós, nemzetközi jogász, egyetemi tanár, a Magyar Tudományos Akadémia doktora. 2005 és 2014 között az Alkotmánybíróság tagja. 2015-től a Nemzetközi Büntetőbíróság bírája.

[21] Kovács: i.m. 649-650. o.

[22] Uo.

[23] Uo.

Bár a történeti folyamat szorosan összefügg a technológiai fejlődéssel, a nemzetközi jogi jogtudomány kidolgozott egy olyan történeti szemléletet, amelynek során a világűrjog történetét kizárólag az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) Világűrbizottságának (*Committee on the Peaceful Uses of Outer Space, COPUOS*) tevékenysége alapján három (ill. kiegészítve négy) fázisra osztják.[24] Ez a szemlélet kizárólag a szigorúan vett (minden mástól hermetikusan elválasztott) világűrjog történetének a vizsgálatára alkalmas, arra viszont kiválóan (a COPUOS és az ENSZ jogi dokumentumain keresztül). Hátránya, hogy pont emiatt a valódi történelmi-gyakorlati eseményekkel együtt való megértést kis mértékben segíti.

Az ezen analógiák mentén kifejlődő és később önállóan operáló világűrjog története közvetlenül és szinte elválaszthatatlanul szorosan kapcsolódik a technológiai fejlődéshez, valamint az űrkutatás/űrutazás sikereihez. Ez egy olyan egyértelműen fennálló és nyilvánvaló összefüggés, hogy Gál Gyula pl. külön fejezetrészt szentelt tankönyvében az űrrepülés fizikai alapelveinek, több helyen taglalja a technológiai sajátosságokat egyes szabályozási elem vonatkozásában, továbbá Kovács Péter meg is jegyzi, hogy a világűr felfedezésével kapcsolatos technikai lehetőség lényegében megelőzte az alapvető jogi szabályok elfogadását is.[25] Ennek álláspontom szerint nyilvánvaló példája a történelmi fordulópontot jelentő (és az USA-ban az űrkutatással foglalkozó szakemberek között nyilvánvalóan pánikot keltő) Szputnyik–1 1957-es fellövése és a talán még ennél is jelentősebb 1961-es Vosztok-program, a Vosztok-1 és Gagarin űrrepülésével. Ezek a sikerek évekkel megelőzték az első átfogó és talán legjelentősebb (már hivatkozott) ENSZ égisze alatt elfogadott 1967-es Világűr szerződést, de még az 1963-as Jogi irányelvekről szóló határozatot is.[26] Ez az előretörés lényegében még az alapvető irányelvek megfogalmazása előtt történt, és ez kényszerítette ki erről a teljesen új területről való gondolkodást.

Az1967-es Világűr szerződés a világűrjog alapelveit foglalja össze, amely így megalapozta, hogy az űrkutatás szempontjából fontos területekre külön egyezményeket dolgozzanak ki.[27] Az egyezmény szerint a világűr mindenki által szabadon használható terület (*res communis omnium usus*), s egyszersmind bizonytalanul utal arra, hogy „az egész emberiség adománya”.[28] A használatnak békés célúnak, a nemzetközi joggal és az ENSZ Alapokmányával összhangban állónak kell lennie.[29]

A hatvanas évek második felére egyre gyorsabb és egyre kiélezettebb űrverseny lökést adott a jogi munkálatoknak és tárgyalásoknak is. Az 1967-es Világűr szerződést viszonylag rövid időn belül egy sor további, igen jelentős egyezmény követte, amelyek a

---

[24] Bővebben: von der Dunk: i.m. 37-43. o.
[25] Kovács: i.m. 649. o.
[26] Declaration of Legal Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Uses of Outer Space (General Assembly resolution 1962 (XVIII) of 13 December 1963)
[27] Kovács: i.m. 650-651. o.
[28] Uo.
[29] Uo., lásd még: Az ENSZ Alapokmánya (UN Charter – The Charter of the United Nations (26 June 1945)) https://www.un.org/en/charter-united-nations/ (letöltve: 2020.12.30.)

következők voltak: (i) az ún. Mentési Megállapodás,[30] (ii) a Felelősségi Egyezmény,[31] (iii) Regisztrációs Egyezmény[32] és végül a (iv) Hold Egyezmény (utóbbiról a jelen tanulmány III. részében részletesebben szót ejtek).[33]

Ami a technológia fejlődésének jogot bőven megelőző előrehaladását illeti, érdemes megemlíteni, hogy az emberiség ókorig visszanyúló asztronómiai tudásának folyamatos fejlődését követően Konsztantyin Ciolkovszkij volt az, aki 1903-as úttörő művével megalapozta a modern űrkutatást és rakétatechnikát, e műve a *Naucsnoje Obozrenyije* orosz tudományos folyóiratban 1903-ban megjelent *A világűr felfedezése reaktív eszközökkel* volt, amelyben már megjelenik az első kozmikus sebesség fogalma.[34] Később, 1929-ben a többlépcsős rakéta elvét is lefektette. Vessük össze ezeket a számokat azokkal az évszámokkal, amelyeket az „elsők" taglalásakor bemutattunk! Nem csoda tehát, hogy mire az 1967-es Világűr szerződés megszületett, a technológiai vívmányok és az űrverseny eseményei jelentősen előrehaladott állapotban voltak. Az 1957-es Szputnyik–1-gyel (a második világháborús fejlesztésekre alapozva) és a Vosztok-1 és Gagarin űrrepülésével 1961-ben a Szovjetunió egyértelművé tette, hogy vezet az űrversenyben. A Szputnyik–1-re adott válasznak tekinthető a NASA (*National Aeronautics and Space Administration*) 1958-as megalapítása. A Szovjetunió előnyben maradt, egészen az Apollo-program (és Kennedy erőfeszítései) első sikereinek bekövetkeztéig: az USA első helyre lépésének első jelei voltak a Jupiter-rakéták. Mindez a Saturn V rakétával és az 1969-es holdra szállással vált egyértelművé (bár ezen fejlesztések szintén a második világháborúig, egészen pontosan a német V-2-es rakétáig nyúlnak vissza, amelynek kifejlesztése Wernher von Braun munkásságán keresztül egyenes vonalként vezetett az Apollo-11-hez).

Így a világűrjog nem késett el, azonban kijelenthető, hogy csupán csak lekövette a technológiai vívmányokat. A végleges megkésettség elkerülése annak köszönhető, hogy a holdra szállást megelőzte a világűrjogi elmélet, vagy ahogy Gál Gyula fogalmaz: *„A világűrjogi elmélet jóval azelőtt, hogy az első ember a Hold felszínére lépett, behatóan foglalkozott az égitestek joghelyzetével, mi több, a nemzetközi jogalkotás is megelőzte ezt a technikai vívmányt."*[35]

III. Az űrtevékenység és a világűrjog egyéb részfogalmai: űrkutatás, űripar és felhasználás

[30] The "Rescue Agreement" – Agreement on the Rescue of Astronauts, the Return of Astronauts and the Return of Objects Launched into Outer Space (General Assembly resolution 2345 (XXII))
[31] The "Liability Convention" – Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects (General Assembly resolution 2777 (XXVI))
[32] The "Registration Convention" – Convention on Registration of Objects Launched into Outer Space (General Assembly resolution 3235 (XXIX))
[33] The "Moon Agreement" – Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies (General Assembly resolution 34/68)
[34] Diedrik-Verschoor - Kopal i.m. 1. o.
[35] Gál Gyula: Az égitestek jogi helyzete. *Iustum Aequum Salutare,* VIII. 2012/2., http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20122sz/02.pdf (letöltve: 2020. 12. 30.) 9. o.

A világűrjog története tehát szorosan összefügg az űrkutatás vívmányainak történetével. Azonban az űrkutatás fogalma a világűrjog fogalmán belül csak egy a már említett részfogalmak közül. Ezt látszik alátámasztani, hogy az űrkutatással kapcsolatos, pontosabban annak egy lényeges részét képező, az égitestek kutatásával kapcsolatos jogi kérdések az ENSZ Ad Hoc Világűrbizottsága (*UN Ad Hoc Committee on the Peaceful Uses of Outer Space*) álláspontja szerint az elsőbbséget nem élvező, „egyéb" kérdések közé sorolhatók.[36] Azt gondolom, ez a megállapítás mind a mai napig helytálló. A többi fogalom legalább ugyanakkora jelentőséggel rendelkezik, így a felhasználás (*use of outer space*) is. Egyértelműen kiemelt a szerepe az űrtevékenység (*space activity*), vagy az űrrel kapcsolatos tevékenység (*space-related activity*) fogalmának, mivel (ahogy láttuk) ez a világűrjog fogalmának központi eleme. Különösen arra is tekintettel, hogy ez utóbbi fogalom nem csak a nemzetközi jogi jogszabályok, hanem a nemzeti szabályozások megalkotása során is kiemelt szerephez jutott, lényegében központi szerepet foglal el a nemzeti szabályokban, pl. űrtörvényekben, mint azok tárgyi hatályának alapja.[37] Így e fogalom meghatározása kiemelten fontos.

Az űrtevékenység fogalmát az 1967-es Világűr szerződés nem határozza meg egyértelműen. A nemzetek e fogalmat jellemzően a következő módon szabályozzák: a világűrrel kapcsolatos tevékenységnek minősül az űrobjektum felbocsátása, működtetése vagy irányítása, valamint az űrobjektum felbocsátására alkalmas létesítmény működtetése.[38] Bartóki-Gönczy Balázs szerint az összes általa vizsgált tagállam a szabályozása tárgyi hatálya alá vonja az összes olyan tevékenységet, amelyet a világűrben végeznek, ideértve a felbocsátást, valamint a visszatérítést is. Álláspontja szerint ezzel gyakorlatilag a Világűr szerződés hatályának való megfelelést biztosítják. Ennek következtében Bartóki-Gönczy Balázs kutatásának megállapításai lényegileg megegyeznek von der Dunk és Tronchetti *Handbook of Space Law* könyvének megállapításaival.[39]

A Világűr szerződés hatályának való megfeleléssel kapcsolatos fenti megállapítás kizárólag akkor helytálló, ha elfogadjuk, hogy az 1967-es Világűr szerződés szerinti tevékenységfogalom egy kiterjesztő hatályú tevékenységfogalom. Ugyanis az űrtevékenység fogalmát az 1967-es Világűr szerződés nem határozza meg, csupán a *„világűr kutatását és felhasználása"* (*exploration and use of outer space*),[40] a *„…tevékenységüket a világűr kutatásában és felhasználásában, beleértve a Holdat és más égitesteket"* (*activities in the exploration and use of outer space, including the moon and other celestial bodies*),[41] a *„világűrben és égitesteken folytatott tevékenység"* (*activities in outer space and on celestial bodies*),[42] és a *„a Holdon és más égitesteken folytatott nemzeti tevékenységek"* (*national activities in outer space, including the moon*

[36] Uo.
[37] Bartóki-Gönczy: i.m. 104. o.
[38] Uo.
[39] Irmgard Marboe: National Space Law. In: Frans von der Dunk - Fabio Tronchetti (szerk.): *Handbook of Space Law*. Edward Elgar Publishing, Northampton, 2015, 139-179 o.
[40] Világűr szerződés I. cikk
[41] Világűr szerződés III. cikk
[42] Világűr szerződés V. cikk

and other celestial bodies)[43] kifejezéseket használja, értelmező rendelkezések vagy további kifejtés nélkül. Így tehát a tevékenységek megfogalmazást nem használja együtt a kutatás és felhasználás fogalmakkal, azokat nem minősíti egymás részelemeinek, azok egymástól külön kerülnek feltüntetésre a Világűr szerződésben. Álláspontom szerint ez alapján a két lehetséges fő értelmezése a fenti megfogalmazásnak, ha a kutatást és felhasználást az űrtevékenység két kizárólagos részelemének tekintjük, vagy pedig, ha a kutatás és felhasználást, valamint az űrtevékenységet elkülönülő fogalmaknak tekintjük, illetve (ez utóbbi értelmezésnek egy alternatív értelmezéseként) egy önálló, azonban a kutatás és felhasználásnál tágabb fogalomnak tekinthető. Az előbbi esetben a kiterjesztő hatályú tevékenységfogalom lehetőségét nem zárjuk ki, azonban nem magától értetődő. Utóbbi esetben magától értetődik az, hogy az űrtevékenység fogalmába beletartozhat akár a kiaknázás vagy a kereskedelmi űrtevékenység is.

Azt gondolom, hogy a két értelmezés közül az első értelmezés a meggyőző, azaz az a kutatás és felhasználás az űrtevékenység két részelemének tekinthető (mivel ezt erősíti meg a Világűr szerződés angol szövege szerinti szövegértelmezés is). Azonban a fenti nemzeti szabályozások tekintetében, valamint a jelen tanulmány IV. részében kifejtett kihívások tekintetében e fogalom és annak értelmezése kizárólag akkor nem tekinthető elavultnak és kizárólag akkor nem szorul kiegészítésre, ha annak kiterjesztő hatályú értelmezését vesszük adottnak, azaz ha a kutatás és felhasználásba beletartozónak tekintjük a nemzeti fogalom szerinti tevékenységeket (ideértve a felbocsátást, valamint a visszatérítést, stb.), valamint a kereskedelmivé tétel (kommercializálódás) és az űripar egyre nagyobb jelentősége miatt akár az egyes magánjogi jogalanyok űrben, illetve más égitesteken végzett tevékenységét, az általuk végzett felhasználást is. Ez akár a kereskedelmi tevékenységet is magában foglalhatja, amely Gál Gyula fenti megállapítással egybecsengő kijelentése szerint egyértelműen a világűr felhasználásának (*use of outer space*) körébe kell, hogy tartozzon.[44]

Meg merem kockáztatni, hogy a már hivatkozott fogalmak kizárólag akkor tekinthetők pontosnak, ha a világűrjog fogalmakban használt űrtevékenység fogalom alatt bármely az űrrel kapcsolatos (*space-related activities*) vagy az űrben folytatott tevékenységet (*activity in outer space*) is értjük, és az egyezményeket, illetve azok kommentárjait ekként használjuk. Ezzel (egyebek között) azon elhatárolás kap érvényt fogalmi szinten, amely már von der Dunk és Tronchetti, valamint Bartóki-Gönczy Balázs kutatásai során szükséges kényszerűség volt: a nemzetközi és nemzeti űrjog és űrtevékenységek elhatárolása és különálló vizsgálata.

Az űrtevékenység mint fogalom tekintetében lényeges még az a szovjet-amerikai kompromisszum, amely a Világűr szerződés VI. cikkében tükröződik.[45] Az űrtevékenység tekintetében e kompromisszum két szempontból releváns: a szovjetek ragaszkodtak a nem-állami űrtevékenység kizárásához, ennek okán egy áthidaló megoldás került a szövegbe: az állam felelős (nemzetközi jogi felelősség, azaz

[43] Világűr szerződés VI. cikk

[44] Gál Gyula: A világűrjog néhány alapkérdése az ezredfordulón. *JURA,* 2001/2., https://jura.ajk.pte.hu/JURA_2001_2.pdf (letöltve: 2020. 12. 30.) 37-38. o.

[45] Gál Gyula 2001: i.m. 37-38. o., ismétli: Bartóki-Gönczy: i.m. 96. o.

international responsibility keretében) a tevékenységért, akár állam, akár nem állami szereplő végzi azt, az egyezményben csak állami űrtevékenység került nevesítésre. További relevancia, hogy emiatt gyakorlati jelentőséget kap a világűr-tevékenységet ténylegesen folytató magánszervezet azonosítása, annak az állammal való kapcsolata (az engedélyezés és a folyamatos űrügynökség vagy más felelős szerv általi felügyeleten keresztül) és egy kárfelelősség esetén a nemzeti jog alapján esetlegesen vele szemben fennálló regressz igény is.[46]

A kommercializációs tendencia, azaz az űrtevékenység kereskedelmivé tétele, illetve az űrkereskedelem és magánjogi entitások növekvő szerepe miatt a fenti dilemma a mai napig sok problémát vet fel. Az így felmerült problémák többrétegűek: egyfelől fogalmi szinten merülnek fel, mivel mint láthattuk, az áthidaló megoldás az űrtevékenység kiterjesztő hatályú értelmezésével nincs összhangban, egyezményi szinten a nem-állami szereplők még mindig nem jelennek meg explicit módon. Másfelől viszont, ahogy az másutt is kiemelésre kerül, ez a joggyakorlatban is számos kérdést vet fel.[47]

Bár ahogy említettük, az égitestek kutatásával kapcsolatos jogi kérdések csekélyebb jelentőségnek örvendenek, azok egy kapcsolódó eleme, az égitestek kiaknázása (*exploitation*) körüli vita ismét fellángolóban van. Ennek az űrtevékenységhez kapcsolódó, fogalmi relevanciával bíró kérdése, hogy a felhasználás (*use of outer space*) magában foglalja-e az úgynevezett kiaknázást is (*exploitation*), különösen az ásványi erőforrások/természeti kincsek kiaknázását.[48] E vita oly mértékben nem 'lefutott', hogy a Trump elnök által 2020. április 6. napján kiadott rendelet kifejezetten elutasítja a Hold Egyezményben foglaltakat (amelyet az USA nem írt alá). Így a Hold természeti kincseit nem tekintik az emberiség közös tulajdonának (*global commons*).[49] Ez a magánjogi szereplők általi kiaknázás elősegítését, ösztönzését és az amerikai holdbányászat elindítását célozza (a teljes privatizáció megvalósulását kijelenteni túlzás lenne, azonban egyértelmű liberalizációról van szó).[50] Emellett a nemzetközi Hold Egyezmény jogi státuszát gyengíti az Hold Egyezményben foglaltak egyértelmű elutasításával.

Figyelemre méltóak a Trump adminisztráció által az ún. Space Force létrehozatala, továbbá még az Artemisz űrprogram kapcsán megkötni tervezett ún. Artemisz-egyezmények, amelyek kétoldalú nemzetközi jogi egyezmények formájában kerülnek megkötésre.[51] Jack Wright Nelson[52] az Amerikai Nemzetközi Jogi Társaság (*American Society of International Law, ASIL*) *ASIL Insights* kiadványában úgy fogalmaz, hogy az

---

[46] Gál Gyula 2001: i.m. 37-38. o.
[47] Bartóki-Gönczy: i.m. 96. o.
[48] von der Dunk: i.m. 48. o.
[49] Elnöki rendelet az űrbéli erőforrások kiaknázása és felhasználása nemzetközi elősegítésének ösztönzéséről (Executive Order on Encouraging International Support for the Recovery and Use of Space Resources)
[50] Darvas – Sárhegyi: i.m.
[51] Jack Wright Nelson: The Artemis Accords and the Future of International Space Law. *ASIL Insights,* Volume: 24, Issue: 31, https://www.asil.org/sites/default/files/ASIL_Insights_2020_V24_I31.pdf (letöltve: 2020.12.30.) 1-7. o.
[52] Jack Wright Nelson a Szingapúri Nemzeti Egyetem jogi karának tudományos munkatársa és a Nemzetközi Űrjogi Intézet (International Institute of Space Law) tagja.

Artemisz-egyezmények értelmezhetők akként, hogy a Világűr szerződés gyakorlati életbe történő átültetését célozzák.[53] Ugyanakkor kiemeli, hogy az Artemisz-egyezmények nem részesültek egyértelműen pozitív fogadtatásban az űrszektoron belül, részben amiatt, mert már az alapból nagyon megosztó erőforrások kiaknázását (*exploitation, resource extraction*) sürgető Trump-rendelet kiaknázás alapú értelmezésére építenek, továbbá az eddigi általánosan jellemző multilateralizmus végét jelenthetik.[54] Wright Nelson szerint az Artemisz-egyezmények által esetlegesen elindított tendencia mentén az államok a jövőben akár dönthetnek akként is, hogy a hasonlóan gondolkodó szövetségeseikkel hoznak létre megállapodásokat, egyezményeket, mintsem a COPUOS intézményrendszerén keresztül megvalósított tárgyalások útján. Ennek az eredménye akár az is lehet, hogy a különböző szabályok szerint cselekvő államok jogi úton „feldarabolják" a Holdat, ami biztosan visszavetné a közös, nemzetközi biztonságot célzó projektek megvalósítását, valamint a jelenlegi világűrjogot átható jogi bizonytalanságot sem csökkentené.[55] A fenti fogalmi bizonytalanságok alapján az utóbbi kijelentéssel könnyű egyetérteni.

További nagymértékű vitára adott okot a közelmúltban a SpaceX (azaz a Space Exploration Technologies Corp. gazdasági társaság) által felvetett álláspont, amely szerint a Mars „szabad bolygó" (*free planet*). Többek szerint a SpaceX e jogi álláspontja, amelyet a Starlink műholdrendszer internetszolgáltatásának „béta teszt felhasználóival" megkötött szerződéses feltételeinek rendelkezései között alkalmaz, teljes mértékben alaptalan, illetve érvénytelen, tekintettel arra, hogy ellentétes a Világűr szerződés I., III. és VIII. cikkeivel. [56] Nyilvánvaló, hogy az érvénytelenséggel kapcsolatos érvelés kapcsán vizsgálni szükséges a nemzetközi jogi kötelezettségnek és a szerződéses érvénytelenségnek összefüggését, azonban ez a kérdés túlmutat a jelen tanulmány keretein. Álláspontom szerint egyértelmű, hogy az űrtevékenység kapcsán már e vita alapján is látszik egy tendencia, amely szerint a magánjogi jogalanyok, gazdasági társaságok igényt tartanak az űrtevékenység végzésére, és ezt akár jogi kötőerővel bíró rendelkezéseken keresztül is érvényesíteni kívánják. Így véleményem szerint nem tartható teljes mértékben a hivatkozott cikkben foglalt szigorúnak tekinthető álláspont, amely szerint az ilyen szerződéses rendelkezéseket érvénytelennek kell tekinteni, és vitára nincs további indok. Ez a nézet mára kifejezetten életszerűtlenné vált, tekintve, hogy a magáncégeknek nagyon erős érdeke fűződik az ilyen rendelkezések alkalmazásához.

---

[53] Wright Nelson i.m. 1. o., a szerző itt pontosan az „*operationalizing*" szót használja.

[54] Wright Nelson i.m. 3-4. o., Wright Nelson kijelentését annyival egészíteném ki, hogy a világűrjogon belül a multilateralizmus alatt elsősorban azt értjük, hogy a világűrjogon belül mára van egy kialakult, multilaterális alapon létrejött jogszabályrendszer (ideértve pl. az olyan nemzetközi szervezeteket létrehozó egyezményeket is, mint a Nemzetközi Távközlési Egyesület [*International Telecommunications Union, ITU*]), amelyet szinte kivétel nélkül valamennyi űrképességgel rendelkező állam elfogadott. A multilateralizmus vége előképének tekinthető, hogy Lyall és Larsen már 2009 környékén a világűregyezmények korának végéről írt, mindezt azzal érzékeltetve, hogy az 1979-es Hold Egyezmény óta nem került új világűrjogi egyezmény aláírásra. E témában, valamint a multilateralizmus végéről bővebben lásd: Lyall – Larsen: i.m. 467-468. o.

[55] Wright Nelson: i.m. 5. o.

[56] További részletekért és egy vitairatért lásd bővebben: Antonino Salmeri*: No, Mars is n ot a free planet, no matter what SpaceX says.* https://spacenews.com/op-ed-no-mars-is-not-a-free-planet-no-matter-what-spacex-says/ (letöltve: 2020.12.30.)

IV. Új kihívások

A magánjogi szereplőkkel, gazdasági társaságokkal, az űrtevékenységgel, az űrtevékenységgel kapcsolatos felelősséggel, az erőforrások kiaknázásával és az űr felhasználásával, valamint az ezekkel mélyen összefüggő jogi és fogalmi bizonytalansággal kapcsolatos kihívásokat már a fentiekben elemeztük. A jelen rész célja az ezeken is túlmutató (és a fogalmi, történeti alapokkal nem szorosan összefüggő) „egyéb" kihívások megemlítése. Bár ezek a kihívások nem kapcsolódnak szorosan a fogalmi, történeti alapokhoz, azt gondolom, a megemlítésük amiatt lényeges, mert az e kihívásokkal való szembesülés a későbbiekben meghatározhatják a fogalmi alapokkal szembeni szemléletünket is.

1. Környezetvédelem és űrszemét

Az egyéb kihívások közül a környezetvédelemmel és az űrszeméttel kapcsolatos kihívás már régóta ismert az űrszektor számára, valamint ennek jogi vetületei az űrjogi szakemberek számára. E kérdésnek önmagában van egy történeti vetülete, és e kérdés napjainkban is folyamatosan napirenden van, sőt, növekedni fog az űrjoggal kapcsolatos környezetvédelmi problémák jelentősége, tekintettel arra, hogy a felbocsátott műholdak száma folyamatosan emelkedik és az előrejelzések szerint folyamatosan növekedni is fog: míg ma összesen majdnem 6.000 műhold kering bolygónk körül (amelynek megközelítőleg 40%-a, 2.666 darab, működő műhold) addig az Euroconsult előrejelzése szerint 2028-ra ez a szám 15.000 körülire növekedhet, amely a felbocsátások számában 332%-os növekedést jelent.[57]

A világűrjoggal kapcsolatos környezetvédelmi kérdések egészen a Világűr szerződésig (azaz 1967-ig) nyúlnak vissza. A Világűr szerződés szerint annak részes államai a világűr, így a Hold és más égitestek tanulmányozását és kutatását úgy végzik, hogy elkerüljék azok káros szennyeződését, valamint a földi környezetnek Földön kívüli anyag beviteléből eredő ártalmas megváltoztatását, és ebből a célból szükség esetén megfelelő intézkedéseket hoznak.[58] A Hold Egyezmény ehhez nagyon hasonló, az előbbieket lényegében megismétlő rendelkezést tartalmaz.[59] A Hold Egyezmény elfogadásával szinte egy időben történt a Kozmosz–954 szovjet felderítő műhold balesete, amely a Földre történt visszahullása következtében kanadai (lakatlan) területen radioaktív szennyeződést is okozott.[60] A Kozmosz–954 esete számos nemzetközi jogi, nemzetközi felelősséggel, valamint nemzetközi együttműködéssel kapcsolatos kérdést felvetett, annak ellenére, hogy jogi fórum (pl. az International Court of Justice azaz a Nemzetközi Bíróság) a konkrét esettel kapcsolatos felelősségi kérdéseket nem bírálta el, csupán a COPUOS-ban indított meg intenzív előkészítő munkát (amely egy ENSZ-közgyűlési

[57] Euroconsult – Satellites to be built & launched by 2028: A complete analysis & forecast of satellite manufacturing & launch services. https://www.euroconsult-ec.com/research/WS319_free_extract_2019.pdf (letöltve: 2020.12.30.)
[58] Világűr szerződés IX. cikk
[59] Hold Egyezmény VII. cikk
[60] Az esetet Gál Gyula a jelen tanulmánynál részletesebben taglalja, lásd: Gál 2001 i.m. 35. o.

határozat elfogadásához vezetett 1992-ben).[61] Az űrszemét mennyiségének csökkentésével kapcsolatos munkák érdemben szintén nem sokkal az ezredforduló előtt kezdődtek meg az ENSZ berkein belül, egészen pontosan 1994-ben.[62] Majd 1999-ben kiadásra került az űrszemétről szóló technikai jelentés.[63] Ezen erőfeszítések ellenére Gál Gyula 2001-ben a világűrjogot a környezetvédelem vonatkozásában rendkívül szegényesnek nevezte.[64] Azóta lényeges, de álláspontom szerint nem elégséges előrelépésnek tekinthető, hogy az ENSZ 2010-ben kiadta az űrszemét csökkentésére vonatkozó iránymutatását.[65] Így e *soft law* eszköz már kiindulópontként szolgál a nemzetközi közösség számára. Egyben jelzi azt is, hogy a nemzetközi közösség felismerte, hogy az űrszemét és a környezetvédelem kérdése szorosan összefügg, és a rohamosan növekvő űrszemét mennyisége a jövőben még súlyosabb problémákat okozhat. Még egy további példa a jelen tanulmány megírásának idejéből: a SpaceX Starlink több ezer alacsony pályán keringő (LEO) műholdból álló tervezett műhold rendszerével kapcsolatos projektje vonatkozásában a Viasat Inc. cég formálisan kérte az USA Szövetségi Kommunikációs Bizottságától (*Federal Communications Commission, FCC*) a Starlink műhold rendszer környezetvédelmi szemléletű vizsgálatát, külön hangsúlyt fektetve az űrszeméttel kapcsolatos kérdésekre.[66] Álláspontom szerint a fenti *soft law* megoldásokon túlmenően további, kötelező erővel rendelkező jogszabályi megoldásra lesz szükség a jövőben a kérdés megfelelő kezeléséhez, mivel az a jelenlegi jogi keretek között lehetetlen. A környezetvédelem és az űrszemét problémáját tekintve a jogi szakirodalomban is konszenzus áll fenn: a probléma számottevő, az űrobjektumok (pl. az International Space Station [ISS] azaz a Nemzetközi Űrállomás) számára veszélyt jelent, a megoldás pedig sürgető.[67]

2. Az űrtevékenység kommercializációja és a privatizáció

---

[61] E kérdésekkel, tehát a környezetvédelmet nem érintő pontokkal kapcsolatban részletes elemzésért lásd: Alexander F. Cohen: Cosmos 954 and the International Law of Satellite Accidents. *Yale Journal of International Law* Vol. 10:78, 1984

[62] A COPUOS Tudományos és Technikai Albizottsága ekkor vette elsőbbségi témaként napirendjére az űrszeméttel kapcsolatos kérdéseket, továbbá ebben az évben került sor egy nem kötelező erővel rendelkező nemzetközi jogi egyezmény elfogadására Buenos Airesben lásd: Space Debris Mitigation Guidelines of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space - United Nations Office for Outer Space Affairs, p. iii. https://www.unoosa.org/pdf/publications/st_space_49E.pdf (letöltve: 2020.12.30.); valamint Buenos Aires International Instrument on the Protection of the Environment from Damage Caused by Space Debris, adopted by the International Law Association at its 1994 Conference (Report of the Sixty-sixth Conference, Buenos Aires, 1994)

[63] Technical report on space debris (A/AC.105/720) https://www.orbitaldebris.jsc.nasa.gov/library/un_report_on_space_debris99.pdf (letöltve: 2020.12.30.)

[64] Gál 2001 i.m. 35. o.

[65] Space Debris Mitigation Guidelines of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space - United Nations Office for Outer Space Affairs, https://www.unoosa.org/pdf/publications/st_space_49E.pdf (letöltve: 2020.12.30.)

[66] Lásd: PETITION PURSUANT TO SECTION 1.1307(c) OF VIASAT, INC. (File No. SAT-MOD-20200417-00037) 21-27. o. https://licensing.fcc.gov/myibfs/download.do?attachment_key=3092925 (letöltve: 2020.12.30.)

[67] Diedrik-Verschoor – Kopal: i.m. 123-135. o.; Lyall – Larsen: i.m. 275. o.; Shaw: i.m. 882. o.; Jinyuan Su: Control over activities harmful to the environment. In: Ram S. Jakhu – Paul Stephen Dempsey (szerk.): *Routledge Handbook of Space Law.* Routledge, London, 2017, 88-89. o.; Lotta Viikari: Environmental aspects of space activities. In: Frans von der Dunk - Fabio Tronchetti (szerk.): *Handbook of Space Law.* Edward Elgar Publishing, Northampton, 2015, 765-769. o.

A jelen tanulmányban már szó esett a magánjogi szereplők űrszektorban való részvételéről . A címben szereplő kérdés azonban túlmutat az űrszektor és űrjog szereplőinek jogi státuszán. A kérdés kapcsán két fogalmat/tendenciát szükséges vizsgálnunk: a magánjogi szereplők részvételét és az ezzel lehetségesen együtt járó privatizációt, valamint az űrtevékenység kereskedelmivé tételét. Gál Gyula már 2001-ben kijelentette, hogy a két tendencia, azaz az űrtevékenység privatizálása és kereskedelmivé tétele az államfelelősség elvére épülő, ma már hagyományosnak mondható világűrjogi felfogás alapjait érinti.[68] Én ezt azzal egészíteném ki, hogy az államfelelősség elvére épülő hagyományos felfogást Gál Gyula leírásában feltehetően az állami űrtevékenység felfogáshoz is kötötte.

A privatizáció és a kereskedelmivé tétel nem kell, hogy szükségszerűen együtt járjon és nem is feltételezi egymást, azonban a gyakorlatban többnyire összefügg. Gál értelmezésében a kereskedelem a javak átruházását jelenti profitszerzés érdekében, a kereskedelmivé tétel pedig a profitszerzővé tételét egy nonprofit tevékenységnek, ezt a profitot pedig akár az állam is megszerezheti.[69] Kifejti (ahogy már említettük), hogy a kereskedelmi világűrtevékenység általánosan elfogadott nézet szerint a világűr hasznosításának (*use of outer space*) körébe tartozik. Ugyanitt Gál kijelenti, hogy a privatizáció a létező űrprogramok és szolgáltatások állami kézből a magánszektorba vitele.

Természetesen abban az esetben, ha valamit kereskedelmivé teszünk, és ez a kereskedelmi tevékenység a javak átruházásán alapul, szükséges egy vevő, megrendelő fél is.[70] Ez a megrendelő sok esetben ma is az állam, pl. a SpaceX esetében a NASA (aki egyébként a SpaceX cég kezdő időszakában aktívan támogatta is a céget a költségeiben).[71] Emiatt említettem korábban a sajátos PPP konstrukciót, mivel sok esetben a kereskedelmi jelleg még a köz- és magánszféra együttműködésében merül ki, mintsem a teljesen piaci jellegben. Természetesen már kialakult a nemzetközi verseny több részterületen, pl. a telekommunikáció vagy kisebb LEO-műholdak és műholdrendszerek terén, továbbá példaként szolgálhat, hogy a különböző országok felbocsátó (*launcher*) entitásai már nemzetközi szinten is versenyeznek a felbocsátás árát tekintve.[72]

Összességében a fentiekben részletezett tendencia miatt, továbbá annak a (korábban említett) multilateralizmus végével való összefüggései miatt említette Cheng, hogy szükséges lenne újabb, a jogi bizonytalanságokat és kihívásokat rendező nemzetközi, multilaterális egyezmények megfogalmazása, mielőtt túl késő.[73] Cheng ezt a kilencvenes

---

[68] Gál 2001: i.m. 37. o.
[69] Gál 2001: i.m. 37-38. o.
[70] Henry R. Hertzfeld - Alexis M. Sáinz: Commercial Satellite Programs. In: Ram S. Jakhu – Paul Stephen Dempsey (szerk.): *Routledge Handbook of Space Law.* Routledge, London, 2017, 333. o.
[71] The Planetary Society: *Why do we need NASA when we have SpaceX?* https://www.planetary.org/articles/nasa-versus-spacex (letöltve: 2020.12.30.)
[72] Diedrik-Verschoor – Kopal: i.m. 106. o.
[73] Bin Cheng: The Commercial Development of Space: the Need for New Treaties. In: Bin Cheng (szerk.): *Studies in International Space Law.* Clarendon Press Oxford, Oxford, 1997, 667. o.

években fogalmazta meg, és azt gondolom nem túl merész azt állítani, hogy ma már túl késő megkezdeni a munkát egy új egyezmény szövegezésével.

Cheng megállapítása viszont annyiban megfontolandó álláspont, hogy bár lehet, hogy nem nemzetközi eszközökkel, azonban nemzeti eszközökkel sok esetben felmerülhet ún. „szabályozási szükséglet" a szektorban.[74] E szabályozási szükségletre adott válasz lehet akár egy űrtörvény, űrrendelet vagy akár egy űrügynökség létrehozatala, amely lehetőségekről a korábban már hivatkozott cikkben szót ejtettem.[75] E gondolat Bartóki-Gönczy legutóbbi tanulmányában is visszaköszön, ráadásul e tanulmány is rámutat arra, hogy az űrjogi kérdések nemzeti törvényben történő szabályozása, valamint különálló, felelős entitás (pl. űrügynökség, minisztérium) koordinációja alá történő átgondolt megszervezése már megismerhető nemzeti jó gyakorlatok szerint létező, legitim megoldás.[76] Én e megoldások közül Ausztria és az Egyesült Királyság példáját emelném ki.[77]

V. Összegzés

Számos előrejelzés szerint az űrszektor a jövőben folytatni fogja ugrásszerű növekedését. A Goldman Sachs és a Morgan Stanley előrejelzése szerint a szektor 2040-re elérheti az 1 billió dolláros méretet, míg a Merrill Lynch előrejelzése szerint akár a 2.7 billió dollárt is elérheti.[78] Az Euroconsult szintén ugrásszerű növekedést jósol a műholdfelbocsátások terén. Nem csoda tehát, hogy napi szinten hallani újabb és újabb vitákról, vagy éppen újabb és újabb sikerekről. Magyarországon a közelmúltban lehetett látni jelét annak, hogy az ország nem kíván kimaradni a kibontakozó űrversenyben való részvételből. Ugyanakkor a jogalkotó továbbra is adós maradt az alapvető nemzeti szintű szabályozás megteremtésével. A fentiekben az ezzel kapcsolatos párbeszédet kívántam elősegíteni a jogi fogalmi és történeti alapok, valamint a szektor előtt álló jogi kihívások ismertetésével. Ezen kívül pedig említés szintjén érintettem a nemzeti szabályozás lehetőségét, esetleges nemzetközi példáit. A világűrjog területe egy inspiráló és folyamatosan fejlődő terület, a piaci űrszektor nem kevésbé. A jogi szabályozás terén előttünk álló és elvégzendő feladatok a fentiek alapján nehéz, szükséges, de fontos lépések lehetnek egy kibontakozó piaci űrszektorba való belépés során. Ugyanakkor vannak olyan célok, amelyeket kitűzni és megvalósítani – John F. Kennedy szavaival élve – éppen azért érdemes, mert nehezek.[79]

---

[74] A fogalom a jogi alaptan fogalma, lásd: Szilágyi Péter: *Jogi alaptan*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014, azon belül különösen a VI. fejezet 5. pontját (Jogalkotás)
[75] E témában lásd még: Darvas – Sárhegyi: i.m.
[76] Bartóki-Gönczy: i.m. 112-114. o.
[77] Darvas – Sárhegyi: i.m.
[78] Darvas, Sárhegyi: i.m., ugyanez az előrejelzés részben hivatkozásra kerül: Bartóki-Gönczy: i.m. 93. o.
[79] Ld. John F. Kennedy 1962. szeptember 12. napján mondott, a holdra szállásról szóló beszédét.

Demjén Anna Katalin:
Az adatvédelem jogi szabályozása a bizalom, a félelem és a jogtudat szemszögéből[1]

I. Bevezetés

Napjaink társadalomtudománya aligha kerülheti meg a technológiai fejlődés következtében radikálisan megváltozott életkörülményeinkre adandó reflexiót. A jogtudomány is hasonlóképp jár el: a társadalmi változások mielőbbi lekövetésére törekedve, szinte szükségképpen lépéshátrányban igyekszik különféle szempontok szerint kialakított keretek közé szorítani, mederbe terelni a késő modernitás[2] társadalmi folyamatait. Ilyen kísérletnek tekinthető az adatvédelem átfogó, európai uniós szintű szabályozásának megalkotása is, észlelvén, hogy a XXI. században az úgynevezett adat milyen jelentős képződménnyé nőtte ki magát. Az írásban vizsgált kérdés az, hogy hogyan és miért alkotnak meg egy, az Általános Adatvédelmi Rendelethez (*General Data Protection Regulation*, röviden: GDPR) hasonló „jogszabályszörnyet", illetve milyen hatásai és következményei lehetnek e jogalkotásnak a társadalom különböző szintjeire nézve. A pozitív és negatív társadalmi hatások felsorolása helyett azonban megkísérlem a félelem (és biztonság), illetve a bizalom szociológiája szempontjából vizsgálni a gyakorlatban kialakult helyzetet, utalva a jogismeret, a jogtudat és jogkövetés szerepének jelentőségére is. Feltételezésem szerint ugyanis a különböző adatvédelmi szabályzatok, a médiában is páratlanul nagy nyilvánosságot kapott GDPR-ral az élen – akarva, vagy éppen akaratlanul – a biztonság hamis illúzióját nyújtják az egyének számára, amely illúzió kialakulásának és működésének megértése alapvető fontosságú a társadalmi tudatosság növelése szempontjából. További érdekes kérdések, amelyeket e helyütt nem is lehet célom megválaszolni, hogy hasznos-e vagy inkább „lerombolandó" lenne ez az illúzió. Hogy a kívánt és talán el is várt biztonságérzetet az európai kultúrkörben vajon miért a jogszabály, az „állam", a „hatalom" jelenti a társadalom (annak egy része, és/vagy az egyes egyének) számára, valamint annak paradoxona, hogy emellett a biztonságérzet mellett időről-időre mégis félelem kerül a felszínre, például egyszer az állam növekvő adatkezelő és profilalkotó tevékenysége kapcsán,[3] másszor pedig éppen az állami

---

[1] A tanulmány a 2020-ban megvédett szakdolgozatomon alapul, amelynek címe *Az információs társadalom szociológiája: Az adatvédelem jogi szabályozása a bizalom, a félelem és a jogtudat szemszögéből*. Konzulens: Sik Domonkos habilitált egyetemi docens (ELTE TáTK).

[2] „A »késő modernitás« kifejezést mások mellett Anthony Giddens kezdte el használni a nyolcvanas évek posztmodernvitájában. Ez a vita a körül a kérdés körül folyt, hogy vajon egy új – a kettős forradalommal kezdődő – modernitáson túli történelmi korszakba érkeztünk-e vagy sem. A késő modernitás kifejezés segítségével Giddens annak a meggyőződésnek próbált hangot adni, hogy a modernizációs folyamatok a XX. század végére nemhogy befejeződtek volna, utat nyitva a posztmodern új korszakának, hanem épphogy csak elkezdtek kiteljesedni. Amit napjainkban megélünk, az a modernitás radikalizálódása, mely elsősorban a reflexivitásban fejeződik ki. A modernitás egyre inkább leleplezi saját ellentmondásait, és lerombolja saját mítoszait." Sik Domonkos: *Ideológia a késő modernitásban*. www.szuveren.hu/tarsadalom/ideologia-a-keso-modernitasban (Letöltve: 2021. január 10.)

[3] A Kína területén élő muszlim ujgurok megfigyelése és bebörtönzése szakértők szerint az első példa az ún. *racial profiling* jelenségére. Paul Mozur: *One Month, 500,000 Face Scans: How China Is Using A. I. to Profile a Minority*. https://www.nytimes.com/2019/04/14/technology/china-surveillance-artificial-intelligence-racial-profiling.html (Letöltve: 2021. január 8.)

igazságszolgáltatás szerveit megelőzően – vagy ha úgy tetszik, helyettük – fellépő óriásvállalatok túlzott cenzori hatalma nyomán.[4] A célom a fönt említett körülményeknek a feltárása az imént leírt – meglehetősen ambivalens állapotot eredményező – diskurzust és annak résztvevőit, az ő tevékenységeiket, motivációikat vizsgálva, hogy realisztikusabban tekinthessünk az európai uniós és más adatvédelmi szabályok tényleges funkciójára, szerepére a társadalomban.

Azon kívül, hogy a GDPR megalkotása óta a legtöbb érintett entitás szabályzatok gyártásába kezdett, hihetetlen mennyiségű munkát keletkeztetve az ügyvédeknek, profitot termelve az adatvédelmi tisztviselő képzések szervezőinek, és maguknak az „új szakma" (adatvédelmi tisztviselő, vagy az angol rövidítéssel élve gyakran DPO) képviselőinek, vajon milyen egyéb következményekkel jár még a GDPR? Tényleg csupán a hatékony adatvédelem területileg is átfogó eszköze született meg a Rendelet formájában? Az Európai Unió Bíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának adatvédelmi esetjogát tekintve úgy tűnik, hogy a Rendelet egyelőre elsősorban a közérdekű adatok kezelésével kapcsolatban lehet hatékony, illetve különböző, főként a vállalkozások adatkezelési elveire és eljárásaira vonatkozó alapvető követelmények lefektetését eredményezte. Ilyen volt a hazánkban is médianyilvánosságot kapott, a *Planet49* nevű cég online nyereményjátékával összefüggő *sütik*[5] kezelésével kapcsolatos ügye, melyet a német fogyasztóvédelmi szövetség kezdeményezett az Európai Unió Bírósága előtt,[6] vagy a *Fashion ID* vállalkozás által a *Facebook* „Tetszik" gombjának a saját honlapon történő elhelyezéséből (és az ezért vállalt felelősség megosztásával összefüggő kérdésekből) eredő ügye.[7]

A sérelmet szenvedett egyének lehetősége kártérítés érvényesítésére, a nemzeti adatvédelmi hatóságok bírságolási joga, illetve a bírósághoz fordulás általános joga, de különösen az, hogy ezekkel milyen gyakorisággal élnek az említett szereplők, bár rendkívül érdekes vizsgálati terület, nem sokat árul el a rendelet által az adatvédelemmel kapcsolatos társadalmi szemléletben előidézett esetleges változásokról. A rendelet elfogadásával kapcsolatban ugyanis többen, így a KPMG jogászai is kiemelték a szemlélet fontosságát: „ha a (munkavállalói) gondolkodásban nem érvényesítjük a GDPR követelményeit, a felkészülésre költött forintok könnyen a semmibe vesznek".[8] A

---

[4] *Donald Trump Suspended From Facebook Indefinitely, Says Mark Zuckerberg*. https://www.theguardian.com/us-news/2021/jan/07/donald-trump-twitter-ban-comes-to-end-amid-calls-for-tougher-action (Letöltve: 2021. január 8.)

[5] A NAIH adatvédelmi értelmező szótárának meghatározása szerint a sütik (*cookies*) „rövid adatfájlok, melyeket a meglátogatott honlap helyez el a felhasználó számítógépén. A cookie célja, hogy az adott infokommunikációs, internetes szolgáltatást megkönnyítse, kényelmesebbé tegye. (...) segítségükkel nyomon követhetőek a felhasználó böngészési szokásai". https://www.naih.hu/adatvedelmi-szotar.html (Letöltve: 2021. január 9.)

[6] C-673/17. számú ügy, az ítélet magyar szövegét lásd az alábbi elérhetőségen: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=218462&pageIndex=0&doclang=hu&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=947346. (Letöltve: 2020. március 28.)

[7] C-40/17 számú ügy, az ítélet magyar szövegét lásd az alábbi elérhetőségen: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=216555&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=9447737. (Letöltve: 2020. március 28.)

[8] A KPMG válaszol: 5 tipikus felkészülési probléma, 5 megoldás. *Adatvédelem a gyakorlatban: Készüljön fel velünk a GDPR-ra!* HVG Különszám, HVG Kiadó, 2018. március, 9. o.

Rendelet preambulumának (9) bekezdése az európai uniós adatvédelmi kérdésekben korábban irányadó 95/46/EK irányelv fennállása alatt kialakult bizalomhiányt jelöli meg a rendelet megalkotásának egyik okaként, kiemelve, hogy a nevezett irányelv nem akadályozta meg, „hogy széles körben az a benyomás alakuljon ki, hogy természetes személy védelme – különösen az online tevékenységek esetében – jelentős kockázatoknak van kitéve". Ezek mellett természetesen utal még a bekezdés az azonos szintű tagállami védelem hiányára, amely a személyes adatok szabad áramlásának, s ezáltal a hatósági együttműködésnek, de akár gazdasági tevékenységek uniós szintű folytatásának is akadályában állhat amellett, hogy a piaci versenyt torzító hatásai jelentkeznek.[9]

A rendeletben megfogalmazott célok ellenére azonban egyre több kutatás és tanulmány mutat rá olyan problematikus kérdésekre, amelyek arra engednek következtetni, hogy a napjainkra kialakult mediatizált világban,[10] napjaink digitalizált, technológiai fejlődés által markánsan meghatározott körülményei között a GDPR a gyakorlatban valójában az egyéni tudatosságot csökkenti (például azáltal, hogy gombnyomások és jelölőnégyzetek szintjére redukálja a hozzánk köthető legfontosabb információkról történő rendelkezést) – miközben a rendelet deklarált célja a tudatosság növelése, ezáltal a kölcsönös bizalom megteremtése. Csakhogy az egyének számára a biztonság ígéretével kecsegtető szabályzatok életbe lépését követően lassan világossá válik, hogy a jelölőnégyzetek önmagukban nem védhetik meg őket, ha ők maguk nem a kellő tudatossággal járnak el a különböző szolgáltatások igénybevétele során. Ennek a folyamatnak az eredményeként tehát paradox módon éppen egy általános bizalmatlanság alakul ki bennük, annak minden pszichológiai következményével együtt.

Ügyvédek körében általánosan hangoztatott tapasztalat, hogy a GDPR a gyakorlatban „nem működik". A működés kifejezés leegyszerűsítő értelmezését elkerülve[11] annyi megállapítható, hogy valóban számtalan példa említhető a gyakorlatból, amelyben az ügyvédeket mindössze „átnézés és aláírás" céljából keresik meg az ügyfelek az általuk internetről letöltött, vagy más cégek adatvédelmi dokumentumaiból összeállított „adatvédelmi szabályzattal" és „adatvédelmi tájékoztatóval". A GDPR létezésének legüdvözlendőbb mozzanata lehetne az alapelvi jellegű szabályozás, amely megteremtené a lehetőséget az ésszerű és minden esetben az adott helyzethez és körülményekhez igazodó megfelelés és jogalkalmazás számára. A gyakorlatban azonban olykor katasztrofális eredményeket produkál, amikor a mindössze néhány főt számláló gazdasági társaságok különösebb jogi szaktudás és az alapvető mögöttes célok magukévá tétele

[9] GDPR Preambulum (9) bekezdése.

[10] A társas világ (a valóság) mediatizált felépítésével összefüggő kérdésekről (Berger és Luckmann nyomán) egyebek helyett lásd: Nick Couldry – Andreas Hepp: *The Mediated Construction of Reality: society, culture, mediatization*. Polity Press, 2017.

[11] Elég, ha csupán arra utalunk, hogy globális szinten hiánypótlónak számít mind a kezdeményezés, mind az Európai Unió szabályozási gyakorlata, összevetve például az USA gyakorlatilag nem létező szabályozásával, amelynek következtében például napi szinten hallhatunk részleteket arról, hogy a *Facebook* alapítója ellen folyó eljárások során milyen nehézségekbe ütközik az igazságszolgáltatás. Zach Wichter: *2 Days, 10 Hours, 600 Questions: What Happened When Mark Zuckerberg Went to Washington*. https://www.nytimes.com/2018/04/12/technology/mark-zuckerberg-testimony.html (Letöltve: 2021. január 8.)

nélkül próbálnak megfelelni egy olyan szabályozásnak, amelyet eredendően bizonyos gigantikus vállalatok megkérdőjelezhető adatvédelmi gyakorlatának mederbe terelésére álmodtak meg. Mivel a GDPR mindenkire kötelező és egyébként is nagy társadalmi nyilvánosságot kapott a magyarországi alkalmazásának kezdete, lehetőség nyílt arra, hogy az egyének, akik egyszerre alanyai a megfelelés és az „érvényesítés" oldaláról, e két szempont egyesítésével tekintsenek a szabályozás működésére. A rendelet miatt a legkisebb vállalkozások is hosszú szabályzatok megalkotására kényszerülnek úgy, hogy közben a mögöttes elveknek történő precíz megfelelésre gyakran ténylegesen nem képesek. Azokban a szereplőkben, akik mindössze formálisan törekszenek a megfelelésre az egyik oldalról (és azokban, akik ezt a gyakorlatot ismerik, vagy akár ebben közreműködnek) alappal fölmerülhet a kérdés, hogy a formális követelményeknek (a látszatnak) való megfelelésen túl milyen adatvédelmi hatékonysággal és odafigyeléssel találkozhatnak a másik oldalon – tudniillik olyan esetekben, amelyekben az ő adataik védelméről és biztonságáról volna szó.

A GDPR megalkotásakor a legfőbb cél a nagyobb amerikai vállalatok (és az EU-n kívüli egyéb szereplők) gazdasági, politikai stb. érdekeltségeinek és lehetőségeinek visszaszorítása volt, a szabályalkotás körüli óriási társadalmi diskurzus hatásainak következtében azonban elképzelhető, hogy a kiszorítani kívánt szereplők és piacok formális GDPR-megfelelésében megnyugvást lelve egyre „fegyelmezetlenebben" használjuk majd a közösségi médiát, ezzel valójában az eredeti cél ellentétét valósítva meg. Az írás célja közelebb kerülni ennek a jelenségnek a mélyebb megértéséhez és meggyőző érveket sorakoztatni fel az említett ellentmondásosság létezése mellett.

II. Az Általános Adatvédelmi Rendelet (GDPR) hatályba lépésének körülményei

2018 tavaszán a magyar sajtóban szokatlanul nagy figyelmet kapott a GDPR, illetve ennek „átültetése" a magyar jogrendszerbe. A magyar vállalkozások – bár már évekkel korábban is lehetett tudni a vonatkozó rendelet hatályba lépéséről – csak meglehetősen későn kaptak észbe, tehát egyfajta „tűzoltási tevékenység" volt jellemző mind a felkészülés és az értelmezés oldaláról érintett jogi szakmai közösségre, mind pedig a gazdasági életnek az alkalmazkodást, a megfelelőséget és az alkalmazást megvalósítani törekvő kisebb, közepes, vagy nagyobb méretű szereplőire.[12]

Az európai uniós adatvédelmi rendelet kötelező alkalmazásának kezdő időpontja, 2018. május 25. napja, tehát igencsak fenyegető módon közeledett, miközben a legtöbb érintett személy és a rendelet hatálya alá tartozó szervezet még nem is értette, hogy milyen jellegű és komolyságú kötelezettségekkel jár majd ez az egész őrá és a tevékenységére nézve, már amennyiben egyáltalán tisztában volt vele, hogy ő maga is potenciálisan érintett a rendelet által (a kelleténél ugyanis többen vélték úgy, hogy nem lesznek azok). A jogászok, valamint az informatikában, illetve az adatvédelemben járatos szakemberek már különféle felkészítő tanfolyamokat is elkezdtek szervezni – természetesen az ehhez tartozó képzési anyagoknak az elkészítésével együtt –, amellyel a *Data Protection Officer*

[12] A jelenség rendkívül részletes leírásához lásd még: Sepsi Tibor: *Milliárdos károkat okozhatott a GDPR-pánik, pedig messze nincs még vége*. https://atlatszo.hu/2018/05/31/milliardos-karokat-okozhatott-a-gdpr-panik-pedig-messze-nincs-meg-vege (Letöltve: 2020. március 29.)

(DPO), vagyis az „adatvédelmi tisztviselő” képesítést szerezhették meg a képzéssel összefüggésben meghatározott követelményeket megfelelő színvonalon teljesítő jelentkezők. Még ekkor sem volt azonban világos, hogy pontosan kinek lesz kötelező a továbbiakban ilyen tisztviselőt alkalmaznia, ahogy az sem, hogy egyáltalán mennyire fogja szigorúan ellenőrizni a rendelet betartását az adatvédelemi ügyekben illetékes Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH). A GDPR ugyanis eltéréseket tartalmaz a 250 főnél kevesebb személyt foglalkoztató szervezetek esetében,[13] illetve az adatvédelmi tisztviselővel foglalkozó 4. szakasz (a 37. cikkben) meglehetősen homályosan írja körül azon eseteket, amelyekben az adatkezelőnek és az adatfeldolgozónak adatvédelmi tisztviselőt kell kijelölnie.[14]

Amennyiben kijelölési kötelezettség nem áll fenn, a korábbi európai uniós adatvédelmi irányelv 29. cikkével kijelölt, a személyesadat-feldolgozás vonatkozásában az egyének védelmével foglalkozó munkacsoport (gyakran WP29, vagy 29. cikk szerinti Munkacsoport, vagy egyszerűen Munkacsoport)[15] GDPR-ral kapcsolatban is irányadó véleményeinek egyike szerint az adatkezelő, illetve az adatfeldolgozó azt is köteles megindokolni, hogy miért nem tekintette szükségesnek adatvédelmi tisztviselő kijelölését, amellett, hogy a kijelölés mérlegelésének eredményeit összefoglaló dokumentációt is megőrzi.[16] Az említett pozícióval kapcsolatban kérdéses volt továbbá az is, hogy milyen végzettségű személy felel meg az adatvédelmi tisztviselővé történő kinevezés feltételeinek. A Rendelet 37. cikkének (5) bekezdéséből ugyanis mindössze annyit tudtunk meg, hogy ezt a személyt „szakmai rátermettség és különösen az adatvédelmi jog és gyakorlat szakértői szintű ismerete, valamint a 39. cikkben említett feladatok ellátására való alkalmasság alapján kell kijelölni”.

PÉTERFALVI Attila, a NAIH elnöke több szóbeli nyilatkozatában igyekezett megnyugtatni a hazai érdeklődőket, eloszlatni a majdani, a jogszabály szövegének értelmezésével kapcsolatban felmerülő, gyakran akár az abszurditás határát is súroló félelmeket.[17] Ahogy a hazai szakmai közösség jó része, úgy ő is tisztában volt vele, hogy az értelmezést megnehezítette, és ezáltal az aggályokat erősítette a rendelet generálklauzulás szabályozási módszere. Ez elsősorban azt jelenti, hogy pontos meghatározások és felsorolások helyett a GDPR (sokszor túlságosan) általános fogalmakkal dolgozik (erre egy példa lehet a „technikai és szervezési intézkedések” fogalma, amelyet a

---

[13] Például a nyilvántartások vezetése tekintetében, lásd: GDPR Preambulum (13) bekezdés, illetve GDPR 30. cikk (5) bekezdés.

[14] Lásd: GDPR 37. cikk (2) bekezdése, az ún. Superman klauzula, amely lehetővé teszi, hogy egy vállalkozáscsoport közös adatvédelmi tisztviselőt jelöljön ki, ha ez a személy valamennyi tevékenységi helyről könnyen elérhető.

[15] A Munkacsoportot mára felváltotta az Európai Adatvédelmi Testület (*European Data Protection Board*), amely az egységes jogalkalmazás megteremtése érdekében kötelező döntéseket is hozhat. A Munkacsoport korábbi, GDPR-ral kapcsolatos iránymutatásait azonban az EDPB is megerősítette. https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/news/endorsement_of_wp29_documents_en_0.pdf (Letöltve: 2020. március 29.)

[16] *Adatvédelem a gyakorlatban: Készüljön fel velünk a GDPR-ra!* HVG Különszám, HVG Kiadó, 2018. március, 18. o.

[17] Farkas Dávid: *GDPR: a fokozatosság elve érvényesül a büntetéseknél*. https://infostart.hu/belfold/2018/05/28/gdpr-peterfalvi-az-emailekrol-es-a-buntetesekrol (Letöltve: 2021. február 22.)

meglehetősen magas összegű bírság lehetőségével szembenéző kisvállalkozók például korántsem mindegy, hogy hogyan értelmeznek). Az ebből a szabályozási felfogásból eredő bizonytalanságot még tovább erősítette a NAIH a maga meglehetősen passzív magatartásával, amelynek szemléletes példája az, hogy eleinte a rendelet alkalmazásával összefüggő számtalan kérdésre válaszként mindössze néhány oldalas tájékoztatókat tettek közzé.[18] Az értelmezéssel kapcsolatos aggodalmakat erősítette az a tény is, hogy a rendelet közvetlenül alkalmazandó, vagyis az egyedi, tagállami jogértelmezésnek az európai uniós jog elsőbbségére tekintettel nincsen helye.

Amellett, hogy a fentiekben említett aggodalmak közül sok nem bizonyult teljesen alaptalannak, meg kell említeni, hogy maga PÉTERFALVI Attila sem tudhatta egészen pontosan, hogy mire lehet majd számítani a jövőben a GDPR gyakorlati érvényesítése kapcsán. Ami biztos volt, hogy 2018. május 25-től hazánkban is közvetlenül alkalmazandó lesz egy európai uniós, általános érvényű rendelet, amelynek be nem tartása esetén akár húszmillió eurós bírság is kiszabható lesz az érintett adatkezelőre.[19] Ráadásul, ettől a bírságtól – a GDPR hatályba lépését követően – előreláthatóan sem a NAIH-nak, sem pedig más hasonló szervnek nem áll majd hatáskörében eltekinteni, illetve nem áll majd módjában mérsékelni azt. Ennek az oka az, hogy az európai uniós rendelet jellegénél fogva általános érvényű és közvetlenül alkalmazandó a tagállamokban, vagyis legfeljebb a szigorúbb szabályozás irányába történő eltérés megengedett a tagállamok részéről.[20]

A GDPR életbe léptetését követően eleinte fölmerült például az is, hogy a kisvállalkozókat az első szabályszegésük alkalmával még nem fogja megbüntetni a NAIH. Ezen vélekedések alapja az a rendelkezés volt, hogy a GDPR megfelelőség szellemében módosított, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 75/A. §-a kimondta azt, hogy a Hatóság a hatásköreit minden esetben az arányosság elvének figyelembevételével gyakorolja. Ezt még azzal finomította a törvényi rendelkezés szövege, hogy az arányosságot különösen azzal kívánja elősegíteni, hogy „a GDPR előírásainak első alkalommal történő megsértése esetén a jogsértés orvoslása iránt – az általános adatvédelmi rendelet 58. cikkével összhangban – elsősorban az adatkezelő vagy

[18] A GDPR alkalmazásának megkezdése körüli hangulatról, a szakmai szempontból felmerülő kérdésekről és az átállási, megfelelési folyamat egészéről hasznos és átlátható blogot vezetett Pók László ügyvéd, melyben viszonylag jól visszakereshető, hogy adott időpontban mely információk álltak, állhattak rendelkezésére egy az adatvédelmi jogban járatos jogásznak, illetve az egyes hivatalos szervek mely dokumentumokat és közleményeket nagyjából mikor tettek közzé. Egyik bejegyzésében a szerző utal a NAIH egyes kérdésekben mutatott kevéssé aktív magatartására, illetve egy konkrét esetben hivatkozik a felügyelő hatóság által korábban közzétett kettő, illetve három oldal terjedelmű iránymutatásokra. Pók László: *GDPR: Az első hét*. https://gdpr.blog.hu/2018/06/04/gdpr_az_elso_het (Letöltve: 2020. március 29.)

[19] GDPR 58. cikk.

[20] A közvetlenül alkalmazhatóságról jó elemzés olvasható az alábbi elérhetőségen. *GDPR összefoglaló, GDPR lényege, gyakorlati tanácsok vállalkozók, weboldalak számára*. https://elemzeskozpont.hu/vallalkozas/gdpr-osszefoglalo-gdpr-lenyege-gyakorlati-tanacsok (Letöltve: 2020. január 11.)

adatfeldolgozó figyelmeztetésével intézkedik".[21] Mindez tehát korántsem jelentette sem a kisvállalkozók, sem pedig a középvállalkozók „mentesülését", valamint azt sem, hogy a legelső szabályszegésük esetén automatikusan csak figyelmeztetést alkalmazna a NAIH.

A *Deloitte* jogászainak az Infotv. módosítására vonatkozó törvénytervezet benyújtását követően kialakított aktuális értelmezése a helyzetről jól érzékelteti a kérdéses rendelkezéssel kapcsolatos kétségeket: „Az előzetes kommunikációval összhangban tehát a NAIH elsősorban figyelmeztetné az adatvédelmi jogszabályoknak nem megfelelően működő adatkezelőket és adatfeldolgozókat. A törvényjavaslat szövegéből ugyan nem következik, hogy a fenti rendelkezés célja a szolidáris eljárás kizárólag KKV-kal szembeni alkalmazásának megalapozása, de ez kiolvasható az előterjesztéshez fűzött indokolásból, valamint az elmúlt napokban a NAIH és a Kormány által megtett nyilatkozatok is ezt erősítik. A gyakorlatban ez azt jelentené, hogy a KKV-k első ízbeni jogsértése esetén a NAIH csupán figyelmeztetést és egyéb a bírságnál enyhébb szankciókat (pl.: bizonyos, a jogszabályoknak nem megfelelő adatkezelési tevékenységek megtiltása, az adatvédelmi jogszabályoknak való megfelelésre utasítás, stb.) alkalmazna. Az előterjesztésben foglaltak és a kapcsolódó kommunikációk arra engednek következtetni, hogy a nagyvállalatok esetében a NAIH nem feltétlenül fogja követni ezt a gyakorlatot, így vélhetően a NAIH a nagyvállalatok körében fog élni a bírságolás jogával. Hangsúlyoznánk, hogy az előterjesztésben foglaltak nem úgy értelmezendők, hogy a KKV-k mentesülnek a GDPR megfelelés alól, ugyanis súlyos jogsértés esetén nem zárható ki a bírság alkalmazása velük szemben sem. Erre figyelemmel javasolt a KKV-nak is megtenni a GDPR megfeleléshez szükséges lépéseket."[22]

Az átállás folyamatát övező „általános pánikhangulat" leírását követően egyesek számára talán megdöbbentő azt olvasni, hogy hazánkban természetesen a jelenlegi európai uniós adatvédelmi rendelet bevezetése előtt is létezett adatvédelem. Az Infotv. ekkor még az Európai Unió általános adatvédelmi rendeletével párhuzamosan, annak mindössze nyolcvan-kilencven százalékban megfelelő tartalommal létezett.[23] A szövegegyüttes átfedésére vonatkozó ezen szám első látásra talán nagynak tűnik, a jogi szabályozásban azonban – különösen a jogegységesítésre törő európai uniós szabályozásban – korántsem számít kirívóan nagymértékű megfelelésnek.

Már maga a tény, hogy a két említett jogszabályt egy ideig bármiféle harmonizáció nélkül, egymással párhuzamosan kellett alkalmazni, illetve egyszerre kellett a tagállamoknak az általuk támasztott feltételeknek megfelelni, szintén nem segítette a helyzet hatékonyabb tisztázódását. Annak ellenére ugyanis, hogy a GDPR 2018. május 25. napjával vált alkalmazandóvá, illetve annak dacára, hogy az Európai Unió teljes mértékben megfelelő, két esztendős felkészülési időt biztosított mind az adatkezelőknek

---

[21] 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról (Infotv.) 75/A. §

[22] *A Kormány a NAIH-ot jelölné ki a GDPR szerinti felügyeleti hatóságnak*. https://www2.deloitte.com/hu/hu/pages/ado/articles/gdpr-felugyeleti-hatosag.html (Letöltve: 2020. március 29.)

[23] Minderre vonatkozó tájékoztatást és adatokat például a következő átfogó kézikönyvben találhatunk: Bölcskei Krisztián: *GDPR Kézikönyv 2018: Új Európai Uniós Adatvédelmi Szabályozás*. Budapest, 2018, 7. o.

és adatfeldolgozóknak, mind pedig a tagállami jogalkotóknak az alkalmazkodás módszereinek kialakításához, sajnálatos módon mindkét oldalon rendkívül jelentős késedelem volt tapasztalható. Az egyes hazai vállalkozások megfelelőségi felkészülése, illetve mindennek a hatékony és széleskörű kontrollja és nyomon követése sok esetben még ma sem valósult meg teljesen, ugyanígy késedelmes volt azonban a jogi szabályozás megfelelő megváltoztatása is Magyarország részéről. Hazánkban csupán a 2018. évi XXXVIII. törvénnyel valósult meg a már említett Infotv. átfogó módosítása. Ez az európai jogharmonizációs célú átfogó módosítás 2018. július 25. napján, vagyis a GDPR alkalmazási kötelezettségének a beállta után két teljes hónappal jelent meg, a 117. számú Magyar Közlönyben, ugyanakkor manapság is változás előtt állnak még az ágazati jogszabályok, illetve maga a Munka Törvénykönyve is.[24]

A jogi szakmai felkészülés mellett az informatika tudománya és gyakorlata sem maradhatott le a versenyből: különböző, adatvédelemre szakosodott cégek és az e területtel foglalkozó vállalkozások bocsátották ki sorra az ügyfeleket a megfelelőség terheitől többé vagy kevésbé mentesítő, esetlegesen az úgynevezett adatvédelmi incidens[25] felelősségének egy részét is átvállaló szoftveres megoldásaikat. Többek között a *Microsoft Office 365*, felhőalapú megoldásokat is használó termékcsoportja hirdette magáról azt, hogy rendkívül könnyen és gyorsan elérhető általa a GDPR-megfelelőség:[26] ennek megfelelően szervezték meg különböző cégek[27] – az esetenként akár termékismertetővel is egybekötött – szakmai tájékoztatóikat.[28] Egyes szakmai, valamint újságírói vélemények az említett zűrzavaros körülmények, az átláthatatlanság, illetve az érthetetlenség miatt már a felkészülési időszak alatt odáig jutottak, hogy a hatályba lépés napját – némi iróniával – „a világ végének kezdeteként" határozták meg.[29]

A GDPR hivatalos célkitűzése egy a lehetőségekhez mérten egységes, ugyanakkor kellően szilárd adatvédelmi rendszer megteremtése, amely hozzájárul a személyes adatok védelméhez fűződő alapvető jog hatékony biztosításához, ezáltal pedig az uniós belső piac egészséges fejlődéséhez és kiegyensúlyozott bővüléséhez. A piacot azonban egyelőre a fent leírtak alapján leginkább az osztja meg, hogy milyen mértékben képesek fedezni a jelzett rendelethez történő alkalmazkodás költségeit. Az ilyen költségek közé tartozik például az egyes adatvédelmi tisztviselők alkalmazása, a jogászok, az

---

[24] Az adatvédelmet érintő átfogó módosításokról alapos összefoglaló beszámoló olvasható az alábbi szakmai tanulmányban. Kéri Ádám (Magyar Könyvvizsgálói Kamara Oktatási Központ, MKKOK): *Módosult az Info törvény*. https://ado.hu/cegvilag/modosult-az-info-torveny (Letöltve: 2020. január 10.)

[25] Az adatvédelmi incidensnek a szabályozásával két cikke is foglalkozik az európai uniós adatvédelmi rendeletnek, lásd: GDPR 4. és 32. cikkei.

[26] A Microsoft vállalatcsoportnak a szakmai tájékoztatója a következő elérhetőségen megtalálható. *Microsoft 365 GDPR Action Plan: Top Priorities for Your First Thirty Days, Ninety Says, and Beyond*. https://docs.microsoft.com/en-us/microsoft-365/compliance/gdpr-action-plan (Letöltve: 2020. január 11.)

[27] Egyéb megoldások például a következők. *A GDPR követelmények és a GDPReg szoftver, általános tájékoztató*. https://www.gdpreg.hu (Letöltve: 2020. január 12.)

[28] Szintén egy említésre méltó megoldás a következő. *GDPR szoftver*. https://gdpr-szoftver.hu (Letöltve: 2020. január 12.)

[29] Egy humoros, ironikus írásként említhető például az alábbi ügyvédi paródia. Réczei Géza: *Miért kezdődik az emberiség kihalása május 25. napján?* https://www.facebook.com/lebbezzunkfel/photos/a.1780363708887939/2074192009505106/?type=1&theater (Letöltve: 2020. január 10.)

informatikusok bevonása a projektbe, az ő hatékony felkészítésük, a szükséges szoftverek beszerzése, mindezzel párhuzamosan az egyes érintett munkavállalók felkészítése, vagy éppen az ügyfelek tájékoztatása, nem is beszélve a tárgyi és infrastrukturális feltételek megteremtésének költségeiről. Az ilyen értelemben vett megfelelésre tehát jóval kevesebb ráfordítást képes előteremteni egy egyszerű magyar kisvállalkozó, mint mondjuk a rendelet megalkotása során elsősorban figyelembe vett *Google*, *Facebook* vagy éppen *Amazon* nemzetközi, illetve nemzetek fölötti óriáscégek.[30] A problémát tovább fokozza, hogy a GDPR kívánalmainak megfelelően az egyének adatainak védelme nem függhet a felhasznált technológiai megoldásoktól.[31]

III. A GDPR a gyakorlatban

A rendelet által érintett szereplőket sorra véve jogosan merül fel a kérdés, hogy kinek és milyen előnyei származnak annak alkalmazásából. A fent leírt eseményekkel párhuzamba állítva válik igazán érdekessé a vizsgálandó kérdés. Hogyan jutottunk el onnan, hogy két és fél évvel ezelőtt, 2018 tavaszán, a legtöbben még úgy hitték, hogy a GDPR valószínűleg a GPS-nek egy korszerűbb változata,[32] odáig, hogy manapság olyan hirdetéseknek, hírleveleknek és tájékoztatóknak a tömkelegét találjuk, amelyek következetesen alkalmazzák a „Ha adatvédelem, akkor GDPR”, és ehhez hasonló hangzatos szófordulatokat.

Az állampolgároknak a XXI. században számtalan jogos igénye merült föl az információs technológia fejlődése és terjedése nyomán. Elegendő arra gondolnunk, hogy mennyire alapvetővé vált, hogy a munkáltatók ellenőrzik egy adott álláshirdetésre jelentkező személynek valamely közösségi média felületen létrehozott (általában a *Facebook*) profilját. Illetve elmerenghetünk azon is, hogy akár még a későbbi munkakapcsolatot is milyen mértékben befolyásolhatja az egyének közösségi médián belüli viselkedése és kapcsolattartása.[33] Az információs technológia lehetőséget nyújt arra, hogy a távolabbi köreink is viszonylag privát élettereinkbe nyerjenek betekintést. Ezt ugyan mi magunk tesszük lehetővé, mégis ezzel egy időben előáll egy igényünk arra, hogy mi is kontrollálhassuk és ellenőrizhessük. Joggal várjuk el, hogy mindez sem kötelező ne legyen, sem pedig hátrány ne érhessen bennünket a „kimaradás” miatt (például ne részesíthessenek hátrányos megkülönböztetésben egy állásinterjún, amennyiben nem rendelkezünk *Facebook* profillal, vagy ha rendelkezünk ugyan, de valamilyen okból

---

[30] Az óriáscégeknek, valamint a kisvállalkozásoknak a szembetűnő felkészülési aránytalanságait elemzi a következő írás. Koppány Zsombor: *A GDPR piaci hatásai*. https://arsboni.hu/a-gdpr-piaci-hatasai (Letöltve: 2020. január 12.)

[31] GDPR Preambulum (15) bekezdés

[32] Egy a Microsoft által 2017 októberében és novemberében végzett kutatás adatai alapján például a magyar vállalkozásoknak csupán 22 százaléka volt tisztában vele, hogy mit kell tennie a személyes adatok veszélybe kerülése esetén. *A magyar vállalatok harmada még nem is hallott a GDPR-ról*. https://news.microsoft.com/hu-hu/2018/02/14/magyar-vallalatok-harmada-meg-nem-hallott-gdpr-rol (Letöltve: 2020. március 29.)

[33] Napjainkban egyáltalán nem mindegy ugyanis az, hogy a közösségi médiában milyen kép alakul ki rólunk, illetve milyen képet sugárzunk magunkról. A jelenséggel kapcsolatban például lásd az alábbi írást. Fazekas Éva: *Mit lásson egy HR-es a Facebook oldaladon?* https://jobangel.blog.hu/2015/06/22/mit_lasson_egy_hr-es_a_facebook_oldaladon (Letöltve: 2020. január 10.)

kifolyólag nem bocsátjuk annak elérhetőségét a munkáltatónk rendelkezésére). Ennél is nyomasztóbb lehet azonban belegondolni az egyes nagyobb, jellemzően amerikai cégek tevékenységeivel kapcsolatos kérdésekbe. Egy minden tekintetben átlagosnak számító internetes felhasználó remélhet-e vajon hatékony, biztonságot nyújtó jogi jellegű védelmet a GDPR által, például a *Google* és a *Facebook* profilalkotó, monitorozó, nyomon követő, ellenőrző, különböző reklám- és más jellegű célokat kiszolgáló munkásságának a következményeitől? A GDPR a profilalkotás (vagyis az automatikus adatkezelés), illetve az automatikus döntéshozatal kérdéskörével is foglalkozik, hiszen ahogyan azt a rendelet preambuluma is említi, ezek szintén jelentősen, akár döntően is befolyásolhatják a gazdasági versenyt, a nemzetgazdaságok működését amellett, hogy egyéb alkotmányos jogokat is érintenek.

A GDPR bevezetése óta számtalan tanácsadó cikk, útmutató dokumentum, kisokos és egyéb hangzatos elnevezésű gyakorlati leírás keletkezett, amely a vállalkozások, internetes áruházak és a GDPR által érintett egyéb szereplők számára kíván segítséget nyújtani az adatvédelmi szabályokhoz történő alkalmazkodásban. Ezek az írások a jogszabály szövegének kissé leegyszerűsítő ismertetése mellett támogatják azokat a kisebb vállalkozókat, akiknek a megfelelés önállóan nehézséget jelentene. Felhívják a figyelmet az adatvédelmi és adatkezelési tájékoztatók elkészítésének jelentőségére, illetve értelmezik a rendelet megértésének szempontjából leginkább fontos fogalmakat. Jellemzően a hírlevelek küldésével, a hírlevél feliratkozások „gyűjtésével", internetes kapcsolat-felvételi űrlap működtetésével, internetes áruházak online rendelésfelvételének módjával kapcsolatos kérdéseket részleteznek, kitérve a gyakorlatban az úgynevezett „jelölőnégyzetek" sokasodásaként realizálódó jelenségre, amely a „célhoz kötöttség elvének" és a jogszerű adatkezelési hozzájáruláshoz kötöttségének követelményéből származik.[34]

Ezeken kívül azonban az informatikai hátteret érintő kérdésekre is figyelmet fordítanak, hiszen egy vállalkozás üzemeltetőjeként nem biztos, hogy tisztában van valaki az úgynevezett *sütik* működésével és fajtáival. Egy internetes oldal működéséhez szükséges vagy bizonyos statisztikai célból működő *cookie*-k még nem kifejezetten problémásak, nem így a marketing célúak. Ezeket a GDPR óta speciális informatikai megoldásokkal külön elfogadhatóvá, és az így megadott adatgyűjtési, adatkezelési felhasználói hozzájárulást utóbb egyszerűen visszavonhatóvá kell tenni. A marketing célú sütik az úgynevezett „*remarketing*" tevékenységnél játszanak szerepet, amelynek segítségével egy internetes oldal látogatói – amennyiben elfogadták a marketing célú sütik használatát – utóbb célzottan megkereshetővé válnak az általuk korábban látogatott oldalról származó, azokhoz kapcsolható ajánlatokkal (tehát egyszerűbben fogalmazva egy internetes áruháznak a hirdetései elsősorban olyan felhasználóknak jelennek meg, akik már jártak az adott oldalon).[35]

---

[34] Ilyen internetes útmutató található például az alábbi elérhetőségen. *GDPR összefoglaló, GDPR lényege, gyakorlati tanácsok vállalkozók, weboldalak számára*. https://elemzeskozpont.hu/vallalkozas/gdpr-osszefoglalo-gdpr-lenyege-gyakorlati-tanacsok (Letöltve: 2020. január 11.)

[35] A remarketingről és annak informatikai hátteréről érthető magyarázatért többek között lásd az alábbi írást. *Mire jó, és hogyan működik a remarketing? Hogyan állítsd be a remarketinget?* https://elemzeskozpont.hu/vallalkozas/mire-jo-es-hogyan-mukodik-remarketing-hogyan-allitsd (Letöltve: 2020. március 29.)

Ezek a tájékoztatók azért is tekinthetők különösen hasznosnak, mert az adatvédelem kérdéskörével összefüggésben nemcsak a vállalkozók, hanem adott esetben egy érdeklődő átlagos felhasználó számára is betekintést nyújtottak bizonyos óriásvállalatok reklám és egyéb profilalkotó, illetve adatgyűjtő és adatkezelő tevékenységének a működésébe, amelyről a 2018 áprilisában kirobbant, többek közt a *Facebook* és a *Google* nevéhez köthető botrányokat megelőzően nem sokaknak volt fogalma, nemhogy gyakorlati ismerete. Ekkortájt néhány cég letörölte a *Facebook* profilját, ezzel is kifejezve tiltakozását a vállalatóriással szemben,[36] később azonban a botrány elült, a *Facebook* pedig – mivel az adatvédelmi szabályokat még a GDPR hatályba lépése előtt sértette meg – egy, a bevételeihez képest nevetségesen alacsony összegű bírságot kiszabó ítélettel a zsebében folytathatta tovább tevékenységeit.[37] Megnyugtató lehet tudni, hogy a bírság összege az új európai uniós adatvédelmi rendelet alapján már valóban számottevő lehet, hiszen a legsúlyosabb esetben húszmillió euró, vagy a megelőző pénzügyi év teljes világpiaci forgalmának a négy százalékát kitevő összeg is kiszabható, azzal, hogy mindig a magasabb összeget kell figyelembe venni.[38] Ám sokan eleve úgy gondolták, hogy annak ellenére, hogy a rendeletet a *Facebook* és a *Google* ellen szabták, mégis őket erősítheti.[39] A *New York Times* és a *Wall Street Journal* által a témában közzétett elemzésekből meggyőző érveket olvashatunk ki amellett az állítás mellett, hogy a monopolhelyzetben lévő óriásvállalatok aggasztóan egyoldalú adatkezelési szokásait az új rendelet sem tudja majd megváltoztatni, sőt, annak rendelkezései egyenesen a kisebb piaci szereplők kárára válnak majd.[40]

A GDPR hatályba lépését megelőzően a *Facebook* felugró ablakok segítségével próbálta megismertetni a felhasználókat a közösségi oldal adatvédelmi szabályzatával, egyben hozzájárulásukat kérve az adataik felhasználásához a célzott hirdetések hatékonyságának növelése érdekében. A *Google* is hasonlóan járt el az általa működtetett felületeken, a hirdetési rendszerét használókat pedig szintén a felhasználói hozzájárulások begyűjtésére buzdította, közzétéve egyúttal, hogy mely cégekhez juthatnak el a hirdetési rendszer működtetése során a birtokába jutott adatok. Egyes szakértők szerint ezek az óriáscégek már a kezdetektől az előnyükre igyekeztek fordítani az elkerülhetetlenül életbe lépő új szabályozást. A bizalomnak, a piaci versenynek és a márkanév jelentőségének a kérdése

---

[36] Balázs Zsuzsanna: *Sorra bojkottálják a Facebookot a cégek a botrány miatt, a Tesla és a SpaceX sincs már fönt*. https://qubit.hu/2018/03/27/sorra-bojkottaljak-a-facebookot-a-cegek-a-botrany-miatt-a-tesla-es-a-spacex-sincs-mar-font (Letöltve: 2020. március 29.)

[37] Dippold Ádám: *Úgy megbüntették a britek a Facebookot, hogy most öt és fél percen át nem fog hasznot termelni*. https://qubit.hu/2018/07/13/ugy-megbuntettek-a-britek-a-facebookot-hogy-most-ot-es-fel-percen-at-nem-fog-hasznot-termelni (Letöltve: 2020. március 29.)

[38] GDPR 83. cikk, különösen az (5)-(6) bekezdése.

[39] Erről kifejezetten részletes elemzést írt Bodnár Zsolt; a tanulmány vonatkozó része erre az írásra támaszkodva készült: Bodnár Zsolt: *Alig egy hónap, és életbe lép az EU új adatvédelmi csodája, a GDPR*. https://qubit.hu/2018/04/27/a-kis-cegeket-megregulazza-a-facebook-es-a-google-monopoliumat-csak-tovabb-erositi-az-eu-uj-adatvedelmi-szentirasa-a-gdpr (Letöltve: 2020. március 29.)

[40] Adam Satariano – Daisuke Wakabayashi: *How Facebook and Google Could Benefit From the G.D.P.R., Europe's New Privacy Law*. https://www.nytimes.com/2018/04/23/technology/privacy-regulation-facebook-google.html (Letöltve: 2020. március 29.); Nick Kostov – Sam Schechner: *Google and Facebook Likely to Benefit From Europe's Privacy Crackdown*. https://www.wsj.com/articles/how-europes-new-privacy-rules-favor-google-and-facebook-1524536324 (Letöltve: 2020. március 29.)

már ekkor is felmerült, hiszen az ismert vállalatok által működtetett hirdetőrendszerekben a felhasználók még a botrányaik ellenére is jobban megbíznak, mint a kisebbekben, így ezek tovább növelhetik piaci erejüket pont a GDPR hatályba lépése miatt. A kisebb hirdetéstechnológiai vállalatok tehát sorra kényszerültek feladni piaci pozícióikat, és elkezdtek betagozódni a „nagyok" alá, a *Facebook* pedig még a kis- és középvállalkozások számára szervezett adatvédelmi előadásokból is nyereséget termelt.

A fent leírtakat a gyakorlatban is igazolni látszik a tény, hogy a *Facebook* felhasználóinak száma a folyamatos adatvédelmi botrányok következtében számottevően nem csökkent, mindössze néhány híresség jelentette be a *#DeleteFacebook* mozgalomhoz csatlakozva, hogy csalódásában megválik a közösségi oldal nyújtotta szolgáltatásoktól.[41] 2018 első negyedévében azonban a gigacég már ismét képes volt arra, hogy napi 48 millióval növelje aktív felhasználóinak a számát, tehát kijelenthető, hogy a felháborodás viszonylag hamar elült; ahogyan egy, a GDPR hatékonyságában erőteljesen kételkedő internetes folyóiratcikk érzékletesen megfogalmazza: „Ahogy a volt CIA-ügynök, az USA-ban hősként és közellenségként egyaránt számon tartott Edward Snowden adatszivárogtatási botránya után sem lett mindenki digitális remete, és a kiszivárgott privát fotóik ellenére a hírességek sem követtek el szertartásos iPhone-kettétöréseket, úgy a Cambridge Analytica-botrány sem ösztönzött tömegeket arra, hogy elhagyják a Facebookot. A botrány után egy hónappal a cég globális marketingért felelős alelnöke azt mondta: »Nem láttunk jelentős változást a felhasználók viselkedésében arra vonatkozóan, hogy mennyi adatot osztanak meg a Facebook-kal«. A Google idén januárban egy konferencián árulta el, hogy a Gmail felhasználóinak kevesebb, mint 10 százaléka állította be az adatbiztonsági eszközként is felfogható kétlépcsős azonosítást, ami magától a Google-től ugyan nem védi a felhasználók adatait, de legalább a külső támadók dolgát megnehezíti."[42] A hivatkozott forrás utal még a hajdanán a *Facebook* alkalmazásában álló szakember, Antonio García MARTÍNEZ nyilatkozatára, aki kifejtette, hogy az emberek többsége boldogan feladja adatait egy kis közösségi élményért cserébe, s hogy véleménye szerint az adatvédelem kérdéseivel foglalatoskodás csupán a médiaelit és a szabadidejét másként eltölteni képtelen eurokraták passziója, azon kívül, hogy az adatvédelmi ipar hajtóműve. Ezt igazolja, hogy a világ egyik legnagyobb reklámügynökségének (*Havas SA*) a *Google* hirdetési szolgáltatásán keresztül befolyó reklámbevételei a GDPR hatályba lépését követő napon már legalább tíz százalékkal növekedtek. A szerző a GDPR gyakorlati hátrányaiként tételezi továbbá az alábbiakat: „A hackerek és egyéb kiberbűnözők elfogásában is nagy szerepet játszó Whois adatbázis, amelyen keresztül a domainszolgáltatóktól begyűjtött információk alapján lehetett lekérni egy-egy oldal tulajdonosának adatait, például már használhatatlan. Az adatmentéssel foglalkozó cégek az elfeledtetéshez való jog miatt vannak meglőve, a műholdas szektor szereplőinek fogalmuk sincs, hogy kezeljék a helyzetet (…) Egyes nagy példányszámú amerikai lapok, mint a Los Angeles Times vagy a Chicago Tribune pedig egyszerűen úgy döntöttek, hogy

[41] Brad Tuttle: *All the Celebrities and Companies Cutting Ties With Facebook Because of Privacy Concerns*. https://money.com/delete-facebook-celebrities-companies-cutting-ties-privacy (Letöltve: 2020. március 29.)

[42] Az adatvédelmi tudatosság gyakorlati érvényesüléséről szóló rész az alábbi összefoglaló leírásra támaszkodik: Bodnár Zsolt: *GDPR: halottnak a csók*. https://qubit.hu/2018/06/01/gdpr-halottnak-a-csok (Letöltve: 2020. március 29.)

egyelőre inkább kitiltják az oldalaikról az Európai Unióból érkező olvasókat, mint hogy megfeleljenek a GDPR által támasztott adatvédelmi követelményeknek."[43]

A felhasználói tudatosság oldaláról szemlélve a kérdést problémaként merül fel az is, hogy a pénzügyi szektorban bekövetkezett különféle technológiai újítások következtében számos alkalmazás (például az egyszerű, mobiltelefonos fizetést lehetővé tévő programok) érzékeny adatokhoz kérnek hozzáférést az általuk biztosított, egyébként a felhasználói kényelmet nagyban fokozó szolgáltatás használatának minden felhasználó számára történő biztonságossá tételének érdekében. Előfordulhat, hogy fényképes igazolványainkról, illetőleg saját arcunkról kell fényképet küldeni a szolgáltatónak, amellett természetesen, hogy a lakcímünket és bankkártya adatainkat már rutinosan bocsátjuk a fent említettek mellett a különböző cégek rendelkezésére. Ezeknek az adatoknak a biztonságos helyre történő továbbítása is gondot okozhat, (hiszen ebben az esetben is fennáll a veszélye, hogy rosszhiszemű cselekmények következtében más birtokába kerülnek,) de még aggasztóbb, hogy a fejlődés ütemét jó érzékkel kihasználva kifejezetten bűncselekmények elkövetése céljából megalkotott programok kéréseinek is eleget tehetünk, ha valamilyen okból kifolyólag nem vagyunk képesek a megfelelő tájékozódásra és az ártó szándéknak a felismerésére, megkülönböztetésére.

Különböző kutatások bizonyítják, hogy az adatvédelmi szabályzatok elolvasása nemcsak fizikailag volna lehetetlen azok számára, akik a digitalizált társadalom mindennapjaiban átlagos felhasználóként részt kívánnak venni,[44] de részben emiatt tulajdonképpen teljesen érdektelenné is vált a felhasználók számára, hiszen a tartalomhoz történő hozzáférésnek, a különféle kényelmi szolgáltatások igénybe vételének úgyis feltétele az adatkezelési tájékoztatók elfogadása, emiatt pedig – ha már úgysem a szabályzatok tartalma alapján dől el, hogy élni kívánunk-e az adott szolgáltatással, – jellemzően nem is vesződünk a hosszú jogi dokumentumok olvasgatásával.[45] Az olvasási idő mellett jól használható mérési jellemzőt jelenthet még az olvashatóság is, amelynek elemzésével kapcsolatban szintén számtalan cikk és tanulmány született. A *New York Times* szemléletes interaktív honlapon tette elérhetővé egy átfogó felmérés eredményeit, ahol az olvasáshoz szükséges idő és az olvashatóság jellemzői mentén megalkotott koordinátarendszerben helyezte el az adatvédelmi szabályzatot közzétevő különböző szolgáltatókat, vállalatokat, mint

---

[43] Nick Kostov – Sam Schechner: *Google Emerges as Early Winner From Europe's New Data Privacy Law*. https://www.wsj.com/articles/eus-strict-new-privacy-law-is-sending-more-ad-money-to-google-1527759001 (Letöltve: 2020. március 29.)

[44] Lorrie Cranor és Aleecia McDonald egy régebbi kutatása alapján évi 244 órát kellene adatvédelmi szabályzatok olvasásával töltenünk, ha minden általunk használt felület által felkínált olvasnivalót becsülettel átböngésznénk, ami naponta átlagosan 40 percet jelentene ebből a kellemes és hasznos tevékenységből. Mivel a felmérés még jóval a GDPR korszak előtt készült, feltételezhetően azóta egyenesen lehetetlenné vált a feladat teljesítése. Lorrie Faith Cranor – Aleecia M. McDonald: The Cost of Reading Privacy Policies. *Journal of Law and Policy for the Information Society*, 2008/3., 563. o.

[45] Erre érzékletes példákat gyűjtött össze a *The Guardian* folyóirat egyik cikke, többek között egy 543 hallgató bevonásával végzett kísérletet, melyben egy közösségi oldalra történő regisztráció során az összes résztvevő alany beleegyezett abba, hogy jövőbeli elsőszülött gyermekét átadja a kísérlet kedvéért megalkotott fiktív közösségi oldal, a *NameDrop* számára. A kísérlet bővebb ismertetését lásd: David Berreby: *Click to agree with what? No one reads terms of service, studies confirm*. https://www.theguardian.com/technology/2017/mar/03/terms-of-service-online-contracts-fine-print (Letöltve: 2020. március 29.)

például a *BBC-t*, vagy a *Facebookot*. A *BBC*-nél a felmérést végzők szokatlanul könnyen olvasható adatvédelmi szabályzatot találtak, míg a *CNN* vonatkozó normaszövegének lapozgatását csak felsőfokú végzettséggel és temérdek szabadidővel rendelkező személyek számára ajánlják a szerzők. Pozitívumként jelenik meg, hogy a GDPR érthetőségi követelményeinek megfelelően a *Google* adatvédelmi szabályzata 2018 óta jelentős mértékben rövidült és némileg egyszerűsödött is, ám mindennek nem sok jelentősége van, ha egyszer a felhasználók túlnyomó többségében soha föl sem merül, hogy nekiálljon elolvasni azt.[46]

IV. A bizalom, a félelem (és biztonság) szociológiája és a jogtudat kérdésköre

„A 2018. május 25-től bevezetett szigorúbb adatvédelmi szabályok révén az állampolgároknak fokozottabb felügyeletük lesz saját adataik fölött, a vállalkozások pedig egységes versenyfeltételekben részesülnek."[47] – ígéri az Európai Bizottság interaktív honlapja, amelynek célja, hogy közérthető nyelven, és különféle infografikai megoldások igénybevételével a jogszabályszövegnél átláthatóbb módon ismertesse az új európai uniós adatvédelmi rendelet legfontosabb elemeit. A nevezett internetes elérhetőség természetesen kiemeli, hogy „ezen dokumentum nem tekintendő az Európai Bizottság hivatalos álláspontját képviselő dokumentumnak, illetőleg nem helyettesíti a jogszabályt", ennek ellenére megfontolásra érdemes lehet a kérdés, hogy vajon mennyire vehető ténylegesen komolyan a fönt említett ígéret. A tanulmánynak természetesen továbbra sem célja e kérdés végleges megválaszolása, csupán annak leíró jellegű körüljárására tesz kísérletet, remélve, hogy újabb elgondolkodtató kérdések megfogalmazását követően árnyaltabb képet tud majd mutatni a fent említett tételmondat által sugalmazottnál.

Korunk szociológiai szakirodalma nagy hangsúlyt fektet a késő modernitás társadalmát érintő új kihívásokra adott reakciók kutatására, elemzésére. E vizsgálódásoknak és irodalomnak egy jelentős és meglehetősen új részterületét képezik a bizalomkutatások. Erre többek között GRÜNHUT Zoltán is rámutat, egy a bizalomkutatásokat a középpontba állító tanulmánysorozatát bevezető összefoglaló jellegű írásában: „Számos bizalomkutató ágyazza érveléseit átfogó társadalomelméleti keretbe, amelyek közös nevezője – némileg leegyszerűsítve – a modernizációs kontextus, illetve a progresszió gerjesztette kockázatok relevanciája (Giddens 1990; Sztompka 1999)".[48] A bizalom fogalmának jelentőségét a késő modernitás társadalmában és ezen belül is az adatvédelem témakörében már abból is érezhetjük, hogy maga a GDPR népszerűsítésére hivatott, fent említett holnap is egyik fő hivatkozási alapként jelöli meg a fogyasztói bizalom növekedését: „Az új szabályok fokozzák a fogyasztók bizalmát és ezáltal a vállalkozások lendületét".

---

[46] A felmérés további eredményeiért lásd: Kevin Litman-Navarro: *We Read 150 Privacy Policies. They Were an Incomprehensible Disaster*. https://www.nytimes.com/interactive/2019/06/12/opinion/facebook-google-privacy-policies.html (Letöltve: 2020. március 30.)

[47] Az Európai Bizottság által létrehozott tájékoztató anyag az alábbi elérhetőségen megtalálható: https://ec.europa.eu/justice/smedataprotect/index_hu.htm (Letöltve: 2020. március 29.)

[48] Grünhut Zoltán: *Új irányok a bizalomkutatásban: elmélet és mérés*. http://replika.hu/system/files/archivum/replika_113-01_grunhut.pdf (Letöltve: 2020. március 29.)

A bizalom fogalmának jelentőségét kiválóan érzékelteti GRÜNHUT Zoltán a következőképp: „Azok, akik képesek megbízni mindenféle megkötés nélkül az emberekben, sokkal könnyebben tudnak ugyanis támaszkodni önmaguk reflexív és kritikai kompetenciáira, hiszen mások egyéniségét elfogadva biztatják (inspirálják és motiválják) magukat saját szubjektivitásuk korlátainak lebontására (Beck 2006). A társas érintkezésektől az absztrakt entitásokkal kialakított interakciókig így lesz mindenféle egyéni cselekvés hátterében döntő jelentősége az embertársak felé mutatott bizalomnak: merthogy az képessé teszi a szubjektumokat mind a folyamatosan átalakuló társadalmi közegükben, mind az innovációk révén gyorsan változó digitális és robotizált világukban való tájékozódásra, illetve szorongás- és kétségmentes cselekvésre. E bizalom tehát elősegíti az egyének reflexív és kritikai ágenciáját, ami visszaerősíti – a konstans próbaszituációkban való adekvát megismerés- és praxisalkalmazásokkal – ontológiai biztonságérzetüket (Giddens 1990). Sztompka (1999) ebből a társadalomelméleti érvelésből indul ki, amikor felvázolja a bizalom funkcióit, amelyeket egyéni és társadalmi szinten is végiggondol. Mint mondja, mikrosíkon a bizalom felszabadítja a humán készségeket, kvalitásokat és kapacitásokat; ösztönzi a kreativitást, az innovativitást, a vállalkozási kedvet; elősegíti az interakciókat, azok tartalmasságát, tartósságát, közvetlenségét, nyíltságát, vagyis intimitásuk mélyülését; oldja a gyanakvást, a túlzott elővigyázatosságot és kontrolligényt; támogatja a kölcsönösséget és a részvételi kedvet, miközben fokozza a spontán aktivizmust s fékezi a rutinkövetés fásultságát. Társadalmi funkciói között a bizalom támogatja a mobilitást, a közös gondolkodást, a kollektív felelősségvállalást, a részvételt és a bevonást, a hálózatok bővülését s az együttműködések különböző formáinak érvényesülését. Mérsékli a közönyösséget és az érdektelenséget a közös célok-ügyek vonatkozásában. Segíti a konstruktív vitát, az érdekképviseletet, a konszenzuskeresést. Serkenti a szolidaritást, a szociális érzékenységet és empátiát, az egyenlőtlenségek elleni fellépést. Előmozdítja a be- és elfogadást, a toleranciát, a pluralizmus minden formáját, a különbözőségek legitimitását. Megszilárdítja az egyén közösséghez tartozását és identitását; ösztönzi a közösségért való áldozatvállalást és az önkéntességet."[49]

Az egyének bizalomérzete szorosan összefügg a jövő kiszámíthatatlanságával, annak kockázataival, a késő modernitásban azonban éppen ezeknek a kockázatoknak a mennyisége növekszik sosem tapasztalt mértékűre, mind a társas, azaz interszubjektív, mind az elvont entitásokkal kialakított, azaz szubjektív kapcsolódási helyzetekben.[50] Számos szerző egyetért abban, hogy a globális és lokális élmény párhuzamossá válása az, ami elsősorban formálja, erősíti ezeket a folyamatokat. A globális és lokális élmény egymásmellettisége miatt gyakorlatilag a jelenben megélt hely- és öntudatot nehéz, tulajdonképpen lehetetlen elválasztani a globális tudattól. A glokalzáció eredetileg üzleti értelmű fogalmából eredő glokalitás kifejezés megalkotását, annak szociológiai értelemben történő alkalmazását az elektronikus kor hajnalán a globális és lokális világ összefonódottságának élményére adott reflexió, a térben és időben elkülönültség

[49] Uo.
[50] Uo.

érzetének megváltozásához fűződő ambivalenciák leírására Joshua MEYROWITZ kommunikáció- és médiakutató tett kísérletet.[51]

A folyamategyüttesnek, azaz a globalitás és lokalitás párhuzamos érvényesülésének az egyik kiemelten fontos területe az áramlásoké, azaz, hogy napjainkban az egyre jobban digitalizált és globalizált társadalmakban a személyek, a tőke, az információ, de különféle ideológiák, szolgáltatások, innovációk szinte korlátlan áramlását tapasztalhatjuk; emellett a másik fontos aspektus, hogy ez az áramlás a függőségi viszonyokra, de egyes fenyegetettségekre és kockázatokra is vonatkozik, amelyek szintúgy világméretűvé válhatnak,[52] elég például a környezetvédelem XXI. századi kihívásaira gondolni, vagy akár a napjainkban is tomboló pandémiára, a koronavírus-járványra (amelynek terjedése tulajdonképpen szintén egy eredetileg lokális kihívású folyamat globális kihívássá válásának szemléletes példája). Ahogyan a kölcsönös egymásra utaltság globális méretűvé válásának kapcsán SIK Domonkos az egyik, Anthony GIDDENS modernizációelméletére épülő tanulmányában rámutat, a világméretű áramlások nyomán könnyen helyi szintűvé válhatnak bizonyos problémák, tehát a helyi közösségekben is érvényesülni kezdenek bizonyos globális irányok.[53] Ugyanakkor a szerző kitér arra is, hogy hibás volna a strukturális tényezők globalizálódásáról egyből a cselekvők fenomenológiai szintjének globalizálódására is következtetni. John TOMLINSON gondolatait idézve rámutat, hogy „a fenomenológiai szintet a lokális és globális élmények egyidejű, nemritkán konfliktusos feldolgozása határozza meg. Ez alapján pedig naivitásnak tűnik azt gondolni, hogy a struktúrák globalizálódása univerzális értékek kialakulását alapozhatja meg (Tomlinson 1997)”.[54]

Ezt a kettősséget, belső ellentmondást kiválóan jeleníti meg többek között Michel FOUCAULT munkássága is, aki a hatalom különböző megnyilvánulási formáit elemző leírásaiban általában kiemelt figyelmet szentel a folytonos megfigyelés és ellenőrzés alatt álló társadalom, illetve az azt alkotó egyének önreflexiójának. *Felügyelet és büntetés* című művének egyik fejezetében a Jeremy BENTHAM által megálmodott *Panopticon* épületét elemezve rámutat, hogy „az intézmény az őr oldaláról nézve megszámlálható és ellenőrizhető sokaság, a foglyok oldaláról pedig elkülönült és megfigyelt egyedüllét.”[55] A panoptikusság jelentősége éppen ebben rejlik, a megfigyeltben elülteti a folytonos láthatóság tudatát, így a hatalom a háttérben úgy képes működni, hogy gyakorlati, fizikai megnyilvánulásokra tulajdonképpen már egyáltalán nincs is szükség. A hatalom láthatatlansága és ellenőrizhetetlensége biztosítja annak automatikus, tehát beavatkozások kényszerétől mentes működését, így képes egy azt birtokló, kinyilvánító, megtestesítő egyéntől függetlenül, például egy intézmény struktúrájában úgy létezni, hogy akár fizikai korlátok hiányában is „fogva tartsa” az egyént. „Valóságos alávetettség születik,

[51] Joshua MEYROWITZ: *A glokalitás hajnala: A hely és önazonosság új élménye a globális faluban*. http://www.vilagossag.hu/pdf/20050902145557.pdf (Letöltve: 2020. március 30.)
[52] Grünhut Zoltán: *Új irányok a bizalomkutatásban: elmélet és mérés*. http://replika.hu/system/files/archivum/replika_113-01_grunhut.pdf (Letöltve: 2020. március 29.)
[53] Sik Domonkos: *Giddens modernizációelmélete: Intézményi átalakulás és politikai praxis*. http://www.replika.hu/system/files/archivum/replika%2082-05%20Sik.pdf (Letöltve: 2020. március 30.)
[54] Uo.
[55] Michel Foucault: *Felügyelet és büntetés*. https://kupdf.net/download/felgyelet-es-bntetes-a-brtn-trtenete_59bfcf3808bbc5c512686f54_pdf (Letöltve: 2020. március 31.)

gépiesen, a fiktív viszonyból. Ilyen formán nem szükséges az erő eszközeihez folyamodni, hogy az elítéltet jó magaviseletre, az őrültet nyugalomra, a munkást munkára, a tanulót szorgalomra, a beteget az előírások betartására szorítsák."[56]

A társadalomban tehát élénken él az ellenőrzés tudata, amely a késő modernitás korában, abban a korban, amelynek meghatározó jellemzője, hogy az egyének a modernitásban kialakult össztársadalmi vélekedéseket, képzeteket, hitrendszereket elkezdik kritikusan szemlélni és megkérdőjelezni, vagyis tulajdonképpen az egyének reflexivitásának fokozódásával a félelem, a bizalmatlanság növekedését tapasztalhatjuk.[57] Erre nagyon érzékletes példát hoz Mark BARTHOLOMEW amerikai jogászprofesszor az adatvédelem, a marketing és különféle médiatevékenységek jogi szabályozásának egyes kérdéseiről írott könyvének *Vásárlok, tehát vagyok* című fejezetében (utalva egyben a rációnak DESCARTES óta egyre általánosabbá vált megkérdőjelezésére, amely a modernitás korának alapélményét jelenti[58]). A szerző, FOUCAULT hatalomelméletét alapul véve elemzi, hogyan alakítják ki a hirdetések az elfogadott normákat, hogyan definiálják az abnormálist, illetve milyen módon erősítik meg a diskurzus uralása által a kívánatos magatartásokat elnyomva egyúttal a nemkívánatosakat.[59]

Fent említett művének az új piackutatási technológiákkal foglalkozó fejezetében BARTHOLOMEW az adatgyűjtés kiemelt jelentőségével foglalkozik, továbbra is FOUCAULT fogalmi körében mozogva.[60] A szerző rámutat, hogy amint a fogyasztó elkezdi tudatosítani a folyamatos megfigyelését, az élete egy kereskedelmi panoptikumra kezd hasonlítani, ami pedig egyenes utat jelent a bizalmatlanság és a pszichológiai zavarok felé. Állítása szerint a szerződések szabadságának a hirdetések szolgálatába állítása perverz módon oda vezetett, hogy egy totális felügyelő szervet részesítünk jogi elismerésben, azzal a különbséggel, hogy a várakozásainkkal ellentétben ez a szerv nem például a nemzeti titkosszolgálat, hanem a *Madison Avenue*.[61] Az, hogy a vállalatok „tudják, mit tettünk tavaly nyáron", a hihetetlen mértékű és változatos formákat öltő (például különböző kuponok segítségével megvalósuló) online adatgyűjtés, illetve a legtöbb eszközünkbe beépített helymeghatározó technológia és a különböző ingyenes alkalmazásokon keresztül továbbított, később személyes hirdetés céljából felhasználható adatunk következtében mára valóságosabbá vált, mint hinnénk. A szerző szerint a XXI. század *Big Data* panoptikumában élünk: üzletek kameráin és a bevásárlókosarakon elhelyezett nyomkövetőkön keresztül tökéletesen megfigyelhető a fogyasztók minden

---

[56] Uo.

[57] A klasszikus modernitás és késő modernitás megragadására törekvő szociológiai elméletek rendkívül igényes összehasonlító elemzését adja Sik Domonkos az alábbi elérhetőségen olvasható szintetizáló jellegű tanulmányában. Sik Domonkos: *A klasszikus és késő modernitás egyesítette elmélete*. https://socio.hu/uploads/files/2014_4/7sik_tanulmany.pdf (Letöltve: 2020. március 31.)

[58] Sik Domonkos: *Ideológia a késő modernitásban*. www.szuveren.hu/tarsadalom/ideologia-a-keso-modernitasban (Letöltve: 2020. március 31.)

[59] Mark Bartholomew: *Adcreep: The Case Against Modern Marketing*. Stanford University Press, 2017, 35-46. o.

[60] Uo. 63-90. o.

[61] A *Madison Avenue* neve az 1920-as években túlnyomórészt itt megtelepedett, hirdetésekkel foglalkozó ügynökségeknek köszönhetően szinonimájává vált az amerikai reklámiparnak.

lépése akkor is, ha esetleg mániákusan ügyelnének az online térből történő távolmaradásra.

A legnagyobb felügyeleti, illetve megfigyelési ártalmak közé tartozik Neil RICHARDS szerint az intellektuális magány fenyegetettsége, illetve az adatgyűjtésből eredő hatalom, amely megbillenti az egyensúlyt a fogyasztó és hirdető közt.[62] A szerző WARREN és BRANDEIS híres tanulmányát[63] idézve teszi fel a költői kérdést, hogy hol van ma a magánszférához való jog: a Pavesich ügyön és a Roberson eseten keresztül (a magánszemélyek fényképének jogosulatlan felhasználásával okozott nem-vagyoni kár fogalmát megalapozó kulcsfontosságú jogesetek) jut el napjainkig, ahol szerinte a jobb választások nem mindig vezetnek a jobb magánéleti eredményhez. BARTHOLOMEW korunk adatvédelmi kihívásainak gyakorlatával kapcsolatban a böngészőkbe beépített „Ne kövessen" alapbeállításnak és általánosságban az internetes adatvédelmi szabályzatoknak a kiüresedését taglalja, kiemelve a több kutatás által is megerősített tényt, amely szerint a felhasználók hajlamosabbak megosztani a tartalmakat egy olyan felületen, ahol elfogadtatnak velük valamiféle adatvédelmi szabályzatot (*privacy policy*) – függetlenül annak tényleges tartalmától. A jogászprofesszor álláspontja szerint az adatvédelem kérdésének egyenrangú felek közti szerződésként történő megközelítésének elméleti alapjai is ellentmondásosak. A megfigyelt személyek és a hirdető közti eltolódott arányok akkor is lehetetlenné tennék a szinte korlátlan adatgyűjtésbe való beleegyezésnek az egyenrangú szerződéses kapcsolatként történő felfogását, ha nem a magánélethez való jognak az emberi méltóságból történő eredeztethetőségét valló koncepciót fogadjuk el a témában. Ezek miatt a szerző azok táborát erősíti, akik hatékonyabb jogi beavatkozást kívánnak, hogy a kormányzati paternalizmus és magánszféra közti arány a helyes irányba mozduljon.

A jogi szabályozásba vetett optimista bizakodás azonban erősen megkérdőjeleződik, amint belegondolunk a technológiai fejlettség mai állapotába, s összevetjük azoknak az átláthatatlan, betarthatatlan, de ahogy említettem, gyakran egyszerűen pusztán elérhetetlen vagy különböző okokból kifolyólag olvashatatlan szabályzatoknak a tömkelegével, amelyekkel a vállalkozások a helyzet kezelésére törekszenek. Mark BARTHOLOMEW a kételyeink további fokozására bemutatja vizsgálódásának azokat az eredményeit is, amelyekben a neuromarketinggel foglalkozik, azaz az idegtudomány és a mélylélektan felhasználásával a fogyasztói magatartás tanulmányozásában és fogyasztói motivációk befolyásolásában (például hamis emlékek ébresztése, illetve egyéb, a tudattalanra, az érzelmekre ható módszerek),[64] hiszen ez az, ami alapjaiban változtatja meg a fogyasztók és a hirdetők dinamikáját, egyenrangúságát.

Arthur C. NIELSEN 1923-ban alapított piackutató vállalkozása forradalmasította a reklámipart, ennek analógiájára az A. K. PRADEEP által 2005-ben alapított *NeuroFocus* vállalkozást hozza példaként a szerző, amelynek elméleti eredményeit 2008-ban ültették

[62] Mark Bartholomew: *Adcreep: The Case Against Modern Marketing*. Stanford University Press, 2017, 76. o.
[63] Samuel D. Warren – Louis D. Brandeis: The Right to Privacy. *Harvard Law Review*, 1890/5., 193-220.
[64] Mark Bartholomew: Neuromarks. *Minnesota Law Review*, Vol. 103, 2018, 521-585. o.

át először a gyakorlatba.[65] Az érzelmeknek az ún. fMRI és EEG eljárásokkal végzett, és egyéb hatásos kiegészítő eszközökkel megtámogatott azonosításától már csupán egy lépésre van az új érzelmek elültetésének képessége.[66] A hirdetők a meglévő technológiával új szomatikus markereket tudnak létrehozni és beépíteni a fogyasztók tudta nélkül, de ezek az eljárások a fogyasztók „érzelmi kategóriák szerinti felosztására" is képessé teszik a hirdetőt. Optimista nézetek szerint a neuromarketing segítségével a fogyasztó igényét leginkább kielégítő, jobb minőségű termékek jöhetnek majd létre, azonban könnyű belátni, hogy ez épp ellenkező hatású is lehet, azaz a lehető legalacsonyabb minőségű, illetve előállítási költségű terméket is képessé válnak a tudattalant hihetetlen mértékben befolyásoló üzenetekkel eladni.

A különféle biotechnológiai eszközök felhasználásából eredő társadalomelméleti kérdések Michel FOUCAULT-t is megihlették, aki *A szexualitás története* című művének egyik fejezetét szenteli a biopolitika és a biohatalom leírásának. Ebből a műből származik a témával kapcsolatban talán legtöbbet citált megállapítás, amely szerint „a halálba küldeni és életben hagyni ősi jogát hovatovább egy másik jog váltotta fel, az élni segíteni és a halni hagyni joga".[67] Az ellenőrző állam, illetve a hatalom szerepének ilyen irányú megváltozását elemezve FOUCAULT követői azóta más szemszögből is felhívták a figyelmet az egyéneknek a féltve őrzött testi épségükön, vagy pusztán általános testi funkcióikon keresztül történő kontrollálásának, tehát a félelem és a biztonság alapvető érzelmeire építkező, a háttérben megbújó hatalomnak a jelentőségére. Így tesz többek között Giorgio AGAMBEN is, aki a biztonság fogalmának rövid genealógiáját bemutatva hívja föl a figyelmet arra, ahogyan az államok az egyéneket mára egy új, személytelen, tőlük teljesen független, pusztán az általuk semmiképp sem befolyásolható biológiai adataikra épülő identitással kapcsolják össze, mégpedig olyan technológiák segítségével (például ujjlenyomat és egyéb biometrikus azonosítást lehetővé tévő módszerek), amelyeket eredetileg az állatok, a bűnözők, az idegenek vagy a zsidók számára hoztak létre.[68] Az olasz filozófus a biztonság megteremtésének jelmondatára, a folytonos kivételes állapotra alapuló politikai legitimáció gyakorlatát, és annak a demokráciát fenyegető, végső soron a terrorizmus és az állam végtelen egymásra utaltságát eredményező jelenségét leleplezve eljut egészen egy „destituáló hatalom" létrehozásának kívánalmáig, amelynek általa vázolt feladata a jog egyszer és mindenkorra történő felszámolása és ezáltal teljesen új történelmi korszak megnyitása volna. A jog teljes eltörlését kilátásba helyező elméleteknek azonban általában alapvető hiányossága, hogy

---

[65] Mark Bartholomew: *Adcreep: The Case Against Modern Marketing*. Stanford University Press, 2017, 91-122. o.

[66] A neuromarketing két legfontosabb eleme az agy elektromos és mágneses mezején keresztül az idegi aktivitást feltérképező elektroenkefalográfos (EEG) vizsgálat, illetve az agy metabolikus, azaz anyagcserében bekövetkező változásait kimutató funkcionális mágneses rezonanciás képalkotó eljárás (fMRI). Ezen eljárások kiegészítésére még egyéb, neurológiai válaszok mérésére alkalmas eszközöket is alkalmaznak (az önkéntelen szemmozgásokat, a szem automatikus nedvesedését, a hang, a bőr és az arc apró változásait, mikrorezdüléseit megfigyelő készülékek).

[67] Michel Foucault: *Bio-politika és bio-hatalom*. http://acta.bibl.u-szeged.hu/9043/1/pompeji_1992_001_118-129.pdf (Letöltve: 2020. március 31.)

[68] Giorgio Agamben: *Az ellenőrző államtól a destituáló hatalom praxisáig*. https://aszem.info/2016/03/giorgio-agamben-az-ellenorzo-allamtol-a-destitualo-hatalom-praxisaig (Letöltve: 2020. március 31.)

nem vázolnak más lehetőséget, hogy milyen más rendszerben képzelik a napjainkban fennálló globalizált társadalom demokratikus rendjének megőrzését.

A testi egészségünk fölött érzett felelősség, illetve a halál, az elmúlás elkerülhetetlen bekövetkeztének tudatával az emberben kialakult félelemnek egy másik, szellemi oldalát képezi a „társadalmi halál", amelyről talán nem túlzás kijelenteni, hogy a XXI. századi ember második legszörnyűbb víziójává nőtte ki magát. Az efféle „*capitis deminutio"* megelőzését szolgáló közösségi vágyunkat pedig elképesztően kényelmesen kiélhetjük a digitalizáció adta lehetőségeknek köszönhetően. Erre az erős vágyra építve a különféle közösségi oldalak üzemeltetői valójában tényleg nem szolgáltatást kínálnak, nem egy olyan alkut, amelyet a szerződési szabadságunkkal élve szabadon visszautasíthatunk; a helyzet ugyanis az, hogy magának a társas létezésnek egy formájától fosztjuk meg magunkat, amennyiben nem vesszük igénybe ezeket a felületeket – és fogadjuk el gondolkodás nélkül a használat feltételeit is egyúttal. Az ilyen társadalmi nyomásra a késő modernitás korának társadalmában kialakuló különböző egyéni patológiák megjelenését kiválóan példázza az úgynevezett fomo (*fear of missing out*) jelensége is, amely lényegében egy „átható félelem attól, hogy mások tartalmas élményeket szereznek nélkülünk".[69]

A biztonság és félelem erős összekapcsolódását érzékletesen szemléltetve a félelem szociológiájáról szóló egyik tanulmányában SIK Domonkos arra következtet, hogy napjainkban immáron a különböző veszélyekkel szembeni védelem ígérete, tehát nem annyira a társakba vetett feltétlen vagy épp korlátozott bizalom, hanem inkább a félelem logikája az, ami megalapozza az emberi összetartás igényét, azaz a társadalmi együttműködést.[70] A késő modernitás igazodási motivációiról a szerző által bemutatott táblázat és annak kategóriái alapján ezekre a kihívásokra „csak" negatív igazodás létezik, nevezetesen a „globálistól való félelem". Ezeknek a patológiáknak, tehát a késő modernitásban egyre hangsúlyosabbá váló egyéni félelemnek és szorongásnak a kezelésére a tudatosítás, a racionalizálás eljárása merülhet föl alkalmazható módszerként. A bizalom és a tudatosság fogalmainak értelmezésére, mérésére a jogszociológiában közkedvelt és izgalmas eljárás a jogtudat-kutatás. A jog szociológiai irányzatának és különböző módszereinek a segítségével olyan összefüggések mutathatók ki az egyéni cselekvők és a társadalomban zajló folyamatok között, amelyek segítségével árnyalhatóvá válnak a jognak a hétköznapi értelemben vett működéséről alkotott képzeteink is.

A jog, mint a társadalom magatartásának a legjelentősebb és egyben leghatékonyabb szabályozási eszköze főképpen az egyéneknek a tudati viszonyulása által válhat egyfajta misztikus, varázslatos megmentővé egyesek szemében. Sokan azt gondolják ugyanis a jogról, hogy például egy terjedelmes dokumentum formájában képes lehet egy csapásra kiküszöbölni az óriásvállalatok tevékenysége által okozott különböző ártalmakat, vagy

---

[69] Bánszegi Rebeka: *FoMO: Tényleg mindenről lemaradunk?* https://mindsetpszichologia.hu/2016/11/23/fomo-tenyleg-mindenrol-lemaradunk (Letöltve: 2020. március 31.)

[70] A félelem szociológiájáról az alábbi tanulmányból értesülünk: Sik Domonkos: A negatív integrációtól a félelem szociológiájáig. *Szociológiai Szemle*, 2019/2., 5. o.

eredményesen kezelni bármely más, a globalizáció során csaknem átláthatatlanná sűrűsödött mechanizmusnak az egyes nemkívánatos, hátrányos eredményeit és vívmányait. Az amerikai jogi realizmus egyik jeles képviselője, Jerome New FRANK számos munkájában érvelt a jogról, a jog rendszeréről, annak működéséről, nevezetesen az igazságszolgáltatás mibenlétéről alkotott „korábbi" idealista nézetek megdöntésének szükségessége mellett. A realista irányzat alapvető célkitűzése egy a társadalmi tudatosság növelését célzó kvázi ismeretterjesztés. Annak tudatosítása, hogy az igazságszolgáltatás rendszere egy, az átlagember által számos pszichológiai és szocializációs körülményből kifolyólag mindenhatónak föltételezett rendszer, amelyben különböző, tévedhetetlennek gondolt személyek egy megbízhatónak, kiszámíthatónak és észszerűen indokolhatónak remélt eljárásban egy előre korántsem megjósolható eredményre jutnak.[71]

Ahogyan sok szerző az egyén szintjének jelentőségét és a pszichológiai tényezőket hangsúlyozza a késő modernitás jelenségeinek kapcsán, úgy JANKÓ-BADÓ Andrea is rámutat a lélektani elemek fontosságára a jogszociológiai jogtudat-kutatások szempontjából: „A pszichológia emberképének, illetve nézőpontjainak kiemelése azért is tűnik szükségesnek, mert ez elősegítheti annak megértését, hogy miért lehet hasznos a főként jogszociológiai megközelítésű jogtudat kutatások pszichológiai aspektusokkal, illetve a hozzájuk kapcsolódó módszertani megoldásokkal történő kiegészítése, és ezáltal a jogról, illetve a jogtudatról való gondolkodás holisztikusabb megközelítésének elősegítése".[72] Összességében a tanulmány rávilágít, hogy a jogtudat kialakulásának folyamata mennyire összetett és bonyolult, illetve ebből következően a kialakuló jogtudatnak az emberi bizalommal, a cselekvések tudatosságával, a reflexióval összefüggő aspektusai milyen sokféleképpen határozhatják meg az egyének viselkedését és reakcióit a késő modernitás korának társadalmi kihívásaira.

V. Összefoglalás

Korunk globalizált társadalma, illetve e társadalomnak az információs technológia és annak vívmányai általi – a hétköznapi és a legszűkebb értelemben vett szakmai életnek szinte minden területén megfigyelhető – átitatottsága, meghatározottsága a jogászok figyelmét sem kerülheti el. Mára a pszichológia és neurobiológia egészen új eredményeinek felhasználása, különösképp a XXI. század gazdasági berendezkedése, a világméretű kiterjedéssel rendelkező különböző nagyvállalatok tevékenysége és céljai tükrében joggal veti föl az adatbiztonsággal és az információval mint korunk egyik legjelentősebb kincsével, értékével kapcsolatos legalapvetőbb szociológiai és jogi kérdéseket. Számos kutatás eredményei bizonyítják, hogy a különböző internetes felületeken mindössze egy kattintással elfogadható „*privacy policy*" létezése önmagában

[71] Bővebben lásd: Jerome Frank: Emberi lények-e a bírák? In: Varga Csaba (szerk.): *Jog és filozófia*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1981, 333-341. o., illetve Jerome Frank: A jog és a modern értelem. In: Szilágyi Péter (szerk.): *Szemelvénygyűjtemény jogszociológia kutatásához*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1982, 83-94. o.

[72] Jankó-Badó Andrea: *A jogtudat-kutatások emberképe, valamint pszichológiai összefüggései vizsgálatának lehetséges indokai*. http://epa.oszk.hu/02400/02445/00045/pdf/EPA02445_ias_2017_03_183-200.pdf (Letöltve: 2020. március 29.)

elegendő ahhoz, hogy az egyének nagyobb bizalommal forduljanak egy internetes szolgáltató és annak tevékenysége felé, teljesen függetlenül magának az elfogadott adatvédelmi szabályzatnak a tényleges tartalmától.

A fentieket figyelembe véve úgy tűnik, hogy a szabályozásoknak a léte paradox módon épp a tudatosság csökkentését idézheti elő a társadalomban. Amíg az emberek a bizalmat nem a szabályozás tartalmához, hanem pusztán annak létezéséhez kapcsolják, aligha beszélhetünk valódi adatvédelemről, valódi reflexivitásról, valódi tudatosságról, inkább a folyamatos túlszabályozás nem szándékolt következményeinek megjelenését könyvelhetjük el: elkényelmesedés, belenyugvás az ár megfizetésébe. A fent részletezett folyamat eredményeként a felhasználók többsége eljut odáig, hogy tulajdonképp előnye származik a figyelmetlenségből, s a technológiai vívmányokkal szemben tudatosan vagy tudattalanul alkalmazott önvédelmi mechanizmusok (például a rádió elnémítása a reklám idejére, később reklámblokkoló szoftverek telepítésére a böngészőnkbe) csökkenése elkerülhetetlenné válik részben a hatékonyan alkalmazott neuromarketing eljárások következtében is. A félelemérzet így talán szintén mérséklődik, az egyének viszont egyre természetesebbnek veszik, hogy az adatvagyon az a bizonyos ár, amit meg kell fizetniük a kényelemért, tehát jogosan merülhet föl bennünk, hogy egy a GDPR-hoz hasonló méretű és hírverést kapó szabályozás léte magának a megkérdőjelezésnek a lehetőségét öli ki az emberek tudatából.

A mély mediatizáltság korában nagy jelentőséget kap a tény, hogy alapvetően az egyének azt képesek elgondolni, amire lehetőségük adódik, ezeket a lehetőségeket pedig nagymértékben befolyásolja – az építészetet és a digitalizáció folyamatát rokonító népszerű analógiával élve – a minket körülvevő tárgyi és szellemi környezet. A tudatosítás, a tudatosság növelése, az információ terjesztése kulcsfontosságú lehet, de akár a hatékonyabb jogi szabályozás melletti aktivizmus is lehet célravezető, amit például BARTHOLOMEW javasol. A javaslatainak jelentősége elsősorban abban áll, hogy alternatívát mutat a gyakorlatban az óriásvállalatok adatgyűjtésének csupán minimális gátat vető jelenlegi szabályozásokkal szemben. Nevezetesen azt, hogy lehet kiegyensúlyozottabb szabályozást is alkotni. A jog szférájában elképzelhető, a jogi szabályozás területén megjelenő alternatívák a félelemtől eltérő megküzdési stratégiát jelenthetnek, még ha kérdéses is a sikeres kimenetelük. Létezik azonban más lehetőség is, amelyet Nick COULDRY és Andreas HEPP médiaszociológusok vázolnak, nevezetesen, hogy bármilyen kényelmes is volna, emberként és társadalomtudósként nem fogadhatnak el egy, az emberiség jelenét és jövőjét ilyen mélységben érintő kérdésben olyan álláspontot, amely értékmentes volna. Bizonyos morális vonatkozásokból kiindulva tehát a szabályozásnak vagy a társadalmi tudatosságnak egy olyan horizontját is érdemes lehet megcélozni, ahonnan egészen más megvilágításba helyeződhetnek a globalizált társadalom egyre szélesedő digitális infrastruktúrájához történő igazodás körülményei.

Módos Mátyás:[1]
Nyílt adatok a jogalkotásban

„A jogszabályokról, akárcsak a virslikről, jobb nem tudni, hogy készülnek."[2] Az eredetileg Bismarcknak tulajdonított klasszikus mondásról utóbb kiderült, hogy minden bizonnyal egy amerikai jogász-költő, John Godfrey Saxe használta azt először egyetemi előadásaiban, 1869-ben. E mondás mai érvényét az határozza meg, hogy a jogalkotással összefüggő dokumentumok nyilvánossága mennyiben biztosított (vagy nem biztosított).

A jogszabályok nyilvánossága egyértelmű alkotmányos alapelv, hiszen egy normát csak akkor lehet követni, ha annak tartalma megismerhető.[3] Axióma, hogy „a jog nem tudása nem mentesít", de ez csak akkor lehet igaz, ha maga a norma megismerhető. Magyarországon ezt az Alaptörvény rögzíti, egyfajta fordított definíciót adva a jogszabályokra: „[á]ltalánosan kötelező magatartási szabályt (…) a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg."[4] Más a helyzet a jogszabály-előkészítés nyilvánosságával, annak tökéletes nyíltsága ellen nem csak az hat, hogy a közpolitikai döntéshozatal, amelynek végtermékei jogszabályok, szükségszerűen a politika és az érdekérvényesítés (lobbik) terepe, hanem az is, hogy a döntéselőkészítés befolyás(ok)tól mentessége is megkívánja, hogy ne valamennyi ilyen adat, irat legyen nyilvános.

Ezzel együtt a nyílt adatok koncepciójának az elmúlt évtized(ek)ben történt térnyerése a mondás megfordítása irányába hat, azaz: a jogszabályokról (akárcsak a virslikről) jobb lenne tudni, hogy készülnek. E cikkben elsőként megpróbáljuk röviden bemutatni a nyílt adatok koncepcióját és értelmezésének irányait, majd pedig egy értelmezési módot alapul véve feltárni a felmerülő kapcsolódási pontokat, áttekinteni a jogalkotás lehetséges nyílt adatait.

I. Mit jelent a nyílt adatok koncepciója?

A nyílt adatok (*open data*) koncepciója az elmúlt tíz-tizenöt évben került előtérbe, ez idő alatt ugyanakkor egyfajta evolúciós folyamat is végbement. A nyílt adatokról való gondolkodás ennek során különböző értelmezési keretekben zajlott, egyértelmű győztes (irányzat) e vitában a mai napig nem hirdethető. Ehelyütt csak röviden utalunk a meghatározó jellemzőkre és értelmezési irányokra.

Milyen adatokról van szó, mit jelent a nyíltság és mi a célja mindennek? A fókuszba helyezett adatkört illetően az eltérő megközelítések másra helyezik a hangsúlyt, közös kiindulási pont azonban, hogy nem személyes adatokról, hanem közadatokról, a

---

[1] A szerző a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájának hallgatója, az Országgyűlés Hivatalának munkatársa.
[2] Laws, like sausages, cease to inspire respect in proportion as we know how they are made." - John Godfrey Saxe (a szerző fordítása). Forrás: http://en.wikiquote.org/wiki/John_Godfrey_Saxe (Letöltve: 2021.01.21.)
[3] Az erre vonatkozó elveket a 25/1992. (IV. 30.) AB határozat rögzítette.
[4] Alaptörvény T) cikk (1) bekezdés. A (2) bekezdés a jogszabályok felsorolását tartalmazza.

közszféra információiról van szó. Ebbe beleértendők a közvetlenül a közszférára, annak működésére vonatkozó, valamint a közszféra által a feladatai ellátása során – valamennyi tevékenységi területen – gyűjtött, előállított adatok. Ennek megfelelően szokás nyílt kormányzati adatokról (*open government data*) is beszélni, valamint a fogalmat összekötni a nyílt kormányzás (*open governance*) kérdésével. „A nyílt kormányzás lényege, hogy az állampolgároknak joguk van hozzáférni a kormányzat által generált információkhoz, dokumentumokhoz, illetve a kormányzati eljárásokhoz."[5] E definíció konszenzusos jellegű abban az értelemben, hogy nem tükrözi az alább vázolandó eltérő megközelítéseket, mindkét fő iránynak megfelel.

A két fő megközelítésmód a nyíltság célja és ennek megfelelően némileg az adatok köre tekintetében különbözik. Az első olvasat az átláthatóságot helyezi a középpontba, ennek a diskurzusnak a jellege és fogalomhasználata főként politikai, míg a másik megközelítés az együttműködésre és az adatok széles körű felhasználására, a közös értékteremtésre helyezi a hangsúlyt.[6] Az átláthatósági megközelítésben a fő cél a közhatalom gyakorlásának ellenőrzése, ennek megfelelően itt az államra magára vonatkozó adatok vannak fókuszban. Az együttműködési megközelítésben a „nyílt adatok tényleges értékét az a többlet fejezi ki, ami az adatok (újra)felhasználása révén keletkezik" [7]. Ebből következik, hogy itt szélesebb adatkörről, a közszféra által különböző területekről gyűjtött vagy előállított, feldolgozott stb. információkról van szó, legyenek ezek akár szociális, gazdasági, földrajzi, időjárási, turizmusra, üzleti életre, szabadalomra vagy oktatásra vonatkozó adatok. Itt tehát előtérbe kerül a gazdasági típusú felhasználás a társadalmi cél, illetve a részvétel erősítése mellett.

Történetileg a nyílt adatokról való gondolkodás az információszabadság alkotmányos alapelvéhez kapcsolódik, az állam ellenőrizhetősége iránti igényt fejezte ki. A közadatok nyilvánosságának evolúciója aztán az e-kormányzati törekvésekkel és az információs technológia térnyerésével kapott új lendületet, ekkortól vált lehetővé nem csak az állam átláthatóságát biztosító adatok közzététele és kormányzati portálok létrehozatala, de az az igény is, hogy az állampolgárok hozzáférjenek a kormányzat által generált információkhoz, dokumentumokhoz, illetve a kormányzati eljárásokhoz.[8]

A nyílt adatok kérdéskörével nemzetközi szinten is számos szervezet foglalkozik. Magát a „nyílt adat" kifejezést az angol Nyitott Tudás Alapítvány (*Open Knowledge Foundation*) hozta be a köztudatba, amely a nyílt kormányzat kérdéskörénél jóval

---

[5] Munk Sándor, Fleiner Rita, Micsik András, Sikolya Zsolt, Nyáry Mihály: Kapcsolt nyílt kormányzati adatok és kutatásuk keretei Magyarországon. *Pro Publico Bono*. 2014/4. 144. o.

[6] Goda Szilárd: Nyílt adat és nyílt kormányzat. *Információs társadalom.* 2011/1-4. 181. o. Goda idézi Beth Simone Noveck-et, aki szerint a nyílt kormányzás elnevezés egyenesen rossz választásnak bizonyult az Egyesült Államokban, mert a nyíltság fogalma túlságosan hangsúlyozza az átláthatóságot, elterelve ezzel a figyelmet az együttműködés és a részvétel szempontjairól. Noveck, Beth Simone: *Defining Open Government.* https://cairns.typepad.com/blog/2011/04/whats-in-a-name-open-gov-we-gov-gov-20-collaborative-government.html (Letöltve 2021.01.22.)

[7] Kaiser T.: Nyílt kormányzat, nyílt adatok: a szabad hozzáféréstől a hatékony újrafelhasználásig. In: Dargay, E. és Juhász, L.M. (szerk.): *Antikorrupció és integritás.* Budapest, NKE, 2015, 70. o.

[8] Csáki Csaba, Kő Andrea: A nyílt kormányzati adatok kutatási kihívásai. *Vezetéstudomány.* 2018/7-8. 32. o. Csáki és Kő idézik: Goda: i.m. 181. o.

tágabban foglalkozik a témával és próbálja előmozdítani a nyílt adatok ügyét a mai napig.[9] Kormányzati összefüggésben elsősorban az Európai Unió, az Egyesült Államok kormánya, az OECD és a Nyílt Kormányzati Együttműködés (*Open Government Partnership*) nevű szervezet érdemel említést. A közszféra-adatok (*public sector information*) nyilvánossága az Európai Unióban a 2003-as „PSI-irányelvvel" (és az uniós közadatportálok létrehozásával), a nyílt kormányzás az Egyesült Államokban az Obama-adminisztráció alatt vált hivatalos politikává. Előbbi a közszféra adataiban rejlő gazdasági potenciál kiaknázására, „az adatok szabad áramlására", utóbbi a kormányzati átláthatóságra, valamint a társadalmi részvételre és együttműködésre fókuszált.[10] A Nyílt Kormányzati Együttműködés egy 2011-ben létrehozott kormányközi szerv, amelynek célja a kormányzati tevékenységre vonatkozó információk hozzáférhetőségének javítása, a társadalmi részvétel támogatása, a legmagasabb szintű integritásnak a közigazgatás egészében történő megvalósítása és az új technológiákhoz való hozzáférés javítása a nyitottság és elszámoltathatóság érdekében.[11]

Magyarországon a nyílt adatok kérdése a kezdetektől az információszabadsággal és a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő joggal kapcsolódott össze. Az információszabadságról az Alkotmánybíróság mondta ki, hogy „lehetővé teszi a választott népképviseleti testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését."[12] Ezt jelenleg az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) garantálja. Emellett közszféra adatokról a PSI-irányelvet átültető, a közadatok újrahasznosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény rendelkezik. Meg kell jegyezni, időközben kihirdették az Európai Unió új vonatkozó irányelvét: ez a nyílt hozzáférésű adatokról és a közszféra információinak további felhasználásáról szóló 2019/1024 irányelv, amelyet Magyarországnak 2021 első félévében át kell ültetnie. Ezen túl említést kell tenni a nemzeti adatvagyon fogalmáról, amit a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről 2010. évi CLVII. törvény vezetett be, tartalmát a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások adatfeldolgozásának

[9] Csáki – Kö: i.m. 181. o., valamint https://okfn.org/ és https://opendefinition.org/ (Letöltve 2021.01.22.)

[10] Lásd A közszféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK IRÁNYELV. (2003. november 17.), European Open Data Portal (2012) https://data.europa.eu/ (Letöltve 2021.01.22.), valamint Barack Obama: Transparency and open goverment memorandum. 2009. január 21. https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government (Letöltve 2021.01.22.).

[11] Open Government Declaration. 2011. szeptember. https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/ (Letöltve 2021.01.22.). A ma 78 államot tömörítő szervezethez 2012-ben Magyarország is csatlakozott, majd miután a kormány megítélése szerint a szervezet eltért az alapításkor kitűzött céloktól és politikai megfontolásokat helyezett előtérbe, 2016-ban kilépett a szervezetből. Lásd: Magyarország csatlakozásáról a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership) elnevezésű nemzetközi kezdeményezéshez szóló 1227/2012. (VII. 6.) Korm. határozat, Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership) elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő vállalásairól szóló akcióterv jóváhagyásáról szóló 1080/2013. (II. 25.) Korm. határozat, Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés kezdeményezés keretében a 2015-2017. évekre tett vállalásairól szóló második akciótervéről szóló 1460/2015. (VII. 8.) Korm. határozat, valamint a Magyarország kilépéséről a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership) elnevezésű nemzetközi kezdeményezésből szóló 1719/2016. (XII. 6.) Korm. határozat.

[12] 32/1992. (V. 29.) AB határozat.

biztosításáról szóló 8/2011. (III. 22.) Korm. rendelet konkretizálta, nemrégiben pedig az adatgazdaságban rejlő lehetőségek kihasználására létrejött a Nemzeti Adatvagyon Ügynökség.[13] Meg kell jegyezni, a jogalkotási adatok jelenleg nem tartoznak a nemzeti adatvagyon körébe.

A nyílt adatok témakörének szélességét mutatja, hogy az OECD hány altémában, hány aspektusban foglalkozik a kérdéssel: a kormányzati információkhoz való hozzáférés jogi kérdései, a társadalmi részvétel erősítésének innovatív megoldásai, digitális kormányzás, nyílt állam, nyílt demokrácia, nyílt adatok és antikorrupciós politikák stb.[14] Ha ehhez hozzávesszük, hogy a téma eredetileg a nyílt tudás promotálásával indult és a törekvéseknek máig része a kulturális adatok és a tudományos kutatás nyíltsága vagy a nyílt forráskódú szoftverek kérdése, akkor látható, hogy milyen szerteágazó, az élet számos szegmensét meghatározó problémáról van szó.

Ami mégis közösnek tekinthető a különböző megközelítések és tárgykörök tekintetében is, az a nyílt adatokat meghatározó jellemzők. A nyíltság összetevői az alábbiak:
- jogi nyíltság, azaz szabad felhasználhatóság, terjeszthetőség, újrahasznosíthatóság;
- technikai nyíltság, azaz gép által olvasható (informatikai eszköz által feldolgozható) nyílt formátum;
- ingyenesség, azaz ingyenes elérhetőség (letölthetőség, minimális másolási költség stb.)
- hozzáférhetőség (megtalálhatóság), azaz szerepeltetés adatkatalógusokban, elérhetőség keresőrendszerek számára.[15]

A nyílt adatokból nyílt tudás lehet, ha az adatok hasznosak (relevánsak és pontosak), használhatók (a nyíltság fenti összetevőinek megfelelnek), és azokat használják is (tényleges együttműködés-részvétel).

A következőkben egy különleges adatcsoport, a jogalkotással összefüggő információk nyíltságának helyzetét tekintjük át Magyarországon a jogalkotás egyes fázisaihoz kapcsolódóan és különös figyelemmel a fenti „nyíltság-összetevőkre". A vizsgálat kiindulópontja, hogy a jogszabály-előkészítéshez vagy a jogalkotási eljáráshoz kapcsolódó egyes dokumentumok nyíltsága vagy nyíltságának megteremtése számos pozitív hatással bírhat: átláthatóbbá és érthetőbbé, követhetőbbé teszi a folyamatot, segítheti a megalapozottabb döntéshozatalt, az érdekek megfelelő becsatornázását, segíthet elkerülni a hibákat, növelheti a normák ismertségét és társadalmi elfogadottságát stb., mindezek együttesen pedig javíthatják a jogalkotás minőségét és erősíthetik a demokráciát.

---

[13] Lásd a Digitális Jólét Program végrehajtásával összefüggő egyes feladatokról, valamint a Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökségről szóló 268/2010. (XII. 3.) Korm. rendelet módosításáról szóló 127/2017. (VI. 8.) Korm. rendeletet. A stratégiai tervezés is mindig kiterjedt a kérdésre: a digitális adatvagyon hozzáférhetővé tételét már a Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (2014–2020) megfogalmazta, ezt fogja leváltani a Nemzeti Digitalizációs Stratégia 2021-2030. Ennek tervezete egy Nemzeti Adatstratégia és Akcióterv elkészítésének szükségességéről szól, mivel értékelése szerint nem megfelelő szintű a nyílt hozzáférésű adatok közzététele és újrahasznosítása Magyarországon, ez pedig akadálya a digitális gazdaság és a mesterséges intelligencia fejlődésének.
[14] Forrás: https://www.oecd.org/governance/ (Letöltve 2021.01.22.)
[15] Munk – Fleiner – Micsik – Sikolya – Nyáry: i. m. 158. o.

Adalékul egy érdekes példa a jogalkotási nyílt adatok hasznosítására: a pártoktól független amerikai *MapLight-projekt* az amerikai törvényhozás szavazási adatait hasznosítják újra, összekötve azokat a nagy cégek kampányfinanszírozási adataival. A szervezet ezzel azt kívánja felfedni, illetve arra kíván rávilágítani, hogy a tőkeerős cégek hogyan próbálnak szavazatokban is jelentkező befolyást vásárolni az amerikai kongresszusban.[16]

II. Nyílt adatok a jogszabály-előkészítésben

A jogszabály-előkészítés egyben döntéselőkészítést is jelent. A döntéselőkészítő anyagok tipikus formája az előterjesztés, amely jogszabály-előkészítés esetén magában foglalja a normaszöveg tervezetét.[17] Előterjesztés készül a központi közigazgatásban és a helyi önkormányzati jogszabály-előkészítés esetén is. Az előterjesztés tartalmazza a megalapozott döntéshez szükséges információkat, a tárgyra vonatkozó főbb megállapítások és javaslatok összefoglalását, határozott döntési javaslatot, adott esetben tájékoztatást arról, hogy a javasolt szabályozás összeegyeztethető-e az Európai Unió jogával, sőt, ismertetni kell az előterjesztés szerinti jogszabálytervezethez tartozó indokolás közzétételével kapcsolatos előterjesztői álláspontot és annak indokait.[18] Miniszteri rendelet esetén, mivel annak kibocsátásához nincs szükség a Kormány döntésére, számos esetben nem előterjesztés, hanem csak tervezet készül, amely a normaszöveg tervét és indokolást foglal magában.[19]

Az előterjesztés és a tervezet melletti legfontosabb előkészítő dokumentum a hatásvizsgálati lap. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 17. §-a alapján a „jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit." A Jat. azt is rögzíti, az előzetes hatásvizsgálat eredményéről Kormány által előterjesztendő törvényjavaslat, illetve kormányrendelet esetén a Kormányt, önkormányzati rendelet esetén a helyi önkormányzat képviselő-testületét tájékoztatni kell.[20]

Az előkészítő adatok nyíltságának, megismerhetőségének kérdése – az előkészítés fázisában – a társadalmi egyeztetéssel függ leginkább össze. „A konzultáció az objektív és tényeken alapuló jogalkotás egyik eszközeként növeli a jogszabály elfogadottságát és elősegíti a megfelelő végrehajtását. Rendszerszinten beleszólást, participációt enged az egyénnek abba az állami feladatba, amely során az őt érintő döntések megszületnek. A konzultáció tehát az alkotmányos jogállam olyan eszköze, amely elősegíti a minőségi jogalkotás célkitűzéseinek elérését, és végső soron több-demokráciát biztosít."[21] Az

[16] https://maplight.org/what-we-do/ (Letöltve: 2021.01.26.)
[17] Lásd. pl. a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat II. fejezetét.
[18] A központi közigazgatásban készülő előterjesztések tartalmát így határozza meg a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 9. pontja. A helyi önkormányzati jogalkotásban készülő előterjesztések pontos tartalmát a helyi szabályozások tartalmazzák.
[19] Közvetve erről is a hivatkozott Kormány-ügyrend rendelkezik.
[20] Jat. 17. § (1) bekezdés.
[21] Drinóczi Tímea: A részvétel és a konzultáció elmélete és gyakorlata. *Jura*. 2013/1. 7. o.

előkészítési folyamatba épített külső egyeztetés tehát szükségszerűvé teszi a tervezet vagy előterjesztés nyilvánossá tételét.

Utaltunk rá, hogy a jogszabály-előkészítés dokumentumai döntéselőkészítő anyagok. Ilyen formán vonatkozik rájuk az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény vonatkozó rendelkezése, amely szerint a „közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános."[22] Sőt, a döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény ezen idő alatt elutasítható, „ha az adat további jövőbeli döntés megalapozását is szolgálja, vagy az adat megismerése a közfeladatot ellátó szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné."[23] Látható tehát, hogy a külső nyíltságnak van egy erős korlátja.

Másfelől ugyanakkor a jogszabálytervezetekre – legalábbis a központi közigazgatásban készülőkre – vonatkozik a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény (a továbbiakban: Jet.). A törvény hatálya a miniszterek által előkészített jogszabálytervezetek és az azok megalapozását szolgáló szabályozási koncepciók természetes személyek, valamint nem állami és nem önkormányzati szervek, szervezetek által történő véleményezésére terjed ki. A törvény az alapelvek között rögzíti, hogy a „jogszabályok előkészítése során biztosítani kell az egyeztetések átláthatóságát, azok minél teljesebb körű nyilvánosságát."[24]

A Jet. 4. §-a egy, még nem nevesített jogszabály-előkészítéssel összefüggő dokumentum tekintetében is nyilvánosságot ír elő: a „jogszabály előkészítéséért felelős miniszter közzéteszi az erre kijelölt honlapon a Kormány jogalkotási tervezési időszakára vonatkozó jogalkotási tájékoztatóját". Ez tartalmazza az általa előkészítendő jogszabálytervezetek címét, a szabályozás rövid tartalmi összefoglalását és a jogszabálytervezet közzétételének tervezett időpontját, sőt a törvény azt is rögzíti, a közzétett miniszteri jogalkotási tájékoztatók a közzétételtől számított egy évig nem távolíthatók el a honlapról. Ide kapcsolódik, hogy az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 38. §-a alapján a Kormány minden ülésszak végén a következő ülésszakra vonatkozóan tájékoztatja az Országgyűlést törvényalkotási programjáról.[25]

---

[22] 27. § (5) bekezdés.
[23] 27. § (6) bekezdés.
[24] 2. § (2) bekezdés. Kérdéses ugyanakkor, hogy a törvénybe foglalt alapelvnek milyen normatív tartalma van.
[25] Ez elérhető pl. az Országgyűlés honlapjának E-futár oldalán. A 2021. tavaszi törvényalkotási programhoz lásd: https://www.parlament.hu/documents/10181/721095/Tvalk_program_2021_tavasz.pdf/7ec4047e-2a6d-2d18-ea35-ea79fbebfc9e?t=1608102446818. (Letöltve: 2021.01.26.) A dokumentum sajnos csak kép formátumú pdf-ként, azaz nem kereshető módon, a nyíltság alacsonyabb szintjét biztosítva érhető el.

Maga a társadalmi egyeztetés a törvény, a kormányrendelet, a miniszteri rendelet tervezetének és indokolásának honlapon történő közzétételét jelenti.[26] Lényeges rendelkezés, hogy a „tervezettel együtt közzé kell tenni a jogalkotásról szóló törvényben meghatározott előzetes hatásvizsgálat összefoglalóját."[27] A gyakorlatban a tervezet közzététele a Kormány honlapján történik meg, a dokumentum kereshető, szöveges pdf vagy word formátumban elérhető. Az észrevételeket e-mailes formában kell megküldeni a megjelölt – nem dedikált – címekre. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a gyakorlatban a konzultációra közel sem minden tervezet tekintetében kerül sor, a véleményezésre nyitva álló idő pedig néhány esetben meglehetősen rövid, akár 1-2 napos is lehet.[28]

A nyíltadat-jellemzőket tekintve vegyes a kép. A közzétett formátum (word, kereshető pdf) magasabb szintű nyíltadat-minőséget jelent, emellett a dokumentumok értelemszerűen az ingyenesség és a jogi nyíltság kritériumait is teljesítik. A technikai nyíltság ugyanakkor nem teljeskörű, maguk a dokumentumok ugyan kereshetők, az adatbázis gépi olvashatósága ugyanakkor kérdéses. Ugyancsak korlátként értékelhető, hogy az interaktivitás milyen módon biztosított, a véleményezés módja nem korszerű, nem felhasználóbarát. Nincsenek értesítések, nem lehet tárgykör szerint feliratkozni, ez pedig a korlátozott közzététellel és a szűk határidővel együtt lényegesen limitálja a dokumentum nyílttá tételével elérendő célt.

A konzultációhoz kötődő további jogalkotási dokumentum a társadalmi egyeztetésről készült összefoglaló. A jogszabálytervezetek és szabályozási koncepciók közzétételéről és véleményezéséről szóló 301/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 4. §-a alapján ugyanis a beérkezett észrevételekről összefoglalót kell közzétenni. Ez a tervezetre vonatkozó alapadatok mellett a beérkezett tartalmilag összefüggő, valamint a szakmailag jelentősebb észrevételek összefoglaló ismertetését, illetve az összefoglalóban ismertetett, de elutasított vélemények esetében az elutasítás rövid szakmai és jogi indokolását is kell tartalmazza, azonban a gyakorlatban nem könnyen fellelhető a Kormány honlapján.[29]

---

[26] Természetesen a törvény számos kivételt rögzít az 5. § (3)–(5) bekezdésében. Így nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani a fizetési kötelezettségekről, az állami támogatásokról, a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, az európai uniós, illetve nemzetközi forrásokból nyújtott támogatásokról, a nemzetközi szerződés kihirdetéséről, valamint a szervezet és intézmény alapításáról szóló jogszabályok tervezeteit. Emellett nem bocsátható társadalmi egyeztetésre a tervezet, koncepció, ha az egyeztetés Magyarország különösen fontos honvédelmi, nemzetbiztonsági, pénzügyi, külügyi, természetvédelmi, környezetvédelmi vagy örökségvédelmi érdekeinek védelmét veszélyeztetné. Végezetül kibúvót jelenthet, azaz nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani a jogszabály tervezetét, ha annak sürgős elfogadásához kiemelkedő közérdek fűződik. A törvény hatálya nem terjed ki továbbá a különleges jogrendben alkotható jogszabályokra sem.

[27] 8. § (3) bekezdés.

[28] Lásd: https://2015-2019.kormany.hu/hu/dok?type=302#!DocumentBrowse, illetve https://kormany.hu/dokumentumtar?categories=2&limit_rows_on_page=8&limit_page=0 (Letöltve 2021.01.22.)
A e-konzultáció magyarországi helyzetéről részeletesebben lásd Módos Mátyás: E-konzultáció a jogalkotási eljárásban. *megjelenés alatt.*

[29] A 2019. év tekintetében például az Összefoglalók kifejezésre keresve nincs találat, 2018-ra öt tipizált összefoglalót ad a Kormány archív honlapja. https://2015-2019.kormany.hu/hu/dok#!DocumentSearch (Letöltve: 2021.01.22.)

A Magyar Nemzeti Bank és az önálló szabályozó szervek rendeleteire, valamint a helyi önkormányzatokra a Jet. hatálya nem terjed ki. A Magyar Nemzeti Bank honlapján – nem túl egyértelműen fellelhető helyen – találhatók közzétett rendelettervezetek (word-formátumban), társadalmi véleményezésre azonban nincs formalizált lehetőség.[30] Az önálló szabályozó szervek honlapján rendelettervezetek nem érhetők el. A helyi jogszabály-előkészítés dokumentumai tekintetében a Jet. mellett a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) sem ír elő közzétételi kötelezettséget. Helyi szinten az elfogadott jogszabályok megismerhetősége sem volt a legutóbbi időkig maradéktalan, ennek megfelelően a jogszabálytervezetek nyilvánosságáról, illetve elektronikus véleményezésének általánosságáról sem beszélhetünk. Hozzá kell tenni, hogy éppen a helyi szint volna az, ahol ez a leghatékonyabban megvalósítható lenne, sőt, a jogszabályi tárgykörökre és a szabályozási szintre (a szabályozás részletességére) tekintettel itt volna a leginkább célszerű és eredményes is. Mindez nem jelenti ugyanakkor, hogy ne volna példa önkormányzati rendelettervezetek nyíltságára. A Fővárosi Önkormányzat E-információszabadság oldalán 2013-ig visszamenően 220 tervezet érhető el, a véleményezésre főszabály szerint nyolc napos határidő áll rendelkezésre, a véleményeket ebben az esetben is különböző – nem dedikált – e-mailcímekre kell megküldeni. A tervezetek word-formátumban érhetőek el.[31] Található példa arra is, hogy a közgyűlési előterjesztések honlapi elérése biztosított, ám véleményezésre nincs lehetőség: ez a helyzet például Győr megyei jogú város esetében, az önkormányzat saját jogtár oldalán – letöltés nélkül – külön oldalon érhetők el az előterjesztések.[32]

III. Nyílt adatok a jogalkotási eljárás során

A jogszabály-előkészítési fázist a tényleges jogalkotási eljárás követi, különbséget kell azonban tenni a törvények és az alacsonyabb szintű jogszabályok megalkotására irányuló eljárás között. Utóbbiak esetén ugyanis a következő fázis már az elfogadáshoz, kiadáshoz kötődik, a tervezetet követő releváns dokumentum maga az elfogadott és kihirdetett jogszabály. A törvénytervezetek esetén ugyanakkor a következő eljárási fázis a parlamenti szakasz. Ekkor a törvénytervezetből a Kormány általi benyújtással törvényjavaslat – parlamenti iromány – lesz. Természetesen nem csak a Kormány lehet kezdeményező, a nyíltság tekintetében pedig nincs különbség a Kormány és más benyújtók (köztársasági elnök, országgyűlési bizottság, országgyűlési képviselő) törvényjavaslatai közt. A parlamenti szakasz teljes egészében nyilvános, így a keletkező dokumentumok – parlamenti irományok – is azok. Ide tartoznak a törvényjavaslat mellett a módosító javaslatok, a bizottsági jelentések, az egységes javaslat, az összegző módosító javaslat, az összegző jelentés, a köztársasági elnöknek aláírásra megküldött törvény szövege stb. A házszabályi rendelkezések szerint több mint százféle nem önálló indítvány

[30] Lásd: https://www.mnb.hu/statisztika/informaciok-adatszolgaltatoknak/rendeletek-allasfoglalasok/kulso-velemenyeztetes/rendelet-tervezetek-2021
[31] https://einfoszab.budapest.hu/list/rendelettervezetek-tarsadalmi-egyeztetese (Letöltve 2021.01.22.)
[32] http://jogtar.gyor.eu/?cat=5 (Letöltve 2021.01.22.)

létezik.[33] Nem irományok, de a törvényalkotási eljáráshoz kapcsolódó dokumentumok a napirendi javaslatok, az ülések jegyzőkönyvei és a szavazási eredmények is.

Noha az első parlamenti tudósítások Kossuth Lajoshoz kötődnek, ezek nem voltak hivatalos iratok. Az országgyűlési irmány-nyilvántartás (Parlamenti Információs Rendszer), illetve a parlamenti honlap volt a meghatározó a jogalkotással összefüggő adatok nyíltságának biztosításában, ez volt ugyanis, amely elsőként tartalmazta valamennyi releváns irományt, mégpedig gyakorlatilag a dokumentum hivatalos keletkezésének pillanatától. A szakirodalom többnyire elismerően szól az országgyűlési iratnyilvánosság szintjéről, kiemelkedő gyakorlatnak tartva azt, amelyben nem létezik olyan irat, amihez ne lehetne gyorsan, hatékonyan hozzájutni.[34] „A parlamenti működés 'fizikai követhetősége', megismerhetősége – a parlamenti ülések megtekinthetősége, az irományok és a felszólalások szövegének, állapotának, eseményeinek egyszerű lekérdezhetősége mára maximálisnak mondható: ebben sokat fejlődni az Országgyűlés már nem tud."[35] Mit jelent mindez? Az Országgyűlés honlapján kereshető pdf formájában van közzétéve valamennyi, a törvényalkotási eljárásban keletkező irat (irmány), illetve adat (pl. szavazási naplók). 2018. június óta ráadásul az irományok benyújtása során az írásbeliség követelményének – meghatározott kivételektől eltekintve – a Törvényalkotás Parlamenti Informatikai Rendszere alkalmazásával kell vagy lehet eleget tenni.[36] A ParLex névre keresztelt program egy xml alapú parlamenti dokumentum- és irományszerkesztő valamint folyamatkezelő rendszer. Használatával – az xml alapnak köszönhetően – a jövőben a nyílt adatok biztosításának újabb szintje valósulhat meg: az adatok kapcsolása és más szöveghez kapcsolódó többletfunkciók.[37] A nem irománynak minősülő dokumentumok közül a plenáris ülési jegyzőkönyvek az Országgyűlés honlapján szöveges és videós formátumban, a bizottsági ülési jegyzőkönyvek letölthető szöveges pdf-ként teljeskörűen (értelemszerűen az esetleges zárt üléseket leszámítva) elérhetők, a plenáris napirendi javaslatok közül az éppen aktuális érhető el mindig a honlapon, míg a bizottsági ülések meghívói (napirendekkel) kereshetők is.[38]

---

[33] Ezeket az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 2. melléklete sorolja fel.

[34] A parlamenti nyilvánosság – Bodnár Eszter előadása. In: *A Házszabályon túl. Előadások a parlamenti jog aktuális kérdéseiről II.* OGYH, Budapest 2018. 61. o.

[35] Milyen lesz a jövő parlamentje? Dr. Erdős Csaba írása. In: *A Házszabályon túl. Előadások a parlamenti jog aktuális kérdéseiről II.* OGYH, Budapest 2018. 227. o.

[36] Jelenleg a Házbizottságnak az egyes indítványok elektronikus úton történő benyújtásáról szóló 6/2018-2022. (II. 12.) HB állásfoglalása rendezi a kérdést (az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény felhatalmazása alapján). Elérhető: https://www.parlament.hu/documents/10181/1576019/HB_af_Parlex.pdf/cae9d427-2d22-9f8f-5097-8ac5e75481ea?t=1581928444577 (Letöltve: 2021.01.22.) Érdekes módon maga az állásfoglalás nem minősül parlamenti irománynak és maga nem ParLex-rendszerben készült, így noha szöveges pdfről van szó, a kereshetőség, ezáltal az indexálhatóság éppen e dokumentum tekintetében nem tökéletes.

[37] A rendszer felhasználói kézikönyve elérhető az Országgyűlés honlapján. http://www.parlament.hu/documents/10181/773675/Parlex+k%C3%A9zik%C3%B6nyv+I.+r%C3%A9sz/f72a4bae-ce41-4dda-9d84-f228d277181e (Letöltve: 2021.01.22.)

[38] https://www.parlament.hu/web/guest/ulesnap-felszolalasai A bizottsági jegyzőkönyvek a bizottsági honlapokról érhetőek el. https://www.parlament.hu/web/guest/bizottsagok-honlapjai Az aktuális napirend mindig a honlap E-futár aloldalán érhető el, linkesített pdf-formában: https://www.parlament.hu/web/guest/efutar A bizottsági meghívók itt kereshetőek:

Az adatok nyílttá tétele tekintetében az egyik leginkább előremutató megoldás a parlament kapcsán az ún. Web API. Az alkalmazás célja, hogy az Országgyűlés működése során keletkező információk meghatározott körét automatikus feldolgozásra alkalmas formában, XML adatszolgáltatásként interneten keresztül elérhetővé tegye.[39] Ez a publikált adattartalmak feldolgozását, további elemzését, további publikálását teszi egyszerű formában lehetővé bárki – például kutatók, a sajtó munkatársai, politológusok stb. számára. Az alkalmazás használata ingyenes, de regisztrációhoz kötött, az elérhető adatok közé a képviselők listája és a képviselői adatlapok, az irományok listája és adatlapja, valamint a szavazások listája és adatlapja tartozik.[40] A Web API-val tehát az Országgyűlés aktuális ciklusra vonatkozó jogalkotási eljárásra vonatkozó adatainak nyíltsága – ideértve az ingyenességet, a jogi és technikai nyíltságot és az elérhetőséget is – közel teljesnek tekinthető. A jövőben megfontolandó lehet akár a plenáris és bizottsági ülések jegyzőkönyveinek, valamint a napirendi javaslatoknak és bizottsági ülési meghívóknak a Web API-ban történő elérhetővé tétele is, ezeknél ugyanis az automatikus feldolgozhatóság jelenleg nem biztosított.

Az önkormányzati jogalkotási eljárás dokumentumait illetően részben az Mötv., részben az Infotv. igazít el. A képviselő-testület általi eljárás nem olyan formalizált, mint a törvényhozási, így itt a ülések napirendje, a szavazások adatai és a jegyzőkönyvek a releváns dokumentumok – a fent tárgyalt előterjesztések és véleményezhető tervezetek mellett. Az ülés nyilvánosságát az Mötv. rögzíti, megadva a zárt ülések tartásának feltételeit is – a rendeletalkotás tipikusan nyilvános ülésen zajlik.[41] A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5036/2012/6. számú határozata szerint a nyilvánosság „részben a képviselő-testület ülésein való részvétel, részben pedig az arról készült adatok megismerésének lehetőségét jelenti”, e kettő „együtt adja a nyilvánosságot, s ennek következményeként a közérdekű adatokhoz való hozzáférés lehetőségét, ami egyben megteremti a működés feletti kontroll gyakorlásának lehetőségét is.”[42]. Az Mötv. mellett az Infotv. alapján is közzé kell tenni az ülések néhány, a rendeletalkotási eljárás szempontjából is releváns adatát. Ide tartozik a testületi szerv (képviselő-testület, bizottság) ülésének helye, ideje, nyilvánossága, azaz az ülések meghívói, amelyek közzétételéről a polgármester az SzMSz-ben foglaltak szerint köteles gondoskodni, emellett pedig a már az Mötv. által is rögzített jegyzőkönyvek, ideértve a szavazási adatokat is.[43] Érdekes, hogy a Kormány 2015-ben határozatban tűzte feladatul, hogy módszertani útmutatót kell kidolgozni a helyi önkormányzati döntéshozatal

---

https://www.parlament.hu/web/guest/bizottsagi-meghivo-heti-bizottsagi-ulesek (Letöltések ideje: 2021.01.22.)

[39] API: alkalmazás-programozási interfész. http://www.parlament.hu/w-api-tajekoztato (Letöltve: 2021.01.22.)

[40] http://www.parlament.hu/alkalmazasok (Letöltve: 2021.01.22.)

[41] Mötv. 46. §.

[42] Lásd: https://kuria-birosag.hu/hu/onkugy/kof503620126-szamu-hatarozat (Letöltve: 2021.01.22.)

[43] A helyzetet ilyen módon egyértelműsíti a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság NAIH/2019/6273/3.
tájékoztatója is. Elérhető: https://www.naih.hu/files/NAIH-2019-6273-3--taj_onkormanyzati_testuletek_mukodesenek_nyilvanossagarol.pdf (Letöltve: 2021.01.22.)
az önkormányzati testületek működésének nyilvánosságáról

nyilvánosságának biztosításával és az ehhez fűződő közzététellel kapcsolatos gyakorlat hatékonyabbá tétele céljából. Ugyanezen határozat azt is célul tűzte, hogy kísérleti projekt keretében vizsgálják meg, hogy az önkormányzati rendeletek és képviselő-testületi ülési jegyzőkönyvek kereshetősége és feldolgozhatósága miként javítható egy nemzetközi szinten már bevált nyílt szabvány bevezetésével.[44] Nem világos, hogy e projektek miként valósultak meg, az önkormányzati honlapok meglehetősen vegyes képet mutatnak a kérdésben.[45] Hozzá kell tenni, a jegyzőkönyvek (és a rendeletek, határozatok) elektronikus rendelkezésre állása biztosított kell legyen a törvényességi ellenőrzés céljára, sőt, 2021 áprilisától a jegyző a testületi ülés jegyzőkönyvét az ún. Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartás Modul igénybevételével küldi meg a kormányhivatalnak.[46] Ez minden bizonnyal technikailag egyszerűen lehetővé tenné ezen adatok nyílttá tételét, lehetőséget adva azok – akár gépi – feldolgozására is.

IV. Nyílt adatok a jogalkotási „végtermék" tekintetében

A jogalkotási eljárás „végterméke" a jogszabály, ahogy utaltunk rá, kihirdetése szükségszerű a jogszabály megismerhetőségéhez. Ahhoz azonban, hogy a jogszabály változásai követhetőek legyenek, szükség van arra, hogy az a módosításokkal egységes szerkezetbe foglalva is elérhető legyen. Ez az utánközlés pedig a megismerhetőség szempontjából legalább annyira lényeges, mint a kihirdetés kérdése, nem elvárható ugyanis, hogy a jogkereső közönség a kihirdetett jogszabályok és módosítások összeolvasásával maga kompilálja hatályos és alkalmazandó jogot. A megismerhetőség két oldalát tehát a kihirdetés és az utánközlés jelentik.[47] Ezen túl említést kell tenni még egy dokumentumtípusról, ez pedig a jogszabály indokolása.

A központi jogszabályok tekintetében a kihirdetés a hivatalos lapban történik. Ez a Jat. 25. §-a alapján a Magyar Közlöny, amit a kormányzati portálon történő elektronikus dokumentumként való közzététellel kell kiadni. A magyarkozlony.hu oldalon az egyes számok elektronikus aláírással és időbélyegzővel hitelesített, kereshető pdf-formátumban érhetőek el, lehetőség van letöltésre és az oldal saját megjelenítőjének használatára is. Az oldalon tárgyszavas kereső is elérhető, amely dokumentumtartalomban keres.[48] A nyíltság összetevőit tekintve az ingyenesség és a jogi nyíltság nem lehet kérdés, és a

---

[44] Lásd Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés kezdeményezés keretében a 2015-2017. évekre tett vállalásairól szóló második akciótervéről1460/2015. (VII. 8.) Korm. határozat 3. és 9. pontját.

[45] Kőbánya Önkormányzata például a közérdekű adatok közt külön – letölthető, kereshető pdf-formában - közzéteszi az ülések meghívóját (az előterjesztésekkel együtt), napirendjét, jegyzőkönyvét, a zárt ülés jegyzőkönyvi kivonatát, sőt az ülések videófelvételét is. Például: https://www.kobanya.hu/?module=news&action=list&fname=kt_20200924. Más önkormányzatok csak az ülési jegyzőkönyveket teszi közzé, kép formátumú, nem kereshető (szkennelt) pdf formában. Lásd például Zalavár önkormányzata esetében: https://zalavar.hu/images/testuleti/2020/200805_Zalavar.pdf (Letöltések ideje: 2021.01.22.)

[46] A Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 8/A. § (5) bekezdése alapján. A rendelkezés 2021. április elsején lép hatályba.

[47] Részletesebben lásd Módos Mátyás: A jogszabályok megismerhetősége a XXI. században. In: *Jog és Állam; 20. X. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója.* Szerk. Erik Stenpien, Miskolczi Bodnár Péter. Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar Budapest 2015.

[48] A Magyar Közlöny felelős kiadója az Igazságügyi Minisztérium, üzemeltetője azonban a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. https://magyarkozlony.hu/segitseg (Letöltve: 2021.01.22.)

hozzáférhetőség, valamint a technikai nyíltság is csak akkor lehetne teljesebb, ha külön webes API lenne elérhető (azaz rendelkezésre állna egy, a közlönyadatok felhasználását biztosító programozási felület és annak részletes dokumentációja).

Az önkormányzati rendeletek tekintetében a kihirdetés „a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon" történik.[49] E rendelkezés alapján Magyarországon akár 3200 féle kihirdetési mód is létezhetne a helyi jogalkotásban. Tipikusnak tekinthető kihirdetési mód az önkormányzat honlapján vagy a hirdetőtáblán való közzététel. Nem kell külön hangsúlyozni, hogy az utóbbi esetében az adatokhoz való hozzáférésnek igen alacsony módjáról van szó. A honlapi kihirdetés pedig gyakorlatilag egy duplikációt jelent, mert az Mötv. idézett rendelkezése azt is előírja, hogy a saját honlappal rendelkező önkormányzat rendeletét a honlapján is közzéteszi (ami utánközlést jelent). A kihirdetés elmaradottsága és az egységes megoldás hiánya csak azért nem tekinthető katasztrofálisnak, mert az önkormányzati rendeletek utánközlésének rendszere az elmúlt időszakban komoly fejlődésen ment át, a gyakorlatban pedig egyébként is az egységes szerkezetű jogszabályszövegek használhatók elsősorban. Hogy mégis komoly problémát okozhat a hatályos kihirdetési rendszer, és igenis szükség lehet a frissen kihirdetett rendelet megismerésére, azt azzal a példával lehet érzékeltetni, hogy a koronavírus-járványban a közterületi maszkviselés szabályainak meghatározására (adott településen, illetve kerületben hol kell és hol nem kell maszkot hordani) a helyi önkormányzatok kaptak felhatalmazást úgy, hogy a rendeletek gyakorlatilag azonnal hatályosak voltak.[50] A jövőben megfontolandó lenne egy egységes Önkormányzati Közlöny weboldal létrehozása, ahol a jegyzők általi feltöltéssel – a Magyar Közlönyhöz hasonlóan, az annak megfelelő garanciákkal – elektronikusan volna lehetséges a kihirdetés.

Az utánközlés tekintetében le kell szögezni, állami feladat a jogszabályok egységes szerkezetű szövegének a tipikus gyakorlati alkalmazás szempontjából releváns időállapotokkal együtt történő ingyenes elérhetővé tétele. Ebből a megfontolásból hozta létre a Jat. a Nemzeti Jogszabálytárat (NJT), amely egy elektronikus közszolgáltatásként működő, bárki számára térítésmentesen hozzáférhető, egységes szerkezetű szövegeket tartalmazó elektronikus jogszabálygyűjtemény.[51] Újdonság, hogy az njt.hu oldal mellett immár elérhető az uj.njt.hu oldal is, amely kibővült funkcionalitással teszi elérhetővé a Nemzeti Jogszabálytárat, egyebek mellett például végre kattintható hivatkozásokat tartalmaznak a jogszabályszövegek, illetve megtörtént az oldal mobiltelefonra való optimalizálása is. Újdonság továbbá, hogy lehetségessé vált a regisztráció, amihez extra funkciók társulnak: személyre szabható tartalomkialakítást, tematikus jogszabály-gyűjteményi szolgáltatást, jogszabályváltozások beállítható automatikus figyelését,

[49] Mötv. 51. § (2) bekezdés.

[50] Például 2020. november 11-én délelőtt (időbélyegző hiányában nem megállapítható, hogy pontosan mikor) hirdették ki azt a rendeletet, amely aznap 12 órától a budapesti II. kerület teljes területén kötelezővé teszi a maszkviselést. Ebben az esetben nem volt mód megvárni az egységes felületen történő utánközlést (de egyébként is kérdéses volt, hogy hogyan teljesül az alkalmazáshoz szükséges felkészülési idő követelménye). Lásd: https://masodikkerulet.hu/sites/default/files/attachments/files/masodikkerulethu/2020_11/2516_001_0.pdf (Letöltve: 2021.01.22.)

[51] Jat. 29. § (1) bekezdés.

valamint élethelyzet alapú jogalkalmazási támogatást ígér a szolgáltató.[52] Az NJT pontos adattartalmát a Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet (Njtr.) tartalmazza, amely 2021. április elsejével módosul, rendelkezve a kibővített funkcionalitásról is. Az NJT a központi jogszabályok esetén a kihirdetett szövegállapotot is tartalmazza (a 1989. október 23-án és azt követően kihirdetett jogszabályok tekintetében), valamint alapesetben az adott napon hatályost megelőző öt év időállapotai és az adott napot követő három időállapot, 2021. április 1-től pedig – a regisztrált és belépett felhasználók számára – valamennyi 1990. december 31. után hatályban volt jogszabály valamennyi időállapota elérhető.[53]

A Nemzeti Jogszabálytár különböző modulokkal rendelkezik, így a központi jogszabályok mellett az NJT külön felületén elérhető Önkormányzati Rendelettár a helyi jogalkotás egységes szerkezetű normáit is tartalmazza. A rendelettárba felmenő rendszerben töltötték fel a jegyzők a rendeleteket, a tartalom és a kereshetőség azonban jelenleg még nem maradéktalan: a rendelettár keresőjében csak a rendelet címében lehet keresni, a tartalom tekintetében pedig nem ellenőrizhető, hogy a tár valamennyi rendeletet és azok egységes szövegét tartalmazza-e már.[54] Az Njtr. ugyanakkor 2021. április 1-től úgy rendelkezik, hogy a jegyző a Nemzeti Jogszabálytár szolgáltatója által működtetett Integrált Jogalkotási Rendszer igénybevételével gondoskodik az önkormányzati rendelet kihirdetését követő öt munkanapon belül az önkormányzati rendelet és valamennyi időállapot szerinti egységes szerkezetű szöveg NJT-ben való közzétételéről. Az Njtr. pedig külön szól a kereshetőségről, előírva a jogszabályok szövegében való kereshetőséget is.[55] Ez alapján remélhető, hogy hamarosan az önkormányzati rendeletek szövegében való keresés lehetősége is megnyílik.

Két további nagyon hasznos modullal rendelkezik az NJT: külön aloldalon érhetők el az igazságügyért felelős miniszter által meghatározott jogszabályfordítások (kereshető pdf formában, a fordítást is az Igazságügyi Minisztérium végzi), valamint külön a nemzetközi szerződések egységes szerkezetű szövegei (ha arról a nemzetközi szerződés módosítását kihirdető jogszabály rendelkezik).[56] Az Njtr. 5. §-a alapján a tár tartalmazza továbbá a Magyar Közlönyben kihirdetett – minősített adatot nem tartalmazó – közjogi szervezetszabályozó eszközöket is.

Végül külön szólni kell a jogszabályok indokolásáról. A Jat. 18. § (1) és (2) bekezdése szerint a jogszabály tervezetéhez a jogszabály előkészítője indokolást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait, tájékoztatást ad a javasolt szabályozás és az európai uniós jogból eredő kötelezettségek összhangjáról (valamint ismerteti álláspontját az indokolás közzétételéről is). Az

[52] Forrás: https://uj.njt.hu/ (Letöltve: 2021.01.22.) Az ügyfélkapuval rendelkezők számára nem szükséges külön regisztráció, ügyfélkapus azonosítással is be lehet lépni.
[53] Njtr. 3. §.
[54] http://njt.hu/?onkormanyzati_rendeletek (Letöltve: 2021.01.22.)
[55] Njtr. 4/A. § és 6. §. Az önkormányzati rendelet helyesbítése esetén legkésőbb a helyesbítés közzétételét követő munkanapon az önkormányzati rendelet helyesbített változatának, valamint a helyesbítésnek megfelelő egységes szerkezetű szöveget közzé kell tenni.
[56] http://njt.hu/njt.php?forditasok és https://or.njt.hu/nemzetkozi (Letöltve: 2021.01.22.)

indokolások azon pontosított alaptörvényi szabállyal összefüggésben kerültek előtérbe, amely szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik – a jogszabályok céljának megállapítása során pedig „elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni."[57] Ez szükségszerűvé tette az indokolások elérhetőségének biztosítását: az Indokolások Tára létrehozását. Az Indokolások Tára a Magyar Közlöny mellékleteként jelenik meg, az Njtr. alapján pedig a Nemzeti Jogszabálytárban közzé kell tenni az Indokolások Tárában közzétett indokolásokat, valamint – az igazságügyért felelős miniszter által meghatározott, kiemelkedő társadalmi, gazdasági jelentőségű, hatályos jogszabály tekintetében – a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslathoz kapcsolódó indokolásra, előterjesztői álláspontra és a megalkotása vagy módosítása során keletkezett irományokra figyelemmel szerkesztett összefoglalót (amelynek előkészítéséről az igazságügyért felelős miniszter gondoskodik).[58]

V. Záró gondolatok

A Nemzeti Jogszabálytár a legújabb fejlesztésekkel együtt a jogalkotási adatok nyíltsága tekintetében komoly előrelépést jelent. A változtatások összefüggnek az Igazságügyi Minisztérium, a Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó Kft., a Miniszterelnökség, az Országgyűlés Hivatala és más konzorciumi partnerek által fejlesztett Integrált Jogalkotási Rendszer projekttel. A 2016-ban indult projekt befejezésének célzott dátuma 2021. március 31., éles üzemre azonban csak ezt követően kerülhet sor.[59] Az előkészítés teljes folyamatát átfogó és informatikailag támogató – xml alapon működő – program a jogalkotás nyíltságának új szintre emeléséhez is hozzájárulhat, technikailag lehetővé téve az adatok – akár gépi – feldolgozását, újrahasznosítását.

Tekintettel arra, hogy a magyar jogszabályok mellett Magyarországon az Európai Unió joga is megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt, említést kell tenni az uniós jogalkotás adatainak elérhetőségéről. Az uniós jog elérését az Eur-Lex portál biztosítja, amelynek legnagyobb erénye, hogy egy helyről teszi elérhetővé nem csak az elsődleges és másodlagos hatályos jogot, de az előkészítő dokumentumok teljességét is adja.[60] Természetesen ahogy maga az uniós jogalkotás és döntéshozatal, úgy az erre vonatkozó adatokat tartalmazó portál is kellően bonyolult. A magyar gyakorlat számára elsősorban az uniós előkészítő anyagok, így különösen a hatásvizsgálatokra és a társadalmi egyeztetésre vonatkozó adatok, dokumentumok nyíltsága lehet követendő példa. Emellett megfontolandó lehet egy egységes jogalkotási portál létrehozása – akár a Nemzeti Jogszabálytár újabb modulokkal való kiegészítése – amely a kihirdetés fent vázolt egységesítése mellett az előkészítő anyagokra, így a jogszabályok

[57] Az Alaptörvény 28. cikkének 2019. január 1-től hatályos szövege.
[58] Njtr. 1. § (5) és (6) bekezdés. A 4/B. § az önkormányzati rendelet tervezetéhez tartozó indokolás Nemzeti Jogszabálytárban való közzétételéről is rendelkezik.
[59] A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Programból támogatott fejlesztés. https://mhk.hu/projektjeink (Letöltve: 2021.01.26.) A rendszer várható elemei a közbeszerzési értesítőből voltak megismerhetők: http://www.kozbeszerzes.hu/data/hirdetmeny/portal_520120/portal_1858_2017.pdf. (Letöltve: 2021.01.26.) Az ajánlatkérő a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. volt.
[60] https://eur-lex.europa.eu/homepage.html (Letöltve: 2021.01.26.)

véleményezésére is kiterjedne nem csak a kormányzat, de minden jogalkotó tekintetében. Bár indokolt volna, nem szükségszerű, hogy ezt a kormányzat hozza létre, elméletben az is elképzelhető, hogy az összes érintett – például webes API-k működtetése révén – rendelkezésre bocsátja a vonatkozó adatokat, és egy külső, akár piaci szereplő végzi el a feldolgozást és egységes nyilvántartást.

A jogalkotási adatok teljes technikai nyíltsága pedig – az xml alapú, metaadatokra épülő Integrált Jogalkotási Rendszerrel – lehetővé teszi majd akár a teljes adatállomány rendelkezésre bocsátását a közszféra-adatokra vonatkozó rendelkezések szerint – azaz biztosítva az adatok gépi feldolgozását, újrahasznosítását. Ez olyan további fejlesztéseket inspirálhatna, amelyek hozzájárulhatnának a minőségi jogalkotás megteremtéséhez, ezáltal – az átláthatóság és a társadalmi részvétel erősítése mellett – mérhető gazdasági haszonnal is kecsegtetnének.[61] Végső soron akár az is elképzelhető volna, hogy a jogalkotási adatállományok – elsősorban persze az egységes szerkezetű jogszabályszövegek – akár egy nemzetközi gyűjtőoldalon, egy európai vagy világjogtárban legyenek elérhetők – összehasonlíthatóvá téve az egyes országok jogalkotási megoldásait.[62]

[61] Például a jogalkotási hibák okozta károk és tranzakciós költségek elmaradásával, a bármely oldalon jelentkező adminisztratív terhek leépítésével.
[62] Ehhez persze az automatikus fordítási szolgáltatások komoly fejlődése is szükséges lesz.

Stánicz Gábor[1] – Stánicz Péter:[2]

Felkészülés az élet végére – az előzetes rendelkezések alapjai és hazai gyakorlata

I. Bevezetés

Egész Európában megfigyelhető a születéskor várható élettartam és az átlagéletkor kitolódása, a népesség egyre jelentősebb hányadát alkotják időskorú emberek. Ez számos más tényező mellett köszönhető az orvostudomány fejlődésének és a modern egészségügyi ellátás kialakításának.

Az orvostudomány fejlődésével az emberi élet korábban elképzelhetetlen mértékben meghosszabbítható, ma már elvárásként és nem csodaként tekintünk arra, ha valakit akár a legsúlyosabb betegségből is meggyógyítanak. Új technológiák váltak elérhetővé, az egyén létfontosságú szervei működésének szinte korlátlan fenntarthatósága új értelmezési lehetőségeket nyit meg az emberi méltóság paradigmájával és az önrendelkezéssel összefüggésben.

A társadalom idősödő tendenciájából számos következtetés, kutatási irány eredhet. Jelen tanulmány keretében két, egymással szoros kapcsolatban álló aspektusra kívánunk rámutatni.

A tanulmány vezérfonala az egyén által későbbi életére való felkészülés, az előzetes és tudatos tervezés garanciális szerepe az önrendelkezés és egyéni autonómia érvényesülésében. A tanulmány az előzetes tervezés érvényesülését egy konkrét terület, az életvégi döntéshozatal körébe tartozó életmentő, életfenntartó ellátás visszautasításának hazai lehetőségei körében vizsgálja.

Számos olyan élethelyzet adódik, amikor bizonyosan előre látható, az ember mentális képességének (döntési képességének) romlása. Tekintsünk például a demenciára vagy az Alzheimer-kórra, amelyek diagnosztizálása egyet jelent annak megállapításával, hogy az egyén mentális képessége hanyatlani fog. Korai diagnózis esetén az egyén még teljesen ép elmével, mentális képességei birtokában tudja meg azt, hogy ezen mentális állapota a továbbiakban romlani fog, egészen odáig, hogy önellátásra és döntéshozatalra képtelen állapotba kerül. Az időskori demenciában szenvedők kilátásai hasonlóan alakulnak. Tekintettel arra, hogy 95 éves kor felett már nagyobb az időskori szellemi eltompulás (demencia) valószínűsége, mint annak a hiánya,[3] előbb-utóbb valamennyien érintettek leszünk, ha megérjük.

Vannak tehát olyan élethelyzetek, amikor az egyén bizonyosan előre látja, hogy mentális képességei romlani fognak. Előfordulnak ugyanakkor váratlan helyzetek, betegségek is (például agyvérzés, neurológiai betegségek vagy akár egy baleset következtében elszenvedett fejsérülés, kóma), amelyeket aligha látunk előre, mégis a mentális

---

[1] Aneszteziológia és intenzív terápia szakorvosa, Petz Aladár Egyetemi Oktató Kórház, Győr.
[2] PhD hallgató, ELTE-ÁJK Alkotmányjogi Tanszék.
[3] Tringer László: *A pszichiátria tankönyve*. Semmelweis Kiadó, Budapest, 2010, 215. o.

képességeinket átmenetileg vagy tartósan jelentős mértékben megváltoztatják. Mentális képességeink csökkenése, döntési képességünk elveszítése a cselekvőképesség korlátozása által könnyen eredményezhet olyan kiszolgáltatott állapotot, amikor mások döntenek helyettünk.

Saját mentális képességünket általában természetesnek, magától értetődőnek tekintjük. Fontos azonban felismernünk, hogy mentális képességünk életünk során változik és szinte bizonyos, hogy adódni fognak olyan helyzetek amikor átmenetileg (eszméletvesztés, kóma) vagy tartósan (Alzheimer-kór) nem leszünk képesek döntéseket hozni vagy azokat kommunikálni a külvilág felé. A döntésre képtelennek tekintett egyén cselekvőképességét gyakran korlátozzák, helyette az életét érintő döntéseket jórészt más személyek hozzák meg: a gondnok, családtagok, kezelőorvosok. A döntési lehetőségeitől megfosztott ember könnyen válhat élete aktív irányítójából az őt körülvevő események, akár egészségügyi ellátása passzív szemlélőjévé, aki akár lerombolt egyéni autonómiája és emberi méltósága romjain éli életét.[4]

A tanulmány kiinduló kutatási kérdése, hogy léteznek-e hatékony jogi eszközök, amelyekkel biztosíthatja az egyén, hogy döntési képessége elveszítése esetén is a saját akarata, önrendelkezése jusson érvényre?

Előrevetítjük, hogy az európai jogrendszerekben két ilyen jogintézmény tekinthető elterjedtnek, az előzetes rendelkezés (*advance directive*) és a tartós meghatalmazott (*continuing power of attorney*). A magyar jog ezen jogintézményeket – eltérően azok európai gyakorlatától – egyedül az egészségügyi önrendelkezés körében ismeri, itt is kifejezetten az ellátás visszautasítása körében.

A tanulmány alapjogi szemüvegen keresztül vizsgálja az életvégi döntéseket. Az alapjogi szemlélet az önrendelkezési jog és az egyéni autonómia felől közelít, így kutatási kérdésként adódik, hogy mi szükséges ahhoz, hogy az önrendelkezési jog érvényesülni tudjon az életvégi döntések során.

Vizsgáljuk továbbá, hogy Magyarországon jelenleg miként valósul meg az életvégi döntéshozatal és e körben milyen szereppel bírnak az előzetes tervezés vizsgált jogintézményei. Végül kísérletet teszünk arra, hogy a kihívások, illetve hazai jó gyakorlatok azonosítását követően javaslatokat fogalmazzunk meg.

A kutatási módszertan alapvetően alapjogi szempontú vizsgálat. Ennek alapját képezi azon alapjog felfogás, amely az alapjogok érvényesíthetőségét helyezi a középpontba. Az alapjogok érvényesíthetőségének megítélése körében jogon kívüli tényekre, a klinikai gyakorlatra támaszkodunk, a jogintézmények klinikai gyakorlatban való alkalmazására.

A kutatási kérdések és az életvégi döntések aktualitását a Covid-19 járványhelyzet kíméletlenül felszínre hozta. Az egészségügyi ellátórendszer túlterheltsége, a kórházi ágyak korlátozott száma, a véges tárgyi és személyi erőforrások, valamint a beteg

[4] Borza Beáta Zita: Kiszolgáltatott méltóság. Vázlat a bentlakásos intézmények lakóinak alapjogi helyzetéről. *Magyar Jog*, 2017/1., 15. o.

oldaláról az elviselhetetlen szenvedés,[5] mind magában hordozza az életvégi döntések szükségszerűségét. A Covid-19 világjárvány kapcsán csak Magyarországon ez napi szinten több tucatszor igazolódik.[6]

A szakirodalom szerint a betegek túlnyomó többsége érintetté válik a kezeléskorlátozás valamilyen formájában,[7] azaz kezelését meg sem kezdik vagy leállítják. Az intenzív terápiás osztályon elhunytak 72,6%-a részesült kezeléskorlátozásban[8] ennek keretei azonban hazánkban nem kidolgozottak.[9] További nehézséget jelent, hogy az intenzív terápiás osztályokon lévő betegek közel 5%-a tekinthető csupán kompetens döntésre képesnek.[10]

Már a bevezetésben foglaltak szerint is jól látható, hogy kulcsfontosságú kérdés, hogy ki dönt az élet végén, és milyen lehetőségeink vannak arra, hogy biztosítsuk azt, hogy saját akaratunknak megfelelő döntés szülessen.

A tanulmány először a döntési képesség jövőbeli elvesztésére való felkészülést és az előzetes jognyilatkozatokat tekinti át, kiemelve azok alapjogi szempontból releváns vonásait, majd rátér a szoros értelemben vett kutatási területre, bemutatva az életvégi döntések és az önrendelkezés közötti alapjogi kapcsolatot. Ezt követően a kutatási fókusz tovább szűkül és az életvégi döntések hazai lehetőségeit veszi górcső alá. Az alapjogi elemzés ezen a ponton kiegészül a klinikai gyakorlat jogon kívüli tényeivel, amelyeket a tanulmány az alapjogok valódi érvényesülésének mércéjeként állít. Végül a szerzők választ adnak a kutatási kérdésekre és megfogalmazzák javaslataikat.

II. A döntési képesség későbbi elveszítésére való felkészülés jogi eszközei: *advance directive* és *continuing power of attorney*[11]

[5] Hegedűs Katalin: Létezik-e jó halál? *Aszklepion*, LAM 2012;22(12):703–706. 703.o.

[6] A kézirat lezárásakor, 2021. január 15-én 111 fő hunyt el COVID-ban Magyarországon, összesen itthon 11 066-an, a világon összesen eddig a napig 1 995 273 fő szerepel a statisztikákban. Jelentős számú beteg halt meg közülük intenzív osztályokon. https://news.google.com/covid19/map?hl=hu&mid=%2Fm%2F03gj2&gl=HU&ceid=HU%3Ahu (utolsó hozzáférés dátuma 2021.01.15.)

[7] Prendergast, T. J., Claessens, M. T., Luce, J. M.: A national survey of end-of-life care for critically ill patients. *Am. J. Respir. Crit. Care Med.* 1998, 158, 1163–1167.

[8] Sprung, C. L., Cohen, S. L., Sjokvist, P. et al.: End-of-life practices in European intensive care units; The Ethicus Study. *JAMA*, 2003, 290, 790-797.

[9] Zubek László, Szabó Léna, Gál János, Öllős Ádám, Élő Gábor: A kezeléskorlátozás gyakorlata a hazai intenzív osztályokon. *Orvosi Hetilap* 2010. 151. évfolyam, 38. szám 1530–1536. 1531.o.

[10] Cook, D. J., Guyath, G., Rocker, G. et al.: Cardiopulmonary resuscitation directives on admission to intensive care unit: An international observational study. *Lancet*, 2001, 358, 1941-1945. o.

[11] A fogalmaknak bevett magyar fordítása egyelőre nem terjedt el. A jogintézmények rendeltetésével összhangban a szerzők az *advance directive* (AD) esetén az előzetes rendelkezés, a *continuing power of attorney* (CPA) esetén a tartós meghatalmazott fordításokat tartják a legpontosabbnak. A bevett magyar fogalomhasználat hiányában jelen tanulmány az eredeti angol nyelvű elnevezéseken alapuló, nemzetközi irodalomban bevett rövidítéseket használja a továbbiakban (AD, illetve CPA).

1. A korlátozott döntési képesség és a sérülékeny nagykorúak védelme

Annak érdekében, hogy az egyén döntési képessége vagy cselekvőképessége[12] jövőbeli elvesztésének esetére biztosíthassa önrendelkezési joga érvényesülését, Európában két jogintézmény terjedt el, ezek a *continuing power of attorney (CPA)* és az *advance directive (AD).*

A két jogintézmény megértéséhez érdemes először röviden utalni a mögöttük húzódó jogi és gyakorlati megfontolásokra.

A bevezetőben utaltunk arra, hogy az európai társadalmakban az átlagéletkor jelentős mértékben megemelkedett. Ennek egyik következménye, hogy – főként a családi jogi gondolkodásban – egyre nagyobb figyelmet szentelnek a döntési képességükben korlátozott nagykorúak védelmének, illetve felismerték, hogy nagykorú személyek is gyakran szorulhatnak támogatásra, segítségre.

A döntési képesség korlátozottsága általában valamilyen mentális károsodás következménye. Ilyen károsodás lehet például *kognitív fogyatékosság*[13] amely fogalom alatt Flynn és Arstein-Kerslake meghatározása szerint a fogyatékosság széles körét, így a pszicho-szociális fogyatékosságnak tekinthető mentális zavarokat, a fejlődési zavarokat, a szerzett agyi sérüléseket, illetve a demenciát értjük.

Jól látható, hogy számos oka lehet a döntési képesség korlátozottságának, rendkívül heterogén területről van szó, ide tartozik például egy közlekedési baleset során szerzett agyi sérülés, egy lassú leépüléssel járó neurológiai betegség vagy egy agyvérzés során szerzett maradandó károsodás egyaránt.

Jelen tanulmány terjedelmi kereteire tekintettel a döntési képesség részletes alapjogi bemutatásától eltekintünk.[14] Ami számunkra a továbbiakban releváns az annak megértése, hogy az egyén döntési képessége korántsem állandó adottság, bárki bármikor érintetté válhat annak korlátozódásában.

A korlátozott döntési képesség kialakulása után térjünk át arra, hogy miként válaszol a jog erre az állapotra. Az államot alapjogi kötelezettség terheli, hogy a sérülékeny helyzetben lévő emberek védelmét hatékonyan biztosítsa. Alapvetően két csoportba sorolhatjuk ezen jogi eszközöket. Az első csoportba tartozó eszközök alkalmazására azt követően kerül sor, hogy a korlátozott döntési képesség kialakult (a károsodás beállt, az érintett személy döntéshozatali képességét részben vagy egészben elveszítette). Ide

---

[12] A tanulmány megkülönbözteti egymástól a döntési képesség és a cselekvőképesség fogalmát. A distinkció alapja, hogy a cselekvőképesség az egyén döntési képességén, mint ténykérdésen alapuló jogi döntés, míg a cselekvőképesség jogi fogalom, mely az egyén döntéseinek jog által való elismerését jelenti. Cselekvőképesség hiányában az egyén hiába képes döntést hozni, a jog azt nem létezőnek tekinti.

[13] Flynn, Eilionor, Arstein-Kerslake, Anna: Legislating Personhood: Realising the Right to Support in Exercising Legal Capacity. *International Journal of Law in Context* 10 (2014) 81-104. o.

[14] Lásd részletesen: Litins'ka, Yana: *Assessing Capacity to Decide on Medical Treatment: On Human Rights and the Use of Medical Knowledge in the Laws of England, Russia and Sweden.* Uppsala University, Uppsala, 2018.

tartozik tipikusan a cselekvőképesség korlátozásával járó gondnokság alá helyezés, illetve a támogatott döntéshozatal.

A második csoportba ezzel szemben azok az eszközök tartoznak, amelyeket a még teljes döntési képességgel bíró egyén maga vesz igénybe annak érdekében, hogy döntési képességének későbbi esetleges elvesztésére felkészüljön, erre előkészüljön. Ide sorolhatók az AD és a CPA.

A két csoport közötti jellegadó különbség, hogy az első csoportba tartozó eszközök az egyén életébe való beavatkozást igényelnek (a bíróság gondnokság alá helyezi az egyént), egyben a cselekvőképesség egyidejűleg korlátozásra kerül, míg a második csoport esetén az egyén saját maga – döntési képessége birtokában, előzetesen – gondoskodik arról, hogy akarata és preferenciái későbbi élete során akkor is érvényesüljenek, ha ő döntési képességét elveszítené. Az egyén cselekvőképességét ezen eszközök nem érintik. A továbbiakban kizárólag a második csoporttal foglalkozunk.

A *continuing power of attorney* (CPA) és az *advance directive* (AD) tekintetében a fentiekből következik, hogy olyan jogintézmények, melyek a korlátozott döntési képességű emberek védelmét hivatottak elősegíteni, egyben olyan előzetes jogi eszközök, melyeket a teljes döntési képességgel rendelkező egyének vehetnek igénybe annak érdekében, hogy döntési képességük későbbi elveszítésére felkészüljenek. Mindkét jogintézményre igaz, hogy meghozatalukat követően egyfajta nyugvó állapotba kerülnek, mivel akkor kell csak alkalmazni őket, ha az egyén döntési vagy cselekvőképességét a jövőben ténylegesen elveszíti. Amennyiben erre egyáltalán nem kerül sor, úgy sosem lépnek valóban hatályba, megmaradnak az egyéni autonómia mögöttes biztosítékaként.

A CPA és AD jogintézmények elterjedése Európában egyre erőteljesebben megfigyelhető. Az angolszász országokban került először bevezetésre (Skócia, majd Anglia és Wales), ezt követően átterjedt Hollandia, Belgium, Dánia, Németország, Finnország szabályozásaiba is.[15] Az egyes országok CPA és AD szabályozásai hasonlóságokat és eltéréseket egyaránt mutatnak. Közös azonban, hogy az Európa Tanács vonatkozó ajánlásait[16] vették alapul az egyes országok szabályozásuk elkészítésekor. Ennek megfelelően a CPA és az AD bemutatása során alapvetően az Európa Tanács ajánlásaira támaszkodunk, amelyek célja, hogy a két jogintézményt illető gyakorlati megfontolásokkal segítsék az egyes államokat saját szabályozásuk megalkotása során.[17] Az ajánlások kötelező erővel nem bírnak, ugyanakkor az AD és CPA tekintetében

[15] A CPA és AD gyakorlati szempontú vizsgálatának egyik kiemelt műhelye az amszterdami Vrije Universiteit, ahol több párhuzamos kutatási projekt is indult az elmúlt években. A kutatóműhely egyik vezetője Kees Blankman professzor, aki az Európa Tanács 2009-es ajánlását kidolgozó munkacsoport elnöke volt.

[16] Council of Europe Recommendation No. R (99) 4 on principles concerning the legal protection of incapable adults; Council of Europe Recommendation CM/Rec(2009)11 Principles concerning continuing powers of attorney andadvance directives for incapacity.

[17] Különösen a 2009-es ajánlást megelőzően rendkívül komoly szakmai előkészítő munka folyt, melyet jól tükröz az ajánlásban foglalt elvek gyakorlat centrikussága és praktikus alkalmazhatósága. Az ajánlást előkészítő munkacsoport elnökei a holland Kees Blankman és a dán Svend Danielsen voltak.

széleskörűen elfogadott elveket tartalmaznak, valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága is hivatkozik gyakorlatában az ajánlásokra, mint egységes európai standardra.[18]

2. Continuing power of attorney (CPA)

A CPA a döntési képességgel rendelkező, cselekvőképes egyén által más személynek adott tartós meghatalmazás, amely akkor hatályosul, ha a meghatalmazó cselekvőképességét elveszíti. A CPA lényege, hogy az egyén – cselekvőképessége későbbi elveszítésének esetére – helyettes döntéshozót jelöl.[19]

A CPA-ban adott meghatalmazás terjedelmét tekintve a meghatalmazó akarata irányadó. Adható CPA az ügyek vitelére általánosan vagy egyes területekre vonatkozóan (tipikusan ilyen területek lehetnek a vagyoni kérdések, az egészségügyi döntések, illetve más személyes kérdések). A CPA-ban akár több helyettes döntéshozó is kirendelhető, a meghatalmazó dönthet továbbá arról is, hogy a több meghatalmazott önállóan vagy együttesen járhat el vagy akár megjelölheti, hogy melyik meghatalmazott milyen kérdésekben járhat el. A CPA tartalmát illetően az ajánlások a meghatalmazó önrendelkezésének széles körben teret engednek, a meghatalmazó tetszés szerint rendelkezhet a meghatalmazás tartalmát illetően, illetve utasításokat is meghatározhat.

Érdemes röviden összevetnünk a CPA jogintézményét a Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: Ptk) 2:39. §-ában foglalt előzetes jognyilatkozat intézményével. A Ptk. által szabályozott előzetes rendelkezés hasonlít a CPA-hoz abban, hogy a cselekvőképes személy későbbi cselekvőképtelensége esetére jelölhet helyettes döntéshozót. A két jogintézmény közötti jellegadó eltérés, hogy a Ptk. által bevezetett jogintézményben az egyén kizárólag gondnoka személyét határozhatja meg, míg a CPA ennél általánosabb körben teszi lehetővé helyettes döntéshozó kijelölését. A Ptk. 2:39. §-a szerinti előzetes jognyilatkozat tehát csakis akkor válik hatályossá, ha az egyén cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá kerül, míg a CPA érvényesülését a döntési képesség bármilyen átmeneti korlátozottsága előidézheti.

Példával szemléltetve, ha az egyén baleset következtében rövidebb időre, akár néhány napra eszméletét elveszíti vagy kómába kerül, CPA rendelkezése ezzel azonnal alkalmazhatóvá válik, míg a Ptk. szerinti előzetes rendelkezéshez szükséges gondnok kirendelése, amely bírósági (vagy legalább gyámhatósági) eljárást igényel. Az eljárás lefolytatásáig a Ptk. szerinti rendelkezés nem alkalmazható. Hasonlóan alakul a döntési képesség visszanyerése esetén is a rendelkezések hatálya: a döntési képesség visszanyerésével a CPA ismét azonnal nyugvó állapotba kerül, míg a Ptk. 2:39. §-a szerinti előzetes rendelkezés a gondnokság megszüntetésével veszíti csak hatályát. Jól látható, hogy a CPA a valós élethelyzetekhez sokkal rugalmasabban illeszkedik, amikor szükség van rá, gyorsabban tud érvényesülni, majd a döntési képességet korlátozó helyzet

[18] H.F. v. Slovakia of 8 November 2005 (Application No. 54797/00), Shtukaturov v. Russia of 27 March 2008 (Application no. 44009/05), X. v. Croatia of 17 July 2008 (Application no. 11223/04).

[19] Principle 2 section 1. Council of Europe Recommendation CM/Rec(2009)11 Principles concerning continuing powers of attorney andadvance directives for incapacity.

elmúltával késedelem nélkül visszanyeri az egyén teljes autonómiáját. A két jogintézmény hatékonyságában jelentős eltérés mutatkozik.

Az Európa Tanács ajánlásai garanciális elveket is tartalmaznak, amelyek a jogintézmény biztonságát hivatottak szolgálni. Ilyen például az írásbeli forma követelményére irányuló elv, továbbá az, hogy a meghatalmazó szabadon vissza is vonhassa a CPA-ban adott meghatalmazást. A (2009)11. számú ajánlás kifejezetten említi a CPA nyilvántartásba vételének elvét, amely kiemelt fontossággal bír tekintettel arra, hogy a CPA csakis akkor fog tudni érvényesülni a későbbiekben, ha arról az érintettek tudomással bírnak.

Szintén garanciális jellegű elvnek tekinthetjük, hogy a meghatalmazott köteles a CPA-ban foglaltak szerint és a meghatalmazó érdekében, az ő mindenkori akaratát és véleményét figyelembe véve eljárni, továbbá a meghatalmazóval lehetőség szerint folyamatosan egyeztetni és őt tájékoztatni. Az ajánlás javasolja továbbá, hogy az adott tagállam a CPA alapján eljáró meghatalmazott tevékenységét ellenőrző mechanizmust is hozzon létre.

A CPA kizárólag akkor lép hatályba, ha a meghatalmazó elveszíti cselekvőképességét, így a helyettes döntéshozó is csakis ekkortól jogosult nevében eljárni. Amennyiben a meghatalmazó cselekvőképességét visszanyeri, úgy a CPA ismét „nyugvó állapotba kerül”.

A CPA azáltal teljesíti ki az egyén önrendelkezését és autonómiáját, hogy amennyiben cselekvőképtelensége okán döntést nem hozhat, helyette olyan személy hozza meg az őt érintő döntéseket akiben megbízik és döntési képessége birtokában arra legalkalmasabbnak tekintett. Nem óvja meg tehát az egyént attól, hogy az őt érintő döntéseket helyette más hozza meg,[20] viszont biztosítja számára, hogy a helyettes döntéshozó személyét megválaszthassa.

3. Advance directive (AD)

Az AD célja – a CPA-hoz hasonlóan – szintén az egyén önrendelkezésének és autonómiájának kiteljesítése. Az AD keretében azonban nem helyettes döntéshozót jelöl ki az egyén, hanem maga határoz meg egyes elveket, preferenciákat, adhat utasításokat amelyeket tiszteletben kell tartani akkor is, ha ő már cselekvőképtelensége okán nem képes döntést hozni.[21]

Az AD tartalmát tekintve az ajánlások konkrét iránymutatást nem tartalmaznak. Alapvetően az egyes államok maguk határozzák meg, hogy milyen körben teszik lehetővé AD tételét. Angliában, illetve Hollandiában például széles körben adhat

[20] A helyettes döntéshozatal léte önmagában komoly viták tárgyát képezi, ez azonban a tanulmány szempontjából közvetlen relevanciával nem bír. Lásd például: Stánicz Péter: Egyéni autonómia a paradigmaváltások viharában – Támogatott döntéshozatal és a tévedés méltósága. In: Hernádi Ilona, Könczei György, Fiala-Butora János (szerk.): *Fogyatékosság és Társadalom*. Eötvös Loránd Tudományegyetem Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar, 2019/2 Tematikus Különszám. 76-85. o.
[21] Principle 2 section 3. Council of Europe Recommendation CM/Rec(2009)11.

utasításokat, illetve határozhat meg rendelkezéseket az egyén. Az AD-ban előírható például, hogy az egyén egyes orvosi beavatkozásokat (mesterséges lélegeztetés, újraélesztés, vérátömlesztés) cselekvőképtelensége esetére is visszautasít, előírható továbbá például az is, hogy milyen esetben kíván bentlakásos otthonba költözni (akár pontosan megjelölve az intézményt), miként szeretné ha pénzügyeit intéznék (kockázatos befektetések előírása vagy kizárása, pénztartalékra vonatkozó utasítások). Magyarországon jelenleg egyedül az egészségügyi ellátás visszautasítása körében teszi lehetővé a szabályozás előzetes rendelkezés (AD) tételét.

Az AD kapcsán fontos kiemelni továbbá, hogy annak jogi kötelező ereje szintén az egyes államok mérlegelési körébe tartozik. Ez annyiban lehet problémás, hogy a jogi kötelező erővel nem bíró AD kétséges, hogy alkalmas-e arra, hogy az egyén önrendelkezésének garanciájául szolgáljon.

Az AD tekintetében az ajánlások hasonló garanciális rendelkezéseket tartalmaznak mint a CPA esetén: javasolt az írásbeli forma előírása, továbbá a nyilvántartás és hozzáférhetőség biztosítása. Az AD hasonlóan a CPA-hoz az egyén által bármikor szabadon visszavonható.

Érdemes röviden kitérni a CPA-AD bevett terminológia mellett alkalmanként megjelenő *living will* intézményére, különösen annak sajátos – egyben sajnálatos – magyar fordítása okán. A *living will* dogmatikai szempontból nem tisztázott, az AD és a CPA szinonimájaként egyaránt megjelenik, a 2009-es ajánlás értelmező memoranduma is említi, mint az egészségügyi kérdéseket rendező AD-t. A magyar szakirodalomban ismert a kifejezés *élő végrendeletként* történő fordítása, ez azonban több okból sem szerencsés. Egyrészről a végrendelet kifejezés a jogi gondolkodásban bevett öröklési jogi jogintézmény téves asszociációját vonhatja maga után.[22] Másrészt az előzetes rendelkezés célja, hogy az autonóm döntésre képes egyén váratlan élethelyzetekre előzetesen felkészülve meghatározza mindazon elveket és preferenciáit, amelyeket élete vezetésében lényegesnek tart, az előzetes rendelkezés az egyén akarata tartós érvényesülésének garanciája, ezért a ’will’ szó ’akarat’ jelentése jobban tükrözi a jogintézmény valódi funkcióját.

Mind a CPA, mind az AD tehát arra szolgál, hogy az egyén önrendelkezését és autonómiáját kiteljesítve garanciaként szolgáljon arra, hogy az egyén döntési képességének birtokában, előre gondoskodhasson arról, hogy mi történjen vele amennyiben cselekvőképességét elveszíti. Ki kell térnünk arra is, hogy az AD és CPA jogintézmények akár egy dokumentumban is jelen lehetnek, nem kizárt – sőt, gyakori – az előzetes rendelkezésben helyettes döntéshozó (akár csak egyes kérdésekre, területekre) kijelölése mellett egyes kérdésekre vonatkozóan az egyénnek saját akaratát explicit módon kifejezni.

[22] Az itt felmerült problémát a gyakorlat igazolja, ld.: Busa Csilla - Zeller Judit - Csikós Ágnes: Életvégi kívánalmakkal és döntésekkel kapcsolatos vélemények és ismeretek a magyar társadalomban, *Kharon Thanatológiai Szemle,* 2018/3, 19.

A CPA és AD rövid bemutatását követően megkezdjük a kutatási fókusz szűkítését, az önrendelkezésnek és egyéni autonómiának az élet valamennyi területén történő kiteljesítését szolgáló jogintézményeknek a továbbiakban az életvégi döntéshozatalban betöltött szerepét tesszük vizsgálatunk tárgyává.

III. Az életvégi döntések

A tanulmány kifejezetten az előzetes rendelkezés és tartós meghatalmazott jogintézményeinek az életvégi döntéshozatal körében való érvényesülési lehetőségeit vizsgálja Magyarországon. A hazai lehetőség vizsgálatát megelőzően fontosnak tartjuk leszögezni, hogy az életvégi döntések körébe tartozó – Európában elterjedt – önrendelkezésen alapuló jogintézmények közül Magyarországon jelenleg egyedül az életmentő, életfenntartó ellátás visszautasítását és a hospice-palliatív ellátást teszi lehetővé a jogi szabályozás.[23]

Az egyes európai országokban életvégi döntésként több jogintézmény is kialakult, országonként eltérő azonban, hogy ezek közül egy adott ország melyeket teszi jogilag lehetővé.
Annak előrebocsátása mellett, hogy az életvégi döntések rendszerezése igen kényes feladat az érintett szakmák, tudományterületek (orvos szakma, bioetika, filozófia, alkotmányjog, büntetőjog) eltérő megközelítésmódjaiból adódóan, egy új, az eddigiektől eltérő besorolásrendszert veszünk alapul.[24] Az alkalmazott csoportosítás szerint annak alapján történik ugyanis a különbségtétel, hogy valamilyen végzetes kimenetelű, meglévő betegséghez, annak kezeléséhez, ellátásához vagy ezek lehetőségéhez kapcsolódik-e az adott életvégi döntés, avagy pusztán egy beteg életének (orvosi) segítséggel történő befejezéséről beszélünk, de nem feltétel a terminális[25] állapot és az elviselhetetlen fizikai szenvedés. Így megkülönböztethetjük az alábbiakat:

a) *Kezeléssel összefüggésben meghozott döntések*
aa. orvosilag haszontalan kezelés
ab. az ellátás visszautasítása
ac. hospice-palliatív ellátás mint a kuratív kezelés mellett/helyett alkalmazott komfort kezelés

[23] A kettő között lényeges különbség azonban, hogy a hospice-palliatív ellátásnak nem célja az élet végének siettetése, míg az életmentő, életfenntartó ellátás visszautasítása során ez közvetlenül megjelenik.
[24] Somody Bernadette – Stánicz Péter: A tények tükröződése az életvégi döntések alapjogi dogmatikájában: Elemzés a német alkotmánybíróság asszisztált öngyilkosságra vonatkozó döntésének apropóján. *Fundamentum*, 2020. 4. szám, közlésre elfogadva.
[25] A beteg terminális állapotban van, ha betegsége gyógyíthatatlan, állapota folyamatosan hanyatlik és halála rövidebb vagy hosszabb időn belül bekövetkezik. Más megközelítésből a terminális állapot a betegség azon szakasza, amikor az aktív kezeléstől gyógyulás nem várható, célja a fájdalom és a szenvedés csökkentése (palliatív ellátás), az élettartam pedig behatárolt. A terminális állapotot követő várható élettartam nagyon nehezen előre jelezhető, legfeljebb közelítésként adható meg, azonban ritkán haladja meg a 12 hónapot. Forrás: Az Egészségügyi Minisztérium szakmai irányelve a terminális állapotú daganatos felnőtt és gyermek betegek hospice és palliatív ellátásáról. *Egészségügyi Közlöny*, 2010. évi 7. sz. (2010. március 25.) 1458. o. A meghatározást fenntartja a 2017-2020 időszakra érvényes „A daganatos felnőtt betegek teljes körű hospice és palliatív ellátásáról” szóló szakmai irányelv is.

b) *Kezeléstől független, az élet befejezésére irányuló döntések*
ba. eutanázia
bb. asszisztált öngyilkosság

a) Kezeléssel összefüggésben meghozott döntések
Az életvégi döntések első köre tehát azokat az eseteket öleli fel, amikor az egyén – előrehaladott, súlyos betegsége folytán – további kezeléséről, ellátásáról szükséges dönteni. E körben három aleset azonosítható:

aa) *Orvosilag haszontalan kezelés (medical futility)*
Haszontalan kezelésről akkor beszélünk, ha a további kezeléstől eredmény nem várható, a gyógyulásra vagy a felépülésre valós remény nincs (kvantitatív haszontalanság), illetve, ha a beteg képtelen bármiféle javulás megtapasztalására (kvalitatív haszontalanság). A haszontalanság sajátos, az egyén önrendelkezésén alapvetően kívül eső életvégi döntés, amelyet az egészségügyi ellátó hoz meg.

ab) *Az ellátás visszautasítása*
Az egészségügyi ellátás egyik legfontosabb alapelve a tájékozott beleegyezésen alapuló kezelés, így az autonómia, mint az egészségügyi ellátás vezérelve jelenik meg. Ennek alapján minden kezelés, köztük az életmentő és életfenntartó kezelés is visszautasítható lehet.

ac) *Hospice-palliatív ellátás*
A palliatív ellátás a terminális állapotú betegek fájdalmának és egyéb tüneteinek enyhítésére irányuló támogató kezelések összességét jelenti, amely már a betegség korábbi szakaszában megkezdődik, mint a hospice ellátás. A hospice gondozás a palliatív ellátás egyik formájának is tekinthető, amelyre akkor van szükség, amikor kiderül, hogy a betegség várhatóan rövid időn belül a beteg halálához vezet. A kezelés életigenlő, célja a halálig tartó kísérése a terminális állapotban lévő embernek úgy, hogy közben mindvégig szem előtt tartják emberi méltóságát és autonómiáját.

b) Kezeléstől független, az élet befejezésére irányuló döntések.
Az életmentő, életfenntartó kezelés visszautasítása vagy orvosi haszontalansága, illetve a palliatív ellátás esetén is az egyén olyan súlyos betegségben szenved, amely a halálához vezet. Eutanáziáról, illetve asszisztált öngyilkosságról – a fenti besorolási szabály alapján – viszont olyan esetekben beszélünk, amelyekben az egyén – akár halálhoz vezető alapbetegség nélkül – úgy dönt, életének intézményesített formában kíván véget vetni. Nem kritérium tehát, hogy a betegség halálos vagy, hogy a szenvedés fizikai legyen.

ba) *Eutanázia*
Az általunk alkalmazott csoportképzési szabály alapján így az eutanázia valójában csakis aktív, direkt és önkéntes lehet. Megfogalmazható úgy, mint egy személy szándékos cselekménye, mely más személy szabad döntése alapján e személy életének befejezésére irányul azért, hogy szenvedésének véget vessen.

Itt kell kitérnünk a közkeletű, a miénktől eltérő csoportosítási rendszer[26] szerinti besorolás alapját képező aktív és a passzív eutanázia kategóriapárra is, amely álláspontunk szerint az életvégi döntések szempontjából zavart okozó, elvetendő elhatárolási szempont. Az eutanázia fogalmilag kizárólag aktív cselekmény lehet, az ellátás visszautasítása pedig bár valóban nem-cselekvés vagy cselekvés abbahagyása által (kezeléskorlátozás) valósul meg, semmiképpen sem vonható az eutanázia körébe. Az aktív-passzív kategorizálás álláspontunk szerint kerülendő, mert nem reflektál az életvégi döntések összetett, gyakran szövevényes körülményeire és az eutanázia, valamint az ellátás visszautasítása eltérő fogalmainak összemosásán alapul.[27]

bb) *Asszisztált öngyilkosság (assisted suicide)*
Az eutanáziával azonos célra irányul az asszisztált öngyilkosság, az egyén halálának előidézésére. Eutanáziáról akkor beszélhetünk, ha az egyénen kívüli személy cselekménye vet véget az egyén életének, míg asszisztált öngyilkosság esetén maga az egyén az, aki – orvosi vagy más segítséggel – véget vet az életének, és a másik személy cselekménye az öngyilkossághoz nyújt segítség (pl. gyógyszer felírása).

IV. Az életvégi döntések, a CPA és az AD szabályozása és gyakorlata Magyarországon

1. Az advance directive és continuing power of attorney szerepe az életmentő, életfenntartó kezelések visszautasításában

Ahogyan azt már a csoportosítást megelőzően is előrevetítettük, Magyarországon az életvégi döntések közül az eutanáziát és asszisztált öngyilkosságot nem teszi lehetővé a jogi szabályozás. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) tartalmazza az életmentő, életfenntartó kezelések visszautasításának szabályait.[28]

Két lehetőség van a visszautasítás megtételére: az első esetben ún. *on the spot* visszautasítás (Eütv. 20. § (3) bekezdés) történik (a beteg már a kórházban van, közvetlenül kezelés megkezdése előtt, annak felmerülésekor kívánja gyakorolni a visszautasítás jogát). Az életmentő, életfenntartó ellátás visszautasításának másik lehetősége az Eütv. 22. §-ban foglalt előzetesen, közokiratban történő visszautasítás.

Az Eütv. életmentő, életfenntartó ellátás visszautasítására vonatkozó rendelkezéseit összevetve az AD és CPA korábban ismertetett elveivel az alábbi következtetéseket tehetjük:

---

[26] Filó Mihály: *Az eutanázia a büntetőjogi gondolkodásban.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2009.
[27] Bert Broeckaert - Flemish Palliative Care Federation: Treatment decisions in advanced disease: a conceptual framework, *Indian journal of palliative care,* 2009/15, 30. o.
[28] A terjedelmi keretekre tekintettel a életmentő, életfenntartó ellátás visszautasításának részletes szabályaira a továbbiakban csak annyiban térünk ki, amennyiben az a CPA és AD tekintetében releváns. Az életmentő, életfenntartó ellátás visszautasítása szabályozása részletes tárgyalásáért lásd például Busa Csilla, Csikós Ágnes, Dósa Ágnes, Élő Gábor, Filó Mihály, Hegedűs Katalin, Kovács József, Kussinszky Anikó, Zeller Judit, Zubek László munkásságát.

1. az Eütv. 16. § (1) bekezdés a) pontja és 22. § (2) bekezdése a CPA egészségügyi döntések körében történő intézményesítése;[29]
2. az Eütv. 22. § (1) bekezdése az AD hazai jogi elismerése az egészségügyi döntések körében.[30]

Az első esetben az egyén kijelölheti, hogy cselekvőképtelensége esetén ki jogosult helyette döntés meghozatalára. Az Eütv. szóhasználata egy helyettes döntéshozó kijelölésére utal, nincs azonban arra vonatkozó ismert gyakorlat, hogy a CPA elveinek megfelelően több helyettes döntéshozó kijelölésére is van-e lehetőség.

A második esetben szigorú alakisági követelmények előírása mellett teszi lehetővé cselekvőképes személy által későbbi cselekvőképtelensége esetére a jogalkotó az életmentő, életfenntartó ellátások AD-ben történő visszautasítását. Fontos kiemelni, hogy amennyiben az egyén AD-ben visszautasít egyes életmentő, életfenntartó kezeléseket (például az újraélesztést), az kizárólag akkor érvényesül, ha terminális állapotúvá válik a beteg. Tehát amennyiben valaki úgy dönt, hogy nem szeretné, ha terminális betegsége esetén életét és szenvedéseit meghosszabbítanák azáltal, hogy újraélesztik, nem kell attól tartania, hogy ezen akaratának tudatában életét orvosai terminális betegség hiányában ne mentenék meg. Az AD szerint az életmentő beavatkozást csakis akkor nem fogják rajta elvégezni, ha annak feltételei – rövid időn belül halálhoz vezető, terminális betegség – fennállnak.

A cselekvőképes egyén terminális állapota esetén főszabályként jogosult az életmentő, életfenntartó kezelések *on the spot* visszautasítására. Megállapíthatjuk azt is, hogy az egyénnek szigorú alakiságra vonatkozó előírások megtartásával lehetősége van cselekvőképességének elvesztése esetére előzetesen meghatározni – közvetlenül vagy a helyettes döntéshozó kijelölésén keresztül – az életmentő, életfenntartó kezelésekkel kapcsolatos kívánalmait. Érdemes ezután megnéznünk mi történik, ha az egyén ilyen előzetes intézkedést nem tesz.

A cselekvőképtelen beteg és a cselekvőképességében az egészségügyi ellátással összefüggő jogok gyakorlása tekintetében részlegesen korlátozott betegek terminális állapotuk esetén amennyiben az életmentő, életfenntartó ellátást visszautasítják, az egészségügyi szolgáltató kötelezően kérelmet terjeszt elő a beleegyezés bíróság általi pótlása iránt (Eütv. 21. § (2) bekezdés). A kezelőorvos a bíróság jogerős határozatának meghozataláig köteles a beteg egészségi állapota által indokolt ellátások megtételére.

Amennyiben tehát az egyén cselekvőképességét úgy veszíti el, hogy előzetesen, cselekvőképes állapotban sem CPA, sem pedig AD rendelkezést nem tett, úgy az életmentő, életfenntartó ellátás visszautasítására nagyon szűk körben van lehetősége.

[29] Az Eütv. 16. § (1) bekezdés a) pontja és a 22. § (2) bekezdése közötti rendszertani kapcsolat nem világos, a két rendelkezés érdemben azonosnak mutatkozik.

[30] Érdemes megfigyelni, hogy az előzetes rendelkezésben visszautasítható ellátások és az Eütv. 20. § (3) bekezdése szerint visszautasítható ellátások között következetlenség mutatkozik: az egyén későbbi cselekvőképtelenné válása esetére olyan ellátást is visszautasíthat, amelyet cselekvőképessége megőrzése esetén (a 20. § (3) bekezdése szerint) nem tehet meg.

Kiemelendő e körben, hogy a kötelező bírósági eljárás miatt életmentő ellátás *on the spot* visszautasítására ténylegesen nincsen lehetőség, hiszen az életmentés szükségszerű eleme, hogy a beavatkozást azonnal el kell végezni, különben a beteg meghal – a bírósági eljárás lefolytatására ilyen rövid időn belül értelemszerűen nincs lehetőség, a bíróság döntésének meghozataláig pedig a kezelőorvos köteles az életmentő beavatkozás elvégzésére. Továbbá azonnali beavatkozást igénylő ellátás (újraélesztés, légútbiztosítás) esetén az *on the spot* visszautasítás Eütv. által előírt háromtagú bizottság összehívására, valamint a 3 nap elteltével történő megerősítésre nincsen lehetőség.[31] Az életmentő beavatkozások *on the spot* visszautasítása tehát valójában lehetetlen még a beteg cselekvőképessége esetén is.[32]

Ezzel szorosan összefügg az életveszélybe kerülő betegek jellemzően *de facto* szűkült tudatállapota, amely a belátási képességet jelentős mértékben korlátozza,[33] így az ellátás visszautasításának jogszerűsége (döntési képesség hiányában) megkérdőjeleződik.

Az azonnaliság és a *de facto* szűkült tudatállapot okozta helyzet gyakorlati megoldásaként szolgálhat az Eütv. által is intézményesített AD.[34] Az AD lehetőséget teremt arra, hogy a döntési képessége és cselekvőképessége birtokában lévő egyén előzetesen átgondolja, miként viszonyul az egyes életmentő, életfenntartó kezelésekhez, terminális betegsége esetén kívánná-e és meddig, hogy életét meghosszabbítsák akár mesterséges módon.

2. A hazai klinikai gyakorlat

Az előzőekben foglaltak szerint megállapíthatjuk, hogy az önrendelkezési jog legteljesebb érvényesülését az AD (előzetes rendelkezés) biztosítja az egyén számára, mivel ilyen formában akkor is visszautasítható az életmentő, életfenntartó ellátás, ha a betegség gyógyíthatatlan és a beteg önellátásra képtelen állapotba kerül, illetve fájdalmai nem enyhíthetőek.[35]

Megállapítható az is, hogy mind az AD, mind a CPA alkalmas arra, hogy az életvégi helyzetekkel rendszerint együttjáró tudatszűkült állapotot ellensúlyozva juttassa érvényre az egyén önrendelkezése alapján korábban meghozott döntését.

---

[31] Az *on the spot* visszautasítás eljárási és formai előírásaihoz ld. Eütv. 20. § (4) – (8) bekezdéseit.

[32] Élő Gábor: Az újraélesztés újraértlemezése – Autonómia és betegbiztonság. *Állam- és Jogtudomány*, 2016/4. 91-104. 95. o.

[33] Zubek László: *Életvégi döntések az intenzív terápiában – az önrendelkezés és a kezeléskorlátozás etikai és jogi vonatkozásai*. Doktori értekezés, Semmelweis Egyetem 2011. 119. o. Elérhető: http://old.semmelweis.hu/wp-content/phd/phd_live/vedes/export/zubeklaszlo.d.pdf (letöltve: 2021.01.10.)

[34] A CPA-ban kijelölt helyettes döntéshozó által történő visszautasítás esetén az *on the spot* visszautasítás eljárási előírásai alkalmazandóak azzal, hogy a helyettes döntéshozó döntési képessége tekintetében nyilatkozik a bizottság (Eütv. 22. § (4) bekezdés).

[35] Itt szeretnénk visszautalni arra, hogy az életmentő/életfenntartó kezelés *on the spot* visszautasítása akkor lehetséges, ha az érintett olyan súlyos betegségben szenved, amely az orvostudomány mindenkori állása szerint rövid időn belül – megfelelő orvosi ellátás mellett is - halálhoz vezet és gyógyíthatatlan. Az Eütv. 22. § (1) bekezdés c) pontja ezt szélesíti ki a főszövegben említett lehetőséggel.

Tanulmányunk bevezetőjében meghatároztuk alapjogi szemléletünk jellegadó vonását, miszerint az alapjogok érvényesülését (érvényesíthetőségét) tekintjük elsődlegesnek annak megítélésében, hogy az állam miként biztosítja az önrendelkezési jog és az egyéni autonómia objektív intézményvédelmi kötelezettségét. Az életvégi önrendelkezési jog érvényesülése kapcsán azt vizsgáljuk, hogy a valós élethelyzetekben, a klinikai gyakorlatban miként képes érvényre jutni az egyén önrendelkezésén alapuló döntés. E körben alapvetően jogon kívüli tényekre, az orvostudományra és a klinikai gyakorlatra támaszkodunk.

3. Az átfogó ombudsmani vizsgálat tapasztalatai

Az alapvető jogok biztosa (ombudsman) jelenleg is tartó átfogó vizsgálatot folytat az életvégi döntések kérdésében, amelynek során széleskörű felmérést végzett a magyar orvosi gyakorlat köréből.[36] Az ombudsman vizsgálata során megkereste az egyetemi klinikai központokat, valamint az Országos Onkológiai Intézetet és az Országos Mentőszolgálatot is a klinikai gyakorlat feltárása érdekében.

Az ombudsman munkatársai beszámoltak arról, hogy az Eütv. 20. § (3) bekezdésében foglalt életmentő vagy életfenntartó ellátás *on the spot* visszautasítására 2010 óta a Debreceni Egyetem Klinikai Központ, a Szegedi Tudományegyetem Szent-Györgyi Albert Klinikai Központ és az Országos Onkológiai Intézet tagintézményei körében egyáltalán nem került sor. A Pécsi Tudományegyetem Klinikai Központ tagintézményeiben „néhány” alkalommal, a Semmelweis Egyetem Klinikai Központ tagintézményeiben pedig évente megközelítőleg 51 alkalommal került sor életmentő, életfenntartó kezelés visszautasítására.

Az ombudsmani vizsgálat kitért továbbá az AD és CPA klinikai gyakorlatban való alkalmazásának vizsgálatára is. A klinikai gyakorlat e tekintetben is meglehetősen lesújtó képet mutat: előzetes rendelkezés (CPA vagy AD) bemutatására a klinikai központok tagintézményeiben egyetlen egy alkalommal sem került sor. A megkeresések kapcsán az ombudsmani vizsgálat feltárta azt is, hogy az előzetes rendelkezésekről valósidejű, hozzáférhető nyilvántartás mindezidáig nem került kimunkálásra.[37]

4. A családorvosok és a lakosság ismeretei és igényei az életvégi döntések tekintetében

A PTE ÁOK Palliatív Tanszék, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs-Baranyai Hospice Alapítvány Jogklinika programjának keretében jelentős kutatás valósult meg,

---

[36] A problematikai részletesebb tárgyalásához ld. Kussinszky Anikó - Stánicz Péter: *Van-e döntésünk az élet végén? Lehetőségek és kompetenciák a gyakorlat tükrében*, kézirat, melyet a szerzők az Autonómia, életvédelem, Jogbiztonság - Az életvégi döntések szabályozása konferencia (ELTE-ÁJK, 2019.) tanulmánykötetéhez adtak le.

[37] Forrás: Kussinszky Anikó - Stánicz Péter: *Van-e döntésünk az élet végén? Lehetőségek és kompetenciák a gyakorlat tükrében*, Előadás, Autonómia, életvédelem, Jogbiztonság - Az életvégi döntések szabályozása konferencia, ELTE-ÁJK, 2019. http://medicalonline.hu/eu_gazdasag/cikk/az_ombudsman_is_vizsgalja_az_eletvegi_kerdeseket

amely a családorvosok előzetes rendelkezésekkel[38] kapcsolatos ismereteit vizsgálta. A kutatás eredményei szerint az előzetes döntés jogintézményéről a családorvosok kevés praktikus ismerettel rendelkeznek. 84,3%-uk gondolta például azt, hogy az előzetes döntéshozatal során a beteg örökösödési kérdésekről is rendelkezik.[39]

Az életvégi döntésekkel kapcsolatosan a családorvosok általánosságban véve kevéssé rendelkeznek praktikus ismeretekkel saját bevallásuk szerint és a betegek önrendelkezési jogait illetően is csak közepes szinten tájékozottak. Ugyanakkor a családorvosok majdnem fele (46,1%-uk) felvállalná, hogy megbeszéli betegeivel az életvégi döntéseket és segítene azok dokumentálásában.

2017-ben első alkalommal került sor Magyarországon átfogó kutatásra a felnőtt lakosság életvégi kívánalmairól, az életvégi döntésekkel kapcsolatos véleményükről és ismereteikről. Az 1100 fős reprezentatív minta alapján végzett felmérésben a válaszadók 77%-a csak tüneti terápiát kérne gyógyíthatatlan betegsége végstádiumában. A megkérdezettek 57,2%-a otthon, szakképzett gondozók bevonásával szeretne meghalni.

A lakosság tájékozottságát érintően az életmentő, életfenntartó kezelés visszautasításának lehetőségéről a kutatásban megkérdezettek 65,1%-a, az előzetes rendelkezésről pedig 34,5%-a hallott már, ismereteik azonban pontatlanok. Jól látható, hogy egyértelmű társadalmi igény van arra, hogy az egyén dönthessen saját élete végéről.

A kezelés visszautasítással kapcsolatos tájékozottságot felmérő összes kérdésre adott válaszokból az látszik, hogy a válaszadók több mint fele téves, további negyede pedig semmilyen ismerettel nem rendelkezik e témában.[40]

A klinikai gyakorlat és a lakosság, valamint az egészségügyi szakemberek részvételével végzett fentiekben hivatkozott kutatások és vizsgálatok alapján összegzésként megállapíthatjuk, hogy bár jogilag lehetőség van arra, hogy az egyén maga döntsön élete végéről, a gyakorlatban ez egyáltalán nem tud érvényesülni.

A jelen tanulmány tárgyát képező AD és CPA dokumentumok kapcsán kiderült, hogy egyetlen vizsgált intézményben sem találkoztak még ilyen dokumentummal, és elérhető nyilvántartás sincsen ezen dokumentumokról.

V. Kihívások, javaslatok és hazai jó gyakorlatok

Az egyénnek fontos felkészülnie azon eshetőségre, hogy döntési képességét, cselekvőképességét élete folyamán később elveszítheti. Bemutattuk az önrendelkezés és autonómia kiteljesítését biztosító előzetes eszközök (AD, CPA) mögött húzódó

[38] A kutatás során az előzetes rendelkezések alatt a CPA és AD rendelkezéseket vizsgálták. Ez is alátámasztja a bevett fogalomhasználat és hiteles fordítás hiányát. A különbségtétel a kutatás eredményeit érdemben nem érinti, jelen tanulmány szempontjából a feltárt adatok és a kutatás következtetései helytállóak és relevánsak.

[39] Ez is rámutat arra, hogy az élő végrendelet elnevezésből milyen komoly gyakorlati problémák fakadhatnak.

[40] Kussinszky – Stánicz 2021: i.m.

megfontolásokat, valamint az Európában elterjedt jogi eszközöket és azok jellegadó vonásait. A CPA és AD hazai gyakorlatát, valódi érvényesülési kereteit megvizsgálva kirajzolódik számunkra egy problématérkép az alábbi csomópontok mentén:

- mind a lakosság, mind az egészségügyi ellátó személyek híján vannak az AD és CPA-val kapcsolatos alapvető ismereteknek;
- az ismeretek hiánya mellett gyakoriak a téves ismeretek és tévhitek;
- a CPA és AD rendelkezések számára jelenleg nincs elérhető nyilvántartás;
- a közokirati formából az átlag ember számára nehézségek származnak.

Az AD és CPA valódi érvényesülésével kapcsolatos kihívások, akadályok azt eredményezik, hogy 2010 óta elenyésző számban kerültek bemutatásra ilyen dokumentumok, a jogintézmény jórészt kihasználatlan.[41]

A jogintézmény kihasználatlansága több okra vezethető vissza. Az ismeretek hiánya és a téves ismeretek komoly visszatartó erőt jelentenek. A pécsi kutatás[42] alapján a válaszadóknak csak alig 40%-a van tisztában a kezelés visszautasítás jelentésével és annak következményeivel.[43] A válaszadók majdnem 9%-a szerint egy kezelés visszautasítását követően a beteg a visszautasítást követően semmilyen kezelést nem kap, 28,5%-a szerint pedig onnantól csak életmentő kezeléseket kap, semmi mást. 24%-uk egyáltalán nem tudja mit jelent a kezelés visszautasítása, és milyen következményekkel jár. Ez rendkívül komoly tévhit tekintettel arra, hogy az AD-ben történő ellátás visszautasítás csakis akkor vehető figyelembe, ha az egyén terminális állapotú. Nem kell tehát attól tartania az egyénnek, hogy AD rendelkezése miatt őt nem terminális betegségéből ne gyógyítanák ki vagy ne mentenék meg az életét.

Mint a jogintézmények általában, az AD és CPA rendelkezések is akkor tölthetik be szándékolt szerepüket, ha az érintettek megfelelő tudomással bírnak róluk. Az életvégi önrendelkezést biztosító jogintézményekről való ismeretek elősegítése az állam oldalán kötelezettséget teremt. A tájékoztatáshoz való jog megsértése az önrendelkezési joggal összefüggő visszásságot is jelent, hiszen csak a tájékozott beteg kerül valódi döntési helyzetbe, az egyén akkor tudja önrendelkezési jogát gyakorolni, ha kellően tájékozott a lehetőségeit illetően.

Az előzetes rendelkezés jogintézményének működésével összefüggésben szintén kulcsfontosságú szerepe volna a tájékoztatásnak. Ez azonban végképp fehér folt az egészségügyi ellátás során. Alapvetően mindennemű egészségügyi probléma hiányában is tanácsos volna előzetesen átgondolnunk az egyes ellátásokkal kapcsolatos preferenciáinkat, ideértve különösen az egyes életvégi helyzeteket, kérdéseket. A CPA és AD az önrendelkezési jogunk megvalósítását szolgáló jogintézmények, amelyek

[41] Itt fontos említést tenni arról, hogy az AD és CPA rendelkezések nem csak kórházakban kerülhetnek bemutatásra. A hospice-palliatív ellátók számoltak be ilyen előzetes rendelkezések bemutatásáról, pontos számadat azonban nem áll rendelkezésre.
[42] Busa-Zeller-Csikós: i.m.
[43] Ha egy beteg visszautasít egy orvosi kezelést, ugyanúgy megkap minden további szükséges ellátást, csak azt nem, amit visszautasított.

bármilyen egészségügyi probléma akut felmerülésétől függetlenül, a jövőre nézve garantálják autonómiánk védelmét, akaratunk érvényesülését. Felmerül ugyanakkor a kérdés, hogy kinek a feladata az, hogy ezzel összefüggésben tájékoztatást adjon? Ismét vissza kell utaljunk az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségére. Nem elegendő ugyanis az önrendelkezési jog kiteljesítését elősegítő eszközök elérhetővé tétele, az államnak lehetővé kell tenni azok valódi érvényesülését is, ennek pedig legelső lépése a megfelelő tájékozottság, tájékoztatás.

Az AD elkészítése során kötelező közokirati formát ír elő az Eütv., míg CPA közokirati vagy teljes bizonyító erejű magánokirati formában is tehető. Az AD-t a közokirati forma miatt jelenleg csakis közjegyző készítheti el, noha annak tartalmát a betegnek kell meghatároznia, amelyhez mindenképpen javasolt orvossal történő konzultáció. A közjegyzői eljárás költségvonzata a gyakorlatban ugyancsak komoly akadályt jelent. Az előzetes egészségügyi rendelkezéssel kapcsolatban a megkérdezettek több mint 37%-a a közjegyzői díj miatt nem élne ezzel a lehetőséggel.[44] A közjegyzői eljárás kapcsán szintén meg kell említeni, hogy a Magyar Országos Közjegyzői Kamara nem vezet nyilvántartást az elkészített AD és CPA rendelkezésekről, valamint azokat nem továbbítja az egészségügyi intézmények felé sem.

Az egészségügyi intézményrendszerben sem létezik jelenleg olyan nyilvántartás, ahová az AD és CPA rendelkezéseket rögzítenék. Világosan látható, hogy sem a CPA, sem pedig az AD rendelkezések nem képesek érvényesülni, ha az illetékes személyek (egészségügyi ellátók) nem értesülnek róla, illetve azok tartalmát nem tudják megismerni hitelt érdemlő módon. Nem életszerű, hogy az egyén AD vagy CPA rendelkezését folyamatosan magánál hordja, hogyha netalán döntési képességét érintő helyzetbe kerülne (például egy súlyos baleset következtében kómába kerül), akkor kezelőorvosai értesüljenek az abban foglaltakról.

Jelenleg nincs közhiteles, hozzáférhető nyilvántartás, így a CPA-ban vagy AD-ben foglaltak érvényesülése voltaképpen esetleges. Márpedig az előzetes rendelkezés – különösen életmentő beavatkozás visszautasítása tárgyában – csak akkor töltheti be a funkcióját, ha a mentőszolgálat munkatársa/kezelőorvos azonnal hozzáférhető és megbízható információval rendelkezik arról, hogy a betegnek van-e ilyen irányú előzetes rendelkezése.

Álláspontunk szerint az ehhez szükséges technikai háttér feltételei adottak lennének az Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Térben (EESZT), amely a betegek valamennyi kezeléssel kapcsolatos dokumentációját tartalmazza és a kezelőorvosok könnyen hozzáférnek. A CPA és AD rendelkezések EESZT-be történő bevezetése számos gyakorlati akadályt elhárítana és jelentős mértékben segítené az életvégi önrendelkezés kiteljesedését.

A magyar jog az AD és CPA jogintézményeit az egészségügyi kérdésekre korlátozza, ugyanakkor továbbra is meglehetősen nagy szabadsága van az egyénnek a tekintetben,

[44] Busa-Zeller-Csikós: i.m.

hogy milyen ellátásokat kíván visszautasítani.[45] Ez a rendelkezési szabadság alapvetően az önrendelkezési jog érvényesülését segíti elő, lehetővé teszi, hogy az egyén teljes mértékben saját személyes preferenciái és akarata szerint határozza meg, mikor és milyen ellátásokat nem kíván igénybe venni (életmentő, életfenntartó ellátások esetén erre továbbra is csakis terminális betegséges esetén van lehetőség).

Az AD elkészítése során éppen ezért mindenképpen javasolt az orvossal történő konzultáció, mivel a visszautasítható egyes kezelések megértéséhez, a tájékoztatáshoz orvosi szakértelemre van szükség. Az életvégi kívánalmak körében érdemes lehet egyeztetni továbbá a hospice-palliatív ellátásban jártas személlyel is, mivel az egyes ellátások visszautasítására gyakran a hospice ellátás alatt vagy azt közvetlenül megelőzően kerül sor.

A leggyakrabban visszautasított ellátások, illetve az AD készítésekor megfontolni javasolt ellátások a teljesség igénye nélkül a gépi lélegeztetés, az újraélesztés, a mesterséges táplálék, illetve folyadék pótlás. Gyakran merül fel továbbá a tudatot elnyomó fájdalomcsillapító szerek alkalmazása, illetve a kemoterápia és a vértranszfúzió is.

A konzultációhoz tanácsos volna, ha központilag rendelkezésre állna egy nyilatkozat minta, amely tartalmazza azoknak az ellátásoknak a körét, amelyekre érdemes kitérni az előzetes rendelkezésekben. Ezt a mintát beszélhetné át az egyén orvossal vagy hospice szakemberrel, amikor az életvégi kívánalmait határozza meg.

Történtek pozitív kezdeményezések, főként a civil szféra részéről, így például a Társaság a Szabadságjogokért honlapján elérhető egy változat,[46] amelyet a Hegedűs Katalin által vezetett Életvégi Egyetemközi Munkacsoport dolgozott ki.[47] Kiemelendő továbbá az Életvégi Tervezés Alapítvány[48] és a Magyar Hospice-Palliatív Egyesület[49] munkája is.

Az egységes és hatékony érvényesülés szempontjából az lenne a legalkalmasabb, ha az előzetes rendelkezések szakemberek által kidolgozott mintái (AD és CPA) egy érvényes és hatályos jogszabály mellékleteként bárki számára magától értetődő módon elérhetők lennének.

VI. Összegzés

A tanulmány során meglehetősen nagy utat jártunk be. A döntési képességükben korlátozott nagykorúak védelmétől kiindulva, a cselekvőképesség jövőbeli elveszítésére való felkészülés alapjogi szempontjai felől kezdtük vizsgálatunkat. A tanulmány azonosította az Európában elterjedt előzetes rendelkezések körében elterjedt

[45] Az AD-ben ezt közvetlenül teheti meg, míg CPA esetén olyan helyettes döntéshozót jelöl ki, aki – vélhetően – az egyén preferenciáinak szerez érvényt, ha az egyén cselekvőképességét elveszíti.
[46] https://tasz.hu/a/files/MINTA_Elozetes_rendelkezes.pdf,
[47] A Társaság a Szabadságjogokért tagja az életvégi munkacsoportnak.
[48] https://eletveg.hu/hu/
[49] https://hospice.hu/

jogintézményeket, az AD és CPA rendelkezéseket, bemutatva azok jellegadó vonásait és célját. A döntési képességükben korlátozott egyének önrendelkezési jogát ezt követően kifejezetten az életvégi döntések körében vizsgáltuk, különös figyelmet szentelve a hazai lehetőségekre és a magyar klinikai gyakorlat elemzéséből kirajzolódó kihívásokra. A problématérkép felvázolását követően előrelépési lehetőségeket fogalmazott meg a tanulmány, végül pedig néhány előremutató, konstruktív hazai törekvés, kezdeményezés került megjelölésre.

Kutatási kérdéseink az alábbiak voltak:

- Léteznek hatékony jogi eszközök, amelyekkel biztosíthatja az egyén, hogy döntési képessége elveszítése esetén is a saját akarata, önrendelkezése jusson érvényre?
- Magyarországon jelenleg miként valósul meg az életvégi döntéshozatal és e körben milyen szereppel bírnak az előzetes tervezés vizsgált jogintézményei?
- Mi szükséges ahhoz, hogy az önrendelkezési jog érvényesülni tudjon az életvégi döntések során?
- Azonosíthatóak-e kihívások, illetve hazai jó gyakorlatok?

Az egyén autonómiáját és önrendelkezését biztosító jogi eszközök Európában elterjedtek, hazánkban azonban egyelőre csak az egészségügyi kérdések kapcsán van erre lehetőség. A szabályozás tehát eleve korlátozza az előzetes tervezés eszközeit, az AD és CPA érvényesülési körét. A megszorító szabályozás mellett a gyakorlatban további akadályok, illetve kihívások azonosíthatóak, amelyek a jogintézmények hatékony működését jelenleg teljes mértékben megkérdőjelezik.

Az önrendelkezési jog érvényesülésének elengedhetetlen feltétele, hogy az állam a jogintézmények jogba való átültetésén túl azok hatékony érvényesülését is elősegítse, e körben kiemelt jelentőséggel bír a tájékoztatás, amely az önrendelkezési joghoz kapcsolódó objektív intézményvédelmi kötelezettség része. Ezért érdemes lenne megfontolni az AD és CPA rendelkezések szélesebb körű, az európai gyakorlatnak megfelelő szabályozását, az egészségügyi jogszabályokban való elhelyezés helyett. A CPA és AD mint előzetes rendelkezésekkel kapcsolatos kihívások tehát egyrészt a normatív, szabályozási kérdések, másrészt praktikus, technikai akadályok. A kihívások ellensúlyozása érdekében jelentős civil erőfeszítések történtek és történnek, az állami szerepvállalás azonban nem váltható ki.

A tanulmány során kikristályosodott hogy az életvégi döntések megítélése tekintetében változásra van szükség. A változás a társadalom körében valójában már megkezdődött, ahogyan azt a lakosság életvégi kívánalmait bemutató kutatások bizonyították. A jogi szabályozás azonban számos tekintetben lemaradásban van.

Az államot objektív intézményvédelmi kötelezettség terheli az önrendelkezési joggal kapcsolatosan, ez azt jelenti, hogy az állam köteles hatékony intézkedésekkel elősegíteni az önrendelkezési jog érvényesülését. Ez magában foglalja az állam azon kötelezettségét is, hogy a létező jogintézmények valódi érvényesülését elősegítse.

Az életvégi kérdések mindannyiunkat érinteni fognak, erre érdemes időben felkészülnünk, mert az életvégi helyzetekben döntési képességünk valószínűleg már nem lesz teljes. Az orvostudomány fejlődése következtében a létfontosságú szervek működése korábban elképzelhetetlen mértékben meghosszabbíthatók, így különös hangsúlyt kap az, hogy az élet mesterséges fenntartása érdekében folytatott heroikus küzdelem és jelentős anyagi források felhasználása mikor és kinek a döntése alapján fejeződik be.

Az előzetes felkészülés jogi eszközei, a CPA és AD jogintézmények, rendelkezésre állnak, valódi érvényesülésükhöz azonban további lépések szükségesek. Ezen lépések nem jelentenének jelentős terhet az állam számára, az egyén önrendelkezési jogát viszont nagymértékben szélesítenék és az egyén autonómiáját megnyugtatóan biztosítanák.

Schubauer Petra:[1]

Információs önrendelkezés a halál után hatályos jogunkban, avagy a post-mortem privacy

I. Bevezetés

A polgári jog évtizedek óta fennálló alapelve szerint a természetes személy halálával a jogképesség megszűnik: a nem létező személynek jogai, s így személyiségi jogai sem lehetnek[2], ennek megfelelően pedig az adatvédelem sem illeti meg. A technológiai fejlődés vonatkozásában ugyanakkor felmerültek új aspektusok, amelyek még a személyiségi jogok alapjainak kidolgozásakor nem léteztek. Nem csak a kép- és hangfelvételek tömeges elterjedésével[3], de a web2.0 szolgáltatások térnyerésével, az internet mindennapi, tömeges használatával és egyes új típusú személyes adatok, adatkezelések megjelenésével felmerültek olyan jogdogmatikai kérdések, amelyekkel mindenképpen szükséges foglalkoznia a jogalkotásnak. Az "*e-mmortality*" (*immortality*, ebben az értelemben: digitális halhatatlanság) korában szükségessé vált, hogy az elhunyt személyek személyiségi jogai és privátszférája (*post-mortem privacy*) védelemben részesülhessen,[4] mivel az adatalany halála után a személyes adatok egy bizonyos halmaza továbbra is megmarad, akár digitális hagyatékként, akár más módon rögzített adatként.

Tagadhatatlan, hogy az elhunyt személy még életében tett nyilatkozatait, rendelkezéseit a halál után is tiszteletben kell tartani – ezt mutatja a kontinentális jogrendszerekben elsődlegesen a *favor testamenti* elve, az elhunyt szerveinek felhasználására vonatkozó nyilatkozata, a temetkezési meghagyások tiszteletben tartása, a halál utáni adatkezelésre vonatkozó meghagyás, valamint az angolszász jogrendszerekben a *right of publicity* keretében az örökhagyó azon akaratának kielégítése, hogy meghatározza, személyiségét milyen kereskedelmi módon használhassák fel. A jog tehát több jogintézmény keretében védelemben részesíti az elhunyt akaratát, érdekeit. Felmerül ugyanakkor a kérdés, hogy miként kell kezelni a személyes adatok hátra maradt halmazát, ha az örökhagyó nem rendelkezett azokról megfelelően vagy egyáltalán semmilyen mértékben.

Válaszként három különböző megközelítés született a nemzetközi jogirodalomban – attól függően, melyik jogterület – az adatvédelem, a kötelmi jog vagy a dologi jog – szabályait részesítjük előnyben. Szükséges a kérdést megnyugtatóan rendezni, hiszen az elhunyt

---

[1] Doktorandusz, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

[2] Lenkovics Barnabás – Székely László: *A személyi jog vázlata*, Eötvös József Könyvkiadó, Budapest, 2000, 121. o.

[3] 1890-ben Samuel D. Warren és Louis D. Brandeis közös munkája a „*Right to Privacy*" sürgette az egyén azon jogának elismerését, hogy megakadályozhassa magánélete részleteinek és saját személyiségének hozzájárulás nélküli, nem kívánt nyilvánosságra hozatalát az egyre agresszívebbé váló tömegtájékoztatásban, s ez a jog jelentette az információs önrendelkezés és adatvédelem alapját. A cikk appropója Warren bíró lányáról és feleségéről készült fotó volt. A technológiai fejlődés, a pillanatképek elkészítésének lehetősége jogi kérdéseket generált, mivel korábban nem származott jogvita az alapvetően megrendelésre készített képmások kapcsán.

[4] Victoria Oloni: *Life after death – Data protection rights of deceased persons*, https://aanoip.org/life-after-death-data-protection-rights-of-deceased-persons/ (letöltve: 2020. szeptember 28.)

személyek személyes adatainak nem megfelelő védelme hátrányos következményekkel járhat az adatalany emlékére vonatkozóan, valamint az életben lévő hozzátartozók jogaira és szabadságaira nézve is. Ez az oltalom ugyanakkor nem létezhet korlátok nélkül, időbeli keretek közé szükséges szorítani a jogbiztonság és kiszámíthatóság érdekében. Továbbá az elhunyt személy érdekei, és az érdekek jelentősége is, idővel elhalványulnak. Ebből is látszik, hogy az elhunyt személyek jogai kizárólag időben korlátozott ideig létezhetnek.[5]

II. Megközelítések

1. A szabad felhasználású adat megközelítés

Ha a szerződések jogára hagyatkozunk, az adatkezelők jogosultak az elhunyt személyek személyes adatait megőrizni és továbbra is kezelni, az adatkezelő szerződési feltételei vagy a felek közös megállapodása szerint. Mindazonáltal figyelemmel arra a tényre, hogy az adatalany elhunyt személy, az adatvédelmi előírások már nem relevánsak az adatkezelőre, ennek megfelelően ebben a megközelítésben abszolút semmilyen korlát vagy tilalom nincs a személyes adatok felhasználására vonatkozóan.

Ez a megközelítés tehát nem biztosít a felhasználók magánszférájának megfelelő védelmet a halál után, mivel a felhasználási feltételeket a szolgáltató adatkezelők határozzák meg, így azokban az adatkezelők érdekei dominálnak, vagyis valószerűtlen, hogy az elhunyt személyek személyes adatainak védelmét kívánnák előnyben részesíteni.

További adatvédelmi szempontú veszélyt hordoz magában, ha az elhunyt személy adatait továbbra is kezelve, a halál tényének ismeretében folytatják az adatkezelők az adatkezelési tevékenységet és az elhunyt kapcsolatait felhasználva további gazdasági előnyre kívánnak szert tenni (ideértve különösen marketing hirdetések elhelyezését a gyászolók számára). Ezen túlmenően bizonyos típusú személyes adatok hatással lehetnek az elhunyt személy hozzátartozóira nézve is: például az egészségügyi adatok vagy a genetikai adatok, amelyek vonatkozásában másodlagosan a hozzátartozók is érintettek lehetnek.

Ebben a kötelmi jogi megközelítésben dogmatikai vitát képezhet, hogy az egyik fél halála megszünteti-e az adatkezelést is magában foglaló szerződést. A magyar adatvédelmi hatóság online adatok halál utáni kezelésére vonatkozóan kiadott korábbi ajánlásában[6] a hazai polgári jogi rendelkezéseket szem előtt tartva arra az álláspontra helyezkedett, hogy a halál ténye megszünteti a szerződéses kötelmet, és így az adatkezelő köteles törölni az előzőleg jogszerűen kezelt személyes adatokat. Tehát a szabad felhasználású adat megközelítésének elutasítása megjelenik hatályos adatvédelmi törvényünk rendelkezései között.

---

[5] Kirsten Rabe Smolensky:*Rights of the Dead, Hofstra Law Review,* 2009., Vol. 37 : 3 , 4.Elérhető: https://scholarlycommons.law.hofstra.edu/hlr/vol37/iss3/4/ (letöltve: 2020. szeptember 28.)

[6] A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása az online adatok halál utáni sorsáról, https://www.naih.hu/files/Ajanlas_online-adatok-halal-utani-sorsarol.pdf (letöltve: 2021. február 12.)

2. A személyes adatok dologként történő kezelése: a kvázi-tulajdon megközelítés

A dologi jogi alapú megközelítés abból a tételből indul ki, hogy a személyes adatokat eszköznek vagy árucikknek, azaz dolognak kell tekinteni. Ez a megközelítés egyelőre azért problémás, mert a digitális javak jogi mibenléte még nem tisztázott: kézzel fogható tárgyként, azaz dologként kell tekinteni rájuk vagy szerzői jogi tartalomként, esetleg valami más konstrukcióként?

A kérdésben a jogirodalom még nem foglalt állást egyetlen jogrendszerben sem: még nem dolgozta ki a szabályait, hogy az elhunyt személy személyes adatokból álló hagyatékát a bíróságok miként kezeljék, s egyáltalán mit foglal magában a digitális hagyaték. [7] Továbbá a digitális hagyaték, digitális javak dologi jogként való kezelése ahhoz vezethet, hogy azok akár az elhunyt személy legközelebbi hozzátartozóihoz kerülnének, amelyet esetleg az elhunyt személy nem kívánt.

A magyar Ptk. által alkalmazott dolog-fogalmat a Ptk. V. könyve fogalmazza meg, amely kimondja hogy birtokba vehető testi tárgy tulajdonjog tárgya lehet.[8] Ezen megfogalmazás alapján tehát dolognak kizárólag a birtokba vehető testi tárgyak minősülhetnek.[9] A magyar szabályozásban a digitális módon rögzített – akár személyes – adatok tehát semmiképp sem tartozhatnak a dolog fogalmába, s így a személyes adatok bizonyos körére vonatkozóan a kvázi-tulajdon megközelítés csak annyiban értelmezhető, amennyiben vagyoni értékű jogról, s nem dologról beszélünk.

Fontos ugyanakkor kihangsúlyozni, hogy a digitális adatok nem csak fizikai mibenlétüket tekintve különböznek a dologtól mint kézzel fogható testi tárgytól, ugyanis lényegesen több információ derülhet ki a digitális személyes adatok alapján az elhunyt természetes személyről, és lényegesen időtállóbb elemekről van szó, mivel nem a fizikai térben léteznek, valamint könnyebb másokkal megosztani azokat, s ezáltal sérülékenyebbek a jogsértésekkel szemben.

3. A halál utáni személyiségvédelem megközelítése

A harmadik, az adatvédelmi megközelítés abból indul ki, hogy az adatalany privátszférája védelemre szorul még a halála után is, vagyis a személyes adatok akkor is léteznek és védelemre szorulnak, ha az alanyuk már elhalálozott. A magánszféra védelmének joga az emberi méltóságon és autonómián alapul, kérdéses ugyanakkor, hogy az emberi méltóság a halál után is fennmaradhat-e. A magyar alkotmánybírósági gyakorlat szerint az élet és emberi méltóság együtt jár és egymástól elválaszthatatlan egységet képez, oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjogokként minden mást megelőző legnagyobb értékként működik ez

---

[7] Natasha Chu: *Protecting Privacy after Death, Northwestern Journal of Technology and Intellectual Property*, Vol.13, Iss.2, Article 8, https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1240&context=njtip (letöltve: 2020. szeptember 28.)

[8] 2013. évi V. törvény 5:14 §

[9] Boóc Ádám: A dologi jog legfontosabb technológiai jogi kérdései, új technológiák joga és a dologi jog. In: *A digitalizáció hatása az egyes jogterületeken*, Patrocinium Kiadó, Budapest, 2020., 29. o.

az egység.[10] Illetve hazai polgári jogi szabályozásunk dogmatikájától idegen, hogy a személyiségi jogok „túléljék" alanyukat, a halott embernek nem lehet joga, sem kötelezettsége, s így alany nélküli jogról sem beszélhetünk.[11] A kegyeleti jogok vonatkozásában is az elhunyt személy emlékének, jó hírnevének megsértése a túlélők érzelmeit, személyiségi jogait sérti[12], a kegyeleti jog így az élők személyiségi jogaként érvényesül, habár kétségtelenül az elhunytat is sértő magatartás elleni fellépés lehetőségét teremti meg.

Fontos megjegyezni továbbá, hogy a halál utáni magánszféra elismerésének és védelmének az elvi akadályokon kívül gyakorlati korlátai, illetve nehézségei is vannak. Az egyik ilyen korlát a sérelem problémája, hiszen egy nem létező személynél nem lehet sérelmet realizálni. A másik nehézséget az okozza, hogy a jogok gyakorlására vonatkozóan nincs megfelelő személy (*actio personalis moritur cum persona*[13]), hiszen személyiségi jogot érvényesíteni csak személyesen lehet.[14] E megállapításnak nem mond ellent a kegyeleti jogok törvényi szabályozása, mivel az az elhunyt személy meghatározott személyiségi jogainak sérelmén keresztül megkívánja, magában foglalja a jogérvényesítésre jogosult személyiségi jogainak csorbulását is. [15]

III. Hatályos magyar szabályozás

Jelenleg Európában nincs egységes állásfoglalás a személyes adatok halál utáni védelmével kapcsolatban. Így például az Európai Parlament és Tanács a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 2016/679/EU rendelete (a továbbiakban: GDPR) preambulumának (27) bekezdése kifejezetten rögzíti, hogy „a rendeletet nem kell alkalmazni az elhunyt személyekkel kapcsolatos személyes adatokra. A tagállamok számára lehetővé kell tenni, hogy az elhunyt személyek személyes adatainak kezelését szabályozzák."

A legtöbb európai országban – így Ausztriában, Romániában, Luxemburgban, Cipruson, Litvániában, Finnországban, Németországban, Írországban, Csehországban és Hollandiában - jelen tanulmány megírásának időpontjában az adatvédelmi törvény egyáltalán nem tartalmaz rendelkezést a digitális formában rögzített, elhunyt után maradt személyes adatok vonatkozásában. Dánia, Olaszország, Izland, Észtország, Portugália,

---

[10] 23/1990. (X. 31.) AB határozat.

[11] Kecskés László, Kőrös András, Makai Katalin, Orosz Árpád, Osztovits András, Petrik Ferenc: *Az új Ptk. magyarázata I./VI.* , HVGOrac Kiadó, Budapest, 2013., 147. o.

[12] Osztovits András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja, I. kötet*, Opten Informatikai Kft. kiadó, Budapest, 2014. , 311. o.

[13] Asta Tūbaitė-Stalauskienė: *Data Protection Post-mortem, International Comparative Jurisprudence*, Vol. 4. No. 2., 2018, https://www3.mruni.eu/ojs/international-comparative-jurisprudence/article/view/4922 (letöltve: 2021. február 3.)

[14] Gianclaudio Malgieri: *R.I.P.: Rest in Privacy or Rest in (Quasi-)Property? – Personal data protection of deceased data subjects between theoretical scenarios and national solutions*, In: *Data Protection and Privacy: The Internet of Bodies, edited by Ronald Leenes, Rosamunde van Brackel, Serge Gutwirth & Paul De Hert*, Brussels, Hart, 2018., p. 300-320. , https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3185249 (letöltve: 2020. szeptember 20.)

[15] Kecskés László: *A személyek joga*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2007., 420. o.

Spanyolország, Szlovénia, Szlovákia, Svájc, Franciaország és Magyarország ugyanakkor felismerve a szabályozás szükségességét, adatvédelmi törvényüket kiegészítve megteremtették az elhunyt személyek személyes adatainak kezelésére vonatkozó jogi kereteket.

Hazánkban az Információs önrendelkezési jogról és információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotörvény) 2018-as módosítása megvalósította az adatalanyok számára az információs önrendelkezésnek a halál utáni lehetőségét – egy korábbi, 2016-os Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósági (a továbbiakban: NAIH vagy Hatóság) ajánlás nyomán,[16] valamint önrendelkezés hiányában az előzőekben ismertetett megközelítések közül a halál utáni személyiségvédelem megközelítésnek megfelelően, alany nélküli jogok[17] gyakorlására vonatkozóan tartalmaz szabályozást.

A hatályos törvényi szabályozás szerint az érintett halálát követő öt éven belül a hozzáférés, helyesbítés, törlés és korlátozás jogát, illetve a tiltakozáshoz való, a meghalt személyt életében megillető jogokat az érintett által arra ügyintézési rendelkezéssel, illetve közokiratban vagy teljes bizonyító erejű magánokiratban foglalt, az adatkezelőnél tett nyilatkozattal – ha az érintett egy adatkezelőnél több nyilatkozatot tett, a későbbi időpontban tett nyilatkozattal – meghatalmazott személy jogosult érvényesíteni.[18] Meglátásom szerint az önrendelkezési nyilatkozatok adatkezelők feladatkörébe utalása megnehezíti a jogérvényesítés lehetőségét, különösképpen abban az esetben, ha a későbbi jogérvényesítésre jogosult személy – akár meghatalmazott, akár közeli hozzátartozó – a nyilatkozat meglétéről nem is bír tudomással. A jogérvényesítési nehézség ezen problémáját egy központi nyilvántartás létrehozása küszöbölhetné ki, amelyre ugyanakkor a törvény nem tartalmaz rendelkezést.

Másodsorban, ha az érintett nem tett jognyilatkozatot, a Polgári Törvénykönyv szerinti közeli hozzátartozója[19] annak hiányában is jogosult a helyesbítés és tiltakozás jogát, valamint – ha az adatkezelés már az érintett életében is jogellenes volt vagy az adatkezelés célja az érintett halálával megszűnt – az elhaltat életében megillető törlés és korlátozás jogát érvényesíteni az érintett halálát követő öt éven belül. Az érintett jogainak érvényesítésére az a közeli hozzátartozó jogosult, aki ezen jogosultságát elsőként gyakorolja. Az érintett jogait érvényesíteni szándékozó személy az érintett halálának tényét és idejét halotti anyakönyvi kivonattal vagy bírósági határozattal, valamint saját személyazonosságát – és közeli hozzátartozói minőségét – közokirattal köteles igazolni.[20]

Az érintett jogait érvényesítő személyt a jogok érvényesítése – így különösen az adatkezelővel szembeni, valamint a NAIH, illetve bíróság előtti eljárás – során az

[16] A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása az online adatok halál utáni sorsáról https://www.naih.hu/files/Ajanlas_online-adatok-halal-utani-sorsarol.pdf (letöltve: 2021. február 18.)
[17] „az elhaltat életében megillető jogok” 2011. évi CXII. törvény 25. § (1) – (2) bek.
[18] 2011. évi CXII. törvény 25 § (1) bek.
[19] 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről, 8:1 § (1) bek. 1. közeli hozzátartozó: a házastárs, az egyeneságbeli rokon, az örökbefogadott, a mostoha- és a nevelt gyermek, az örökbefogadó-, a mostoha- és a nevelőszülő és a testvér.
[20] 2011. évi CXII. törvény 25 § (4) bek.

Infotörvény által az érintett részére megállapított jogok illetik meg és kötelezettségek terhelik.[21] Tehát az egyes jogokat érvényesítő személyek jogosultságai – a *nemo plus iuris* alapelvvel összhangban – az Infotörvény alapján az érintettet ezen jogok érvényesítése során megillető jogosultságok tartalmához, azok gyakorlásának feltételeihez, korlátaihoz igazodnak.

Az *ex lege* érvényesíthető jogosultságok és az azokat potenciálisan gyakorló személyek köre tehát szűkebb a jognyilatkozat alapján érvényesíthető jogok és azok lehetséges jogosultjainak körénél–, és a törvény nem biztosít lehetőséget arra a közeli hozzátartozóknak, hogy az elhunyt érintettnek az egyes adatkezelők által kezelt adataihoz hozzáférhessenek, azokat (pl. az elhunyt érintett elektronikus levelezésének tartalmát) megismerhessék. Ez ugyanakkor nem gátolja azon adatmegismerési jogosultságok érvényesülését, amelyek nem az adatvédelmi törvényből, hanem más jogi előírásokból fakadnak (például a hagyaték sorsának jogi rendezése, szerződéses jogviszonyokban való jogutódlás megállapítása, stb.). A rendelkezés azt sem teszi továbbá lehetővé a közeli hozzátartozók számára, hogy olyan személyes adatok törlését kezdeményezzék, amelyek kezelése az érintett életében jogszerű volt, kivéve, ha az érintett halálával az adatkezelés eredeti célja is megszűnt.[22]

A törvény mind az érintett akaratnyilatkozatán, mind a törvényi rendelkezésen alapuló jogosultságok érvényesíthetőségét a jogrendszerben széles körben alkalmazott mértékű, objektív időbeli korláthoz, az érintett halálát követő öt évhez köti, ezzel megfelelő egyensúlyt teremtve az érintett személyes adatainak az érintett elhunytát követő sorsának rendezéséhez fűződő, valamint az adatkezelők adminisztratív terheinek észszerű mértékéhez fűződő érdekek között.[23] A Ptk. szerinti általános öv éves elévülési idő egybecseng azon az elgondolással, hogy az érintett érdekei időben korlátozott ideig érvényesülhetnek, és mindenképpen megteremti a jogbiztonságot az adatkezelők részére, ugyanakkor ha abból a tételből indulunk ki, hogy az elhunyt személy társadalmi hatása halála után is fennmarad,[24] s ez a hatás huzamosabb ideig is érvényesülhet és jogi oltalmat kell, hogy élvezzen, az öt éves határidő igencsak rövid ideig fennálló védelemként értékelhető.

IV. Értékelés

Amennyiben megvizsgáljuk a NAIH által korábban közzétett ajánlásban, és az igazságügyi miniszternek szóló felhívásban[25] foglalt követelményeket, azt láthatjuk, hogy a jogalkotó az ajánlásban megfogalmazott kívánalmakat maradéktalanul teljesítette, kiegészítve azokat olyan rendelkezésekkel, amelyek az információs önrendelkezés jogát előtérbe helyezték, azonban a szabályozás még így is bizonyos szempontból kiegészítésre szorul.

---

[21] 2011. évi CXII. törvény 25 § (3) bek.
[22] Indokolás a 2011. évi CXII. törvényhez, Complex jogtár
[23] Uo.
[24] Görög Márta: *A kegyeleti jog és a nem vagyoni kártérítés*, Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2008., 17. o.
[25] A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása az online adatok halál utáni sorsáról https://www.naih.hu/files/Ajanlas_online-adatok-halal-utani-sorsarol.pdf (letöltve: 2021. február 18.)

Az Infotörvény 25. §-ának hatályba lépésével elsősorban az információs önrendelkezés lehetőségét, másodsorban új, törvényen alapuló jogalapot teremtett meg a jogalkotó, amely az adatkezeléseknél az elhunyt adatalannyal kapcsolatban kezelt adatok megsemmisítésére, törlésére, korlátozásra irányuló felhívás jogával ruházza fel a hozzátartozókat. Fontos ugyanakkor kihangsúlyozni, hogy a GDPR-ral a jogalapok rendszere is kibővült a korábbi dualista szabályozáshoz képest, amely alapján személyes adatot kezelni kizárólag törvény rendelkezése vagy az érintett hozzájárulása alapján lehetett. Az új Infotörvényben foglalt szabályozás ennek megfelelően már nem csak a hozzájáruláson alapuló korábbi adatkezelések vonatkozásában teremtette meg a közeli hozzátartozó vagy meghatalmazott személy joggyakorlási lehetőségét, hanem minden, a GDPR hatálya alá tartozó adatkezelés vonatkozásában is.

Összefoglalóan kijelenthető, hogy az Infotörvény nem teremtette meg a központosított hatósági hátteret a nyilatkozatok kezelésére vonatkozóan, azt az adatkezelők feladatába utalta, amely azonban megnehezíti a jogérvényesítés lehetőségét, különösképpen abban az esetben, ha a későbbi jogérvényesítésre jogosult személy – akár meghatalmazott, akár közeli hozzátartozó – a nyilatkozat meglétéről nem is bír tudomással, s így az adatkezelő sem szerezhet tudomást a halál tényéről sem. A jogérvényesítési nehézség ezen problémáját egy központi nyilvántartás létrehozása kiküszöbölhetné, amelyre vonatkozóan ugyanakkor a törvény nem tartalmaz rendelkezést.

Úgy vélem, hogy a halál utáni magánszféravédelem és információs önrendelkezés biztosítását lehetne fokozni. Ennek okán meg lehetne teremteni a hatósági központosított hátteret például a francia adatvédelmi szabályozásnak megfelelő közhiteles nyilvántartással,[26] amely tartalmazná az érintettek önrendelkezésére vonatkozó nyilatkozatát, vagy éppen a Magyar Országos Közjegyzői Kamara által vezetett Végrendeletek Országos Nyilvántartásának analógiájára.

[26] *Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*, Article 85., https://www.cnil.fr/fr/la-loi-informatique-et-libertes#article84 (letöltve: 2020. október 19.)