

Zsurzsa Zsolt\*

*joghallgató*  
*Szegedi Tudományegyetem, Civilisztikai Tudományok Intézete*

## A DRÓNREPÜLÉSEL ÖSSZEFÜGGŐ MAGÁNJOGI IGÉNYEK1

Debreceni Jogi Műhely, 2019. évi (XVI. évfolyam) 1-2. szám (2019. július 20.)

DOI 10.24169/DJM/2019/1-2/7

### Civil law claims in the context of drone flight – Summary

The technology of unmanned aerial vehicles (UAVs), which are most commonly known as ‘drones’, is one of the most rapidly developing field of modern science. That is largely owing to the fact that drones are used in more and more fields of economy, from architecture and media to agriculture and logistics, etc. According to predictions of the European Union, the drone industry may have an income of € 10 billion annually, by 2035, and could create about 100,000 workplaces as well.<sup>2</sup> In addition, the number of hobby drone users is also increasing quickly, with millions of registered drone users in the United States of America alone.<sup>3</sup>

The nature of drones, namely the fact that these devices can soar up to 30 or more metres in the air and carry out different kind of operations (including taking photographs) by an operator on the ground may cause a lot of conflicts between drone operators and people not taking part in the operation. However, these conflicts, are unlikely to be solved without legal interference, which makes it necessary for both lawmakers and organizations applying the law to prepare for these situations in order to be able to give proper answers to the problem.

In my research, I have indicated the development of drones in a historical context and also specified the classification of drones, which allowed me to outline those types that are relevant to the subject matter. I also presented the legal background of drone flight in force, on the level of the EU legislation and also gave an insight to the previous, Hungarian legislation. Then, I started to identify those legal claims that can be especially relevant on the terrain of civil law, and concluded three main claims can be named: liability for damages, infringement on personal rights (right to one’s image and, in particular) and the civil tort of trespass to land.

I analysed all of these claims separately and in connection with each other, and found interesting problems that could have huge relevance in a legal dispute before a court. I intended to support my findings and arguments with opinions from legal scientists, court decisions from Hungary and abroad, and legislative solutions from abroad. At the end of my writing, I concluded that the described problems, and the solution that is given to them, are indeed crucial, because they will most definitely affect the way people can use drones, and neither too strict, nor too loose rules are appropriate to decide upon the subject.

### Bevezetés

Az emberiség megjelenésétől kezdve a civilizált népek az újonnan megjelenő társadalmi, gazdasági és technológiai változásokra és fejlődésre mindig új normák, szabályok megalkotásával reagáltak, így egy idő

---

\* Szegedi Tudományegyetem, Civilisztikai Tudományok Intézete, témavezetője: Prof. Dr. Görög Márta

<sup>1</sup> A dolgozat az Emberi Erőforrások Minisztériuma UNKP-18-2 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.

<sup>2</sup> <http://www.consilium.europa.eu/en/infographics/drones/>

<sup>3</sup> <https://www.transportation.gov/briefing-room/faa-drone-registry-tops-one-million>

után jogi úton kikényszeríthető szabályok meghatározása is szükségessé vált. Így volt ez kezdetben a pénzkereskedelem, majd az államhatáron belüli és államok közötti kereskedelem esetében is. Később pedig, különösen a nagy ipari forradalmat követően, egyre több technikai újítás jelent meg, amelyek közül több a mindennapi élet számos területén olyan gyökeres változást hozott, hogy a jogalkotó szervezeteknek átfogó szabályozást kellett nyújtania ahhoz, hogy megakadályozzák az új találmányokkal kapcsolatos nagyléptékű visszaéléseket és jogellenes magatartások elterjedését.<sup>4</sup> Napjainkban már elképzelhetetlennek tűnhet az, hogy egy technikai újítás megjelenésére a jogalkotók ne gyorsan és megfelelően reagáljanak, de az igazság az, hogy minél bonyolultabbá válik a technológia, annál nehezebb egy minden igényt kielégítő jogi keretrendszer alkotni a tudomány, a gazdaság és az élet számos más fejlődő területe számára. Éppen ezért a megfelelő és gyors válasz adása a modern technológia által teremtett jogi kihívásokra a jogalkotók részéről nem is sikerül minden esetben.

Amikor a repülőgépet feltalálták a 20. század kezdetén, senki sem gondolta, hogy egyszer repülők százai cikáznak majd az égbolton, több ezer utast szállítva a fedélzetükön, a világ minden tájára. Később, amikor az utasszállító repülőgépek tömeges jelenléte az égen már megszokottnak számított, senki sem gondolta, hogy nem is olyan sok idő elteltével már pilóta nélküli, távirányítású légi járművek fogják szelni az eget, hogy ott mindenféle célra használják őket: ellenséges csapatok bombázására háborúban, légi felvételek készítésére olyan magasságokból, ahonnan ez addig elképzelhetetlen volt. Ezek a pilóta nélküli légi járművek (drónok) ma már a mindennapjaink részévé váltak, s olyan területeken is használják őket, amikről valószínűleg sokan nem is hallottak.

Az viszont, hogy a drónok olyan gyors ütemben terjedtek el, s terjednek ma is világszerte mind a hobbi felhasználók körében, mind az egyes gazdasági ágazatokban, az az eszközök jellegéből adódóan problémákat szül a különböző jogágak, így a magánjog területén is. Számos magánjogi jogintézmény kapcsán szembesülnek a jogalkotók és a jogalkalmazók is azzal, hogy a drónok kapcsán felmerült jogviták természetüket tekintve nem teljesen azonosak más magánjogi jogvitákkal, ez pedig nem jelentéktelen problémákat szülhet. Ugyanis, ha a jogalkotók nem megfelelő jogi kereteket alkotnak a pilóta nélküli légi járművek számára, illetve a jogalkalmazók túl tágan vagy túl szűken értelmezik a vonatkozó jogszabályokat, az a technológiai fejlődésre, és ezáltal mindennapi életünkre is kihatással lehet. Ezt alátámasztandó, az Európai Unió előrejelzése szerint 2035-re a drónszektor várhatóan 100 000 munkahelyet fog teremteni, és több, mint 10 milliárd euró bevételt fog termelni évente.<sup>5</sup>

## I. Alapvetések

### *I. 1. A pilóta nélküli légi járművek*

A pilóta nélküli légi járművek, ismertebb nevükön drónok olyan légi járművek, amelyek a fedélzeten tartózkodó pilóta nélkül üzemelnek vagy amelyet ilyen üzemmódra terveztek, és amely önálló vagy távirányítással történő üzemelésre képes.<sup>6</sup> Ezen definíció némileg kiegészül, amikor pilóta nélküli légi rendszerekről beszélünk. A pilóta nélküli légi rendszerek fogalma alatt magát a pilóta nélküli járművet, valamint a járműhöz csatlakoztatott egyéb technikai eszközöket, és az ezek közötti folyamatos kapcsolatot létrehozó felszerelés egységét kell érteni.<sup>7</sup> Az emberekben tipikusan az a kép él, hogy a drónok olyannyira

<sup>4</sup> Például az 1875. évi XX. törvénycikk a vasúti és gőzhajózási szállítás használatának megadóztatásáról, amely a vasút és gőzhajó, mint szállítási eszközök elterjedésével összefüggésben felmerült adózási kérdéseket rendezte, vagy az 1901-es fővárosi főkapitányi szabályrendeletet, amely először írta elő az „automobilok” regisztrációs kötelezettségét (17.902/fk. I. 901. szabályrendelet)

<sup>5</sup> <http://www.consilium.europa.eu/en/infographics/drones/>, utolsó letöltés dátuma: 2018. dec. 7.

<sup>6</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1139 rendelete a polgári légi közlekedés területén alkalmazandó közös szabályokról és az Európai Unió Repülésbiztonsági Ügynökségének létrehozásáról és a 2111/2005/EK, az 1008/2008/EK, a 996/2010/EU, a 376/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet és a 2014/30/EU és a 2014/53/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint az 552/2004/EK és a 216/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és a 3922/91/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, L212/20, 3. cikk 30. pont

<sup>7</sup> A pilóta nélküli légi járművekről szóló miniszteri rendelet tervezetének definíciója, 71. § 36. pont

modern eszközök, hogy csupán pár éve terjedtek el világszerte, azonban ezen eszközök története egészen az első világháború időszakáig visszavezethető. Az 1910-es évek végén, az angol Archibald Low tervezte meg az első „drónt”, amelyet egyfajta légi torpedóként kívántak bevetni Zeppelin léghajók ellen, ám éles bevetésen végül nem használták.<sup>8</sup> Később, a második világháború alatt továbbfejlesztették a korábbi prototípust, hogy a légvédelem számára gyakorló célpontokként használják őket. Ezeket a szerkezeteket DH-85 Queen Bee (azaz méhkirálynő) névre keresztelték, amely sokak szerint alapjául szolgált annak, hogy a pilóta nélküli légi járműveket angolul drone-nak keresztelték (az angol drone jelentése: méh).<sup>9</sup> Azonban ezek az eszközök még nem voltak alkalmasak arra, hogy bármilyen területen átvegyék a pilóta által irányított légi járművek szerepét. Az első, modern értelemben vett pilóta nélküli légi járművek alkalmazására szintén a hadászatban, nevezetesen a vietnámi és a jóm kippúri háborúban került sor.<sup>10</sup>

Ettől a ponttól kezdve csak idő kérdése volt, hogy mikor realizálódik az emberekben az, hogy a pilóta nélküli légi járművek technológiája nem csak hadipari, hanem más, civil szférához tartozó szereplők is hasznosíthatják. Az 1980-as években a japán mezőgazdaságban már elterjedt volt az a gyakorlat, hogy a termelők az óriási kiterjedésű rizsföldeken a permetezést távirányítású kisrepülőkkel – drónokkal – végezték el, mivel ez sokkal költséghatékonyabb megoldás volt, mint egy ember által vezetett, üzemanyaggal működő gépjárművel végigjárni a földeket.<sup>11</sup> Ezt követően, az elektromos technológia a világkereskedelemnek a Szovjetunió megszűnése utáni rohamos mértékű növekedésével világszerte terjedésnek és fejlődésnek indult, ami megalapozta a drón-technológia elterjedését is. Ma már a pilóta nélküli légi járműveket számos szektorban alkalmazzák a mezőgazdaságtól kezdve a bányászat, az építőipar, a vagyonvédelem és a rendfenntartás, át a médiáig. A drónhasználat széleskörűbbé válásán kívül érdemes ejteni pár szót arról is, hogy maga a dróntechnológia milyen fejlődésen ment keresztül. A modern technológiának köszönhetően ma már nemcsak vadászipar, hanem nagyszámú drónok szelik az eget, hanem akkora drónok is elérhetőek bárki számára a piacon, amelyek beférnek egy átlagos méretű hátizsákba, sőt, a legkisebb, kamerával felszerelhető drónok már alig nagyobbak egy pénzérménél.

A pilóta nélküli légi járműveknek ma már számtalan típusa létezik, amelyeket számtalan jellemző alapján lehet csoportosítani. A leggyakoribb csoportosítási szempont az eszközök maximális felszálló tömege, ez ugyanis a drónok által hordozott kockázati tényező indikálására kiválóan alkalmas. A jogi szempontból legrelevánsabb eszközök a mérnöki szempontból kis drónnak nevezett eszközök, amelyek a 25 kg tömeget nem haladják meg.<sup>12</sup> Ezen eszközökön belül pedig természetesen főleg azok okozhatnak jogi problémákat, amelyek valamilyen technikai berendezéssel vannak felszerelve. A legtipikusabb ilyen eszközök a kamerák (pl. a személyiségi jogsértéssel összefüggésben), vagy a különböző szállítást segítő berendezések.

## *I. 2. A drónokkal kapcsolatos magánjogi problémákról általában*

A pilóta nélküli légi járművekkel kapcsolatos magánjogi igények specialitása nem elsősorban abban ragadható meg, hogy ezen eszközök teljesen új magánjogi tényállásokat hoznának létre, hanem abban, hogy a már meglévő jogszabályi keretek között teljesen új módon keletkeztethetnek jogvitákat. A témánk szempontjából releváns magánjogi tényállások köre igen széles, de a potenciálisan előforduló, gyakorlati jelentőségű tényállások köre alapvetően besorolható néhány specifikus területre. Természetesen a drónokkal összefüggésben leggyakrabban előforduló esetek a polgári jogi felelősségtan területét érintik. A drónok megannyi módon keletkeztethetnek olyan tényállásokat, ahol a drónrepülés irányítója, vagy az irányításban közreműködő személy magatartása, valamint annak következményeinek megítélése a polgári jog szabályai alapján lehetséges. Ezen belül, például a kártérítési felelősség körében olyan dogmatikai kérdések merülhetnek fel, mint a drónrepülés, mint tevékenység felelősségtani besorolásának kérdése: minden esetben fokozott veszéllyel járó tevékenység lesz, avagy sem?

<sup>8</sup> <https://www.theguardian.com/world/shortcuts/2013/feb/10/secret-history-of-drones-1916>, (2018. dec. 7.)

<sup>9</sup> <http://www.visualcapitalist.com/emergence-commercial-drones/>, utolsó letöltés dátuma: 2018. dec. 7.

<sup>10</sup> <https://mq-1predator.weebly.com/historical-overview.html> (2018. dec. 7.)

<sup>11</sup> <https://www.raconteur.net/technology/the-commercial-potential-of-drones-in-5-charts>, (2018. dec. 7.)

<sup>12</sup> Arjomandi, Maziar – Classification of unmanned aerial vehicles c. műve alapján, University of Adelaide, elérhető: [https://www.academia.edu/2055673/Classification\\_of\\_Unmanned\\_Aerial\\_Vehicles](https://www.academia.edu/2055673/Classification_of_Unmanned_Aerial_Vehicles), (2018. dec. 7.)

Nyilvánvaló, hogy a drónrepüléssel kapcsolatban gyakori, jogvitát keletkeztető tényállások közé tartozhatnak a birtokvédelemmel kapcsolatos tényállások. A pilóta nélküli légi járművek természetükből adódóan más jogalanyok birtoka felett alkalmazhatóak, és bár a jogszerű alkalmazás legfőbb feltétele elviekben a hatósági légtér-használati engedély, mégsem állítható bizonyosan, hogy az engedély pusztán meglete kizárja azt, hogy más személyek háborítatlan birtoklásához való jogát sérelem érje. Ugyanakkor kérdésként merülhet fel az is, hogyha a jogszerű birtokost birtoklásában jogalap nélkül háborítják, akkor a jogos önhatalom őt milyen mértékben illeti meg? „Kiűzheti” a drónt a birtokáról, vagy akár kárt is okozhat benne? Esetleg a drón irányítójával szemben személyesen is felléphet, ha annak holléte ismert számára? Ezek a kérdések a drónok ugrásszerű elterjedésével hamar nagy jelentőséggel bírhatnak, és a rájuk adandó válaszoknak hatékonyak, de arányosnak kell lenniük.

A harmadik nagy terület, amely a drónhasználattal összefüggésben nagy jelentőséghez juthat, a személyiségi jogok terrénuma. A kép- és hangrögzítésre alkalmas pilóta nélküli légi járművek irányítói az eszközök révén olyan mértékben és módon tudnak az egyén személyiségi jogát sértő magatartásokat véghezvinni, amely a drónok megjelenése előtt elképzelhetetlen volt. A drónok által olyan, a magánszféravédelem szempontjából sérthetetlennek hitt helyeken érhet bárkit személyiségi jogsérelem – elsősorban a képmáshoz- és hangfelvételhez fűződő jog kapcsán – amelyeken az egyén eddig egyáltalán nem számíthatott a jogsértésre. A hatályos magyar jogrendszerben a személyiségi jogsértés magánjogi, vagyoni vonzatú szankciójaként a sérelemdíj szolgál elsődlegesen, így az eziránti követelések a drónhasználat terjedésével rendkívül elterjedhetnek. Ugyanakkor kitekintés is kívánok tenni arra, hogy külföldi példa alapján milyen lehetőségek állhatnak rendelkezésre a jogalkotó számára, hogy a lehető legmegfelelőbb választ adhassa a pilóta nélküli légi járművek okozta, ilyen jellegű jogsértések okozta kihívásra.

## II. A drónhasználat jogi szabályozásának általános kérdései Magyarországon és az Európai Unióban, valamint a magánjogi szempontból releváns szabályok

Napjainkban a drónhasználat magyarországi szabályozása nagymértékű változások küszöbén áll. Az Európai Unió tagjaként a drónrepülésre vonatkozó uniós szintű jogharmonizációs kezdeményezés a nemzeti jogalkotásra és jogalkalmazásra is alapvető hatással lesz. Jelenleg az EU a polgári légi repülés szabályainak módosításának közepén van, amelynek eredményeként a pilóta nélküli légi járművek szabályozása rendeletben valósulna meg, így módon az kötelező, s közvetlenül alkalmazandó lenne a tagállamokra nézve. Ez a rendelet az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2018. augusztus 22-én jelent meg, és szeptember 11-től lépett hatályba.<sup>13</sup> Ez a rendelet azonban csak általános szabályokat tartalmaz a drónrepüléssel kapcsolatban, és az Európai Bizottságot feljogosítja a – témánk szempontjából fontosabb – részletszabályokat tartalmazó végrehajtási aktusok megalkotására.<sup>14</sup> A részletszabályok azonban a pályamű írásakor még nem születtek meg, így kijelenthető, hogy egy erősen átmeneti állapotban van jelenleg a pilóta nélküli légi járművek jogi szabályozása. Ugyanakkor a jogalkotási folyamatban nagy szereppel bíró Európai Repülésbiztonsági Ügynökség (EASA) szakmai véleménye már elérhető, amelyből nagy valószínűséggel fognak alapvető rendszertani megoldások átkerülni a végleges részletszabályokba. A rendelet és az ahhoz kapcsolódó végrehajtási jogi aktusok természetesen a magyar jogalkotó számára is kötelezettséget fognak keletkeztetni arra, hogy a szükséges módosításokat megtegye, valamint a megfelelő szabályokat megalkossa. Ebből az okból kifolyólag jelen pályamű keretében azon okból, és csak addig a mértékig mutatom be az uniós rendelet előtt hatályos magyar szabályozást, amely segít bemutatni, hogy milyen nagy szükség volt a pilóta nélküli légi járműveket külön kezelő uniós szintű szabályozás elfogadására.

<sup>13</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX:32018R1139>, utolsó letöltés dátuma: 2018. dec. 7.

<sup>14</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1139 rendelete a polgári légi közlekedés területén alkalmazandó közös szabályokról és az Európai Unió Repülésbiztonsági Ügynökségének létrehozásáról és a 2111/2005/EK, az 1008/2008/EK, a 996/2010/EU, a 376/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet és a 2014/30/EU és a 2014/53/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint az 552/2004/EK és a 216/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és a 3922/91/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, 57. és 58. cikkek



Összefoglalva az mondható el, hogy a polgári drónhasználatot az uniós rendelet elfogadását megelőzően ugyanabban a törvényben szabályozták Magyarországon, amelyben minden más olyan légi járműre vonatkozó szabály megtalálható, amely a magyar légiteret veszi igénybe.<sup>15</sup> Az uniós jog csak a 150 kg feletti tömegű légi járművekre vonatkozott, a 150 kg alatti maximális felszálló tömeggel rendelkező légi járművek működésének szabályozása tagállami hatáskörben volt, amely jelentős különbségeket eredményezett a drónszabályozásban a tagállamok között. Következésképpen a drónrepülésre Magyarországon ugyanazon légtér-szabályozás vonatkozott, mint az emberi vezetésű légi járművekre; a drónok bizonyos kategóriáira a légi járműveket is tartalmazó hatósági nyilvántartásba vételi kötelezettség hárult; valamint bizonyos drónok jogszerű használata csak olyan engedély (jogosítvány) birtokában volt lehetséges, amelynek elnyerési feltételei hasonlóan szigorúak a hagyományos légi járművek vizsgakövetelményeihez. Az EU addigi jogharmonizációs tevékenységének, valamint a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlásának<sup>16</sup> figyelembe vételének köszönhetően, a drónok kikerültek a légi közlekedési törvény általános rendelkezéseinek hatálya alól, és elviekben speciális szabályok vonatkoztak volna a drónhasználat egyes aspektusaira 2017-től kezdődően.<sup>17</sup> De csak elviekben. Ugyanis a légi közlekedési törvény módosításáról szóló törvény a drón-specifikus szabályok megalkotását a pilóta nélküli légi járművekről szóló miniszteri rendeletre való utalással valósította volna meg még 2016-ban. Nem sokkal később azonban elindult az uniós jogalkotási eljárás, így a jogalkotó úgy döntött, hogy az uniós rendelet elfogadása előtt már nem léptetik életbe a miniszteri rendeleti szabályozást.<sup>18</sup> Azonban az elkészült, de ki nem hirdetett miniszteri drónrendelet tervezet véleményezés céljából közzétételre került, így már kaphattunk egy perspektívát arra nézve, hogy milyen jellegű nemzeti szabályozást kaphattak volna a pilóta nélküli légi járművek.<sup>19</sup>

A miniszteri rendelet tervezete a pilóta nélküli légi járműveket 3 kategóriába sorolta:

1. kategória: 250 gramm – 2kg felszálló tömegig: az ebbe a kategóriába tartozó drónok használatához egy elektronikus oktatás és vizsga sikeres teljesítés lett volna szükséges. (ez a kategória a legszélesebb körben elterjedt, így lényegében egy elég enyhe követelményrendszer jött volna létre)<sup>20</sup>
2. kategória: 2 kg – 25 kg felszálló tömegig. Ezen eszközök jogszerű működtetéséhez a tervezet az eszközöknek egy nemzeti hatósági nyilvántartásba vételét, egy alapfelszerelés (pozícióról, magasságról és sebességről tájékoztató berendezések, a kényszerhelyzetek megoldására irányuló technológia) meglétét, valamint egy alapfokú képzés elvégzését is előírta volna.
3. kategória: 25 kg felett. Az ebbe a komolyabb kategóriába tartozó drónok jogszerű használata már megkövetelte volna a nyilvántartásba vétel mellett a jármű részére légi alkalmassági tanúsítvány kiállítását (és évenkénti megújítását), a repülések dokumentálását, és egy szakszolgálati engedélyre feljogosító képzés elvégzését.

Ebből a rendszerből kitűnik, hogy a 250 gramm alatti maximális felszálló tömeggel rendelkező pilóta nélküli légi járművekre már a rendelet hatálya sem terjedt ki, amennyiben azokat kifejezetten játék céljára tervezték, gyártották és forgalmazták. Ezen szabályozás indoka az, hogy az ebbe a kategóriába tartozó eszközök méretükből és maximális repülési magasságukból kifolyólag eleve veszélytelennek mondhatók, valamint jellemzően a már hatályos, játékok gyártására vonatkozó Európai Unió irányelveknek megfelelően készültek.<sup>21</sup> Ez egy elegáns jogalkotói megoldás, mivel argumentum a contrario ebből a szabályozásból az következik, hogy a nem játéknak szánt pilóta nélküli légi járművek már a rendelet hatálya

<sup>15</sup> 1995. évi XCVII. törvény a légiközlekedésről

<sup>16</sup> A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása a drónokkal megvalósított adatkezelésekről, elérhető itt: [https://www.naih.hu/files/ajanlas\\_dronok\\_vegleges\\_www1.pdf](https://www.naih.hu/files/ajanlas_dronok_vegleges_www1.pdf)

<sup>17</sup> 2016. évi CXXXVI. törvény a légiközlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény módosításáról

<sup>18</sup> <https://magyaridok.hu/lugas/pottyok-az-egbolton-2919793/>, (2018. dec. 7.)

<sup>19</sup> NFM rendelet-tervezet a pilóta nélküli légi járművekről, 2016. dec. 23., elérhető: <http://www.kormany.hu/download/e/a4/01000/RPAS.zip#!DocumentBrowse> (2018. dec. 7.)

<sup>20</sup> Az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség (EASA) szakmai véleménye, 36., elérhető itt: [https://rpas-regulations.com/wp-content/uploads/2018/02/EASA\\_EU\\_Opinion-No-01-2018\\_180207.pdf](https://rpas-regulations.com/wp-content/uploads/2018/02/EASA_EU_Opinion-No-01-2018_180207.pdf), (2018. dec. 7.)

<sup>21</sup> Rendelet tervezet, Részletes indokolás, 42.

alá estek volna, amely az eszközök széleskörű felhasználhatóságára tekintettel jó megelőzése lehetett volna potenciális problémáknak az eszközök besorolásával összefüggésben.<sup>22</sup> A rendelet elfogadásának elmaradása eredményezte azt a drónhasználat sajátos jellegét figyelmen kívül hagyó helyzetet, hogy minden egyes drón légtérhasználatára pontosan ugyanazok a szabályok vonatkoztak (és vonatkoznak ma is), egyedi sajátosságoktól függetlenül, ráadásul úgy, hogy ezek a szabályok vonatkoznak sokszor a kisebb méretű, pilóta által vezetett légi járművekre is. Így a jogszabályi keretek között akkor reptethető bármilyen drón, ha a repülés tervezet időpontja előtt legalább 30 nappal eseti légtérhasználati engedély kiadására kerül sor, melynek kibocsátója a Honvédelmi Minisztérium Állami Légügyi Főosztálya. A rendelet nemzetközi viszonylatban is rendkívül progresszív megoldással szolgált volna erre a helyzetre: a légtérhasználati engedély kiadását jóval egyszerűbbé és felhasználó-barátabbá tevő, mobil applikációs rendszert vezetett volna be, amely sokkal rugalmasabbá, könnyen elérhetővé tette volna a jogszerű drónhasználat lehetőségét a magánszektor minden szereplője számára.

A miniszteri rendelet tervezet ismertetése azért indokolt jelen keretek között, mert betekintést enged abba, hogy az uniós jogharmonizációs folyamat akkori szakaszában milyen szabályozási rendszerben gondolkodott az uniós jogalkotó. Az Európai Unió által 2018-ban kibocsátott rendelet (a továbbiakban az egyszerűség kedvéért: drónrendelet) azonban (részben) koncepcionális váltást akart végrehajtani. A drónrendeletben a jogalkotó nem tartotta indokoltnak a pilóta nélküli légi járművek maximális felszálló tömeg szerinti csoportosításának részletes rögzítését, hanem csak egy általános, ún. „kockázati alapú megközelítés” bevezetését helyezte kilátásba. Így egyelőre a rendelet csak azt határozza meg, hogy tekintettel az egyes drónok által hordozott eltérő kockázati fokra, a részletszabályok megalkotása során bizonyos, nagyobb kockázatot hordozó drónokra külön nyilvántartási feltételek vonatkoznak, amelyekre végrehajtási jogi aktusok fogják a részletes szabályokat megállapítani.<sup>23</sup> Ezek a dróntípusok a következők: azok az eszközök, amelyek egy meghatározott szintnél magasabb behatást tudnak gyakorolni egy emberre egy esetleges ütközés során; a magánélet, személyes adatok védelme és környezetvédelmi szempontból különös kockázatot jelentő drónok; valamint azon eszközök, amelyekre valamilyen okból a drónrendelet valamilyen speciális tanúsítvány meglétét írja elő. Ebből látszik, hogy a hatályba nem lépett miniszteri rendelet által is alkalmazott, tömeg alapú besorolási rendszer helyett egy egyelőre elég szubjektív kategorizálást alkalmaz a rendelet. Ugyanakkor nem kizárt, hogy az Európai Bizottság által később megalkotandó végrehajtási jogi aktusok az előbbieken ismertetett három, különleges nyilvántartási körbe tartozó drón pontosabb meghatározását a maximális felszálló tömeghez, vagy egyéb, objektív tényezőre fogja alapítani, mivel az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség szakmai véleménye is ezt javasolja.<sup>24</sup>

Az uniós drónrendelet ugyan valóban nem tartalmaz túl sok konkrétumot a később hatályba lépő részletszabályokról, ám észrevehetőek olyan elemek, amelyekből következtetni lehet egyes leendő szabályokra. Így például a drónrendelet IX. Mellékletének 1.1 pontja értelmében a pilóta nélküli légi jármű üzemben tartójának és irányítójának ismernie kell – többek között - a biztosításra vonatkozó nemzeti és uniós szabályokat. Ebből arra lehet következtetni, hogy a pilóta nélküli légi járművekre is *expressis verbis* vonatkozni fog valamilyen, valószínűleg kötelező felelősségbiztosítási szerződéskötési kötelezettség. Ez a rendelkezés lényegében ugyanazon alapokon nyugszik, mint a gépjárművek kötelező felelősségbiztosítása, így indokolja a a károsultak fokozott védelme, a gépjárművel okozott károk következtében a biztosítottakkal szemben támasztott megalapozott kártérítési igények megfelelő mértékű kielégítése, stb.<sup>25</sup> Ez a kötelezettség már korábban is fennállt, a légitfuvarozókra és légi járművek üzemben tartóira vonatkozó biztosítási követelményekről szóló 785/2004/EK Rendelet megkülönböztetés nélkül minden légi járműre biztosítási kötelezettséget írt elő, így a 2004-es, pilóta nélküli légi járműveket a légi járműveken belül meg nem különböztető rendelet lényegében a drónok üzemben tartóira is felelősségbiztosítási szerződés megkötését írta elő kötelező jelleggel.<sup>26</sup> A magyar légiközlekedési törvény 69. §-a viszont már a drónokat külön nevesítve is kimondja, hogy a pilóta nélküli légi jármű üzemben tartása felelősségbiztosítási

<sup>22</sup> Rendelet tervezet, 40.

<sup>23</sup> Európai Unió: 2018/1139 Rendelete, IX. Melléklet 4.2. pont

<sup>24</sup> EASA-vélemény, 21.

<sup>25</sup> 2009. évi LXII. törvény a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról, Preambulum

<sup>26</sup> 785/2004/EK Rendelet A légitfuvarozókra és légi járművek üzemben tartóira vonatkozó biztosítási követelményekről, Preambulum (13) bek.

fedezet fennállása esetén végezhető.<sup>27</sup> Emellett olyan tagállamokban, ahol már elterjedtebb a drónok alkalmazása, és a velük kapcsolatos jogi kérdéseknek is van gyakorlata, már szintén él a drónok kötelező felelősségbiztosításának jogintézménye.<sup>28</sup> Itt említhető az is, hogy a magyar rendeleti szabályozás elfogadásával a légi közlekedési kötelező felelősségbiztosítás szabályai külön összeghatárok megállapításával is szabályozták volna a pilóta nélküli légi járműveket.<sup>29</sup>

A drónrendelet rendelkezései mellett érdemes vizsgálni az EASA szakmai véleményét a drónrendelethez kapcsolódó végrehajtási jogi aktusok megalkotásával összefüggésben (továbbiakban: a vélemény), amelyben felvázol egy csoportosítási rendszert.<sup>30</sup> A véleményben az EASA is indokoltnak tartja a maximális felszálló tömeg alapján történő csoportosítást, mivel valószínűleg ez az az objektív jellemző, amely a leginkább képes a különböző dróntípusok okozta kockázatot kifejezni. Ugyanakkor a drónrendelet által megszabott különös kockázati tényezőket is beemeli a javasolt csoportosítási rendszerébe. A vélemény 4 csoportot hoz létre a drónok maximális felszálló tömege alapján: a 250 gramm alatti eszközök, a 250 és 900 gramm közötti tömegű eszközök, a 900 gramm és 4 kg között tömegű eszközök, valamint a 4 és 25 kg közötti eszközök csoportjait. Összefoglalva, a 250 grammnál könnyebb eszközök nem esnének nyilvántartásba vételi kötelezettség alá, csupán egy sebességlimit és formatervezési előírások vonatkoznának rájuk. A 250 grammnál nehezebb drónokat már elektronikus azonosító jel alapján nyilvántartásba kellene venni, és vizsgálni kellene azt is, hogy az adott eszköz egy emberrel való ütközés esetén képes-e 80 Joule-nál nagyobb kinetikus energiát kifejteni, mert ebben az esetben akár a tömeg alapján való csoportosítástól is eltérve 250 gramm körüli eszközök tömegtől függetlenül nyilvántartásba veendőkké lennének. A vélemény a drónnal végzett tevékenységeket is csoportosítja, mégpedig aszerint, hogy a repülési tevékenységben részt nem vevő emberekhez mennyire lehet közel repülni. E szerint 900 grammos tömegig a repülésben részt nem vevő emberek felett is működtethetőek a drónok, e tömeg felett azonban már csak azok engedélyével, annak hiányában csak tőlük biztonság távolságban, míg 4 kg felszálló tömeg feletti drónokkal már csak olyan tevékenység lenne végezhető, amelyben nem kell számítani a repülésben részt nem vevő személyek jelenlétére.

Ahhoz, hogy láthassuk milyen további, témánk szempontjából releváns részletszabályok születhetnek a jövőben, érdemes az imént kifejtett szabályok mellett említést tenni további, olyan magánjogi szempontból releváns szabályokról, amelyeket a magyar miniszteri rendelet tervezete tartalmazott, s jó eséllyel a leendő szabályozásnak is részét fogják képezni, akár uniós szinten is. Igaz ez már csak azért is, mert, mint említettem, a miniszteri rendelet nagyban merített az EU jogharmonizációs tevékenységének addigi eredményeiből. A miniszteri rendeletről kitűnik, hogy a jogalkotó határozottan reagálni akart arra a drónok tömeges elterjedése által okozott kihívásra, hogy ha egy drónrepülés nem terv szerint megy végbe, akkor az szükséges esetben a megfelelő jogkövetkezményeket vonhassa maga után. Ennek egyik legfontosabb feltétele az, hogy a drón irányítója, illetve üzemeltetője beazonosítható legyen, hogy így szükség esetén felelőssége megállapítható legyen. A drón működtetőjének beazonosítását lehetővé tevő nyilvántartásba vételi kötelezettség mellett ilyen rendelkezés lett volna az, hogy a drónt csak üzemeltetőként nyilvántartásba vett személy működtetheti, ezzel kizárva a konkrét károkozó személyének megállapítását.<sup>31</sup> Ez a szabályozási módszer egyelőre nem található meg sem az uniós drónrendeletben, sem az EASA véleményében, mindkét dokumentum csupán a pilóta nélküli légi jármű irányítójának nyilvántartásba vételéről rendelkezik. A drón irányítójának beazonosítását szolgálhatja a miniszteri rendelet tervezetében ugyancsak nevesített megkülönböztető ruházat viselése lakott terület feletti működtetés esetén, vagy a pilóta nélküli légi jármű és annak irányítója közötti maximális távolság meghatározása. Utóbbit az uniós drónrendelet is tartalmazza, mint leendő szabályozási tárgyat.<sup>32</sup>

További, speciális esetköröket érintő magánjogi szabályok is megtalálhatóak az NFM-rendelet tervezetben, amelyek akár uniós szinten, akár azt kiegészítve lennének a drónokra vonatkozó szabályozás részei.

<sup>27</sup> Lt. 69. § (1) bek.

<sup>28</sup> Luftverkehrsgesetz (LuftVG), § 43 (2)

<sup>29</sup> Kormányrendelet-tervezet az egyes légiközlekedéssel kapcsolatos kormányrendeletek módosításáról, 1., elérhető itt: <http://www.kormany.hu/download/e/a4/01000/RPAS.zip#!DocumentBrowse> (2018. dec. 7.)

<sup>30</sup> EASA-vélemény, 21

<sup>31</sup> Rendelet-tervezet, 7. §

<sup>32</sup> Európai Unió: 2018/1139 Rendelete, 58. § (1) bek. a, pont

Például a rendelet előírta volna, hogy a bíróság által cselekvőképességet érintő gondnokság alá helyezett személy semmilyen pilóta nélküli légi járművet nem működtethet. Vagyis, már a cselekvőképességet a legkisebb fokban is korlátozó gondnokság alá helyezés is teljes kizáró oknak minősül a drónműködtetés során.<sup>33</sup> Az EASA szakmai véleménye is kimondja, hogy a drónok működtetéséhez szükséges életkor meghatározását a tagállamokra bízta, így már csak az marad kérdés, hogy a pusztán életkor alapján korlátozottan cselekvőképes személyek már jogosultak lesznek-e önálló drónirányításra.<sup>34</sup> A drónrepülés sajátos jellegére tekintettel vezette volna be a jogalkotó azt a szabályt, hogy ugyan az adatvédelmi előírásokat a drónok vezetőire is kötelezőnek tartja, de mégis a magántulajdon kiemelt védelme érdekében a magánterület feletti repülés esetén 30 méteres magasság alatt csak a terület tulajdonosának, bérlőjének vagy földhasználati jog jogosultjának engedélyével lehetséges.<sup>35</sup> Ez a rendelkezés figyelemmel van arra a drónok azon sajátosságára, hogy azok lakott terület felett akadálytalanul közlekedhetnek, és 30 méteres magasság alatt már biztosan képesek lehetnek olyan kép- vagy hangfelvétel készítésére, amelyek a személyiségi jogot sértik, illetve ezen magasság alatt már egy károkozás bekövetkezésének esélye is magasabb, ezért tartotta indokoltnak a felsorolt jogcímeket birtokló személyek engedélyének előzetes kikérése.

### III. A drónrepüléssel kapcsolatos polgári jogi felelősség

A pilóta nélküli légi járművek működtetése kapcsán könnyen belátható, hogy az eszközök jellegéből adódóan a felelősségtani kérdéseknek nagy jelentősége van a drónrepülés magánjogi relevanciájának tárgyalása során. Megannyi élethelyzet képzelhető el, amikor a jogszerűtlen, sőt adott esetben a jogszerű drónrepülés is kárt okoz, az ebből eredő igényeket pedig a polgári jog egyik legfontosabb, reparációs funkciójából kifolyólag ki kell elégíteni. Azonban a pilóta nélküli légi járművek sajátos természetéből, valamint felhasználásuk egyre szélesedő köréből az is adódik, hogy a rájuk vonatkozó magánjogi szabályozást nem lehet egyszerűen elintézni az uniós drónszabályokra való utalással. Az Európai Unió tagállamaiban – így Magyarországon is – olyan jogszabályi kereteket, és egységes jogértelmezést kell ezen a téren létrehozni, illetve megvalósítani, amelyek nem lesznek kerékkötői a drónszektor dinamikus fejlődésének, de a tömeges jogsértéseket és visszaéléseket sem teszi lehetővé.

Kérdés, hogy ez milyen módon lehetséges. Miskolczy Bodnár tipizálása szerint a fejlődő technológia vívmányainak jogrendbe való beillesztésére alapvetően 2 út áll rendelkezésre: a hagyományos, már meglévő jogi keretek alkalmazása az új eszközökre, ideértve a meglévő jogszabályok kismérvű módosítását is, valamint teljesen új, egyediesített jogszabályok megalkotása.<sup>36</sup> Jelenleg a pilóta nélküli légi járművek kapcsán úgy tűnik, hogy egy vegyes megoldás van készülőben. Ugyanis az uniós rendelet drónokra vonatkozó szabályaival alapvetően új szabályokat hoz, amely az eszközök újdonság jellegéből adódóan alapvetően helyes megoldásnak tekinthető. Elvégre aránytalan korlátozást jelentene egyszerűen kiterjeszteni a légi járművekre vonatkozó általános szabályokat a drónokra is, mikor utóbbi eszközök felhasználási területe, felhasználási módja, valamint a működtetők felelőssége is alapvetően különböző. Ha ugyanazon, szigorú szabályok vonatkoznának egy pilóta nélküli légi járműre (annak konkrét jellemzőitől függetlenül), mint egy közvetlen emberi irányítás alatt álló repülőgépre, akkor az óhatatlanul a drónipar fejlődésének gátját jelentené, ez pedig a fejlődés által realizálható társadalmi előnyök elvesztéséhez is vezetne. Ugyanakkor az uniós szabályok vélhetően nem fognak kitérni minden egyes, így például valamennyi magánjogi szempontból releváns területre, így a tagállami jogalkotásra is komoly feladat hárul, hogy a már meglévő jogi kereteket az új élethelyzetekre megfelelő módon módosítsa. Igaz ez többek között azért, mert az uniós rendeletnek a drónok csoportosítására vonatkozó kockázati alapú megközelítése még korántsem elég pontos ahhoz, hogy egy esetlegesen Magyarországon (vagy bármely más államban) felmerülő polgári jogi jogvita esetén eligazítson abban a tekintetben, hogy egyes

<sup>33</sup> Rendelet-tervezet, 7. § (2) bek., b, pont

<sup>34</sup> EASA-velemény, 18.

<sup>35</sup> Rendelet-tervezet, Részletes indoklás, 43.

<sup>36</sup> Miskolczy Péter: Felelősség az új technológiák alkalmazása során keletkezett károkért, In: Technológia jog – Új globális technológiák jogi kihívásai, szerk: Tóth András, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2016, 201.



dróntípusokra milyen szabályok vonatkoznak. Különösen jelentős kérdés lehet ez a polgári jogi felelősség témakörében.

*III. 1. Kártérítési felelősség a drónrepülés, mint tevékenység körében okozott károkért: fokozott veszély – vagy mégsem?*

A magyar jogrendszerben már szilárdan rögzült tételnek számít az, hogy amennyiben egy jármű az állam területén közlekedik, akkor ez a tevékenysége fokozott veszéllyel járó tevékenységnek minősül, és a veszélyes üzemi felelősség szabályait kell alkalmazni. A magyar Ptk. a veszélyes üzemi felelősségre a szerződésen kívül okozott károkért való felelősséghez hasonlóan egy generálklauszult alkalmaz: „Aki fokozott veszéllyel járó tevékenységet folytat, köteles az ebből eredő kárt megtéríteni.”<sup>37</sup> Ebből az következik, hogy a jogalkotó lényegében - legalább is az esetek döntő részében - a magyar bíróságok mérlegelési jogkörébe utalja a fokozott veszéllyel járó tevékenységek körének, eseteinek meghatározását.<sup>38</sup> Fuglinszky Ádám a bírói gyakorlat alapján egy tevékenység fokozott veszéllyel járó minősítéséhez három, alternatív feltételt jelöl meg: „a tevékenység eszköze vagy maga a tevékenység olyan kémiai-fizikai-technikai adottságokkal bír, hogy csekély rendellenesség esetén is súlyos károkat tud okozni; másrészt az erőhatásokat gépi folyamatok vagy a természet erői megsokszorozzák; harmadrészt a rendellenesség egyszerre nagyobb számú személy életét, testi épségét, egészségét vagy vagyonát fenyegető helyzetet tud előidézni.”<sup>39</sup> Ebből a definícióból kiindulva gyorsan juthatunk arra a következtetésre, hogy a pilóta nélküli légi járművek működtetése fokozott veszéllyel járó tevékenységnek minősül. Elvégre az eszközök csekély rendellenessége is súlyos károk okozására alkalmas, és sajnos egyszerre nagyobb számú személy életét, testi épségét, egészségét vagy vagyonát is fenyegetheti.

Szintén a fokozott veszéllyel járó tevékenységgé minősítés mellett szól az az uniós jogalkotási megoldás, hogy a drónokra vonatkozó szabályokat a polgári légi közlekedési rendeletben helyezték el, kvázi kifejezve ezzel a drónoknak a közvetlen emberi irányítású repülőgépekhez való rokonítását. Ez indokolt is, a légi közlekedéssel kapcsolatos részletszabályozási területekből kifolyólag (pl. légtérhasználat, nyilvántartás, tevékenységi engedélyek, felelősségbiztosítás, stb.). Ha megnézzük a hazai bírósági gyakorlatot, akkor még nem találhatunk olyan bírósági döntést, amely kifejezetten drónokkal kapcsolatos polgári jogi felelősség tárgyában született. Ugyanakkor, egy eseti döntésben egy magyar bíróság a rádióhullámokkal irányított modellrepülőre érintő ügyben úgy határozott, hogy annak működtetése fokozott veszéllyel járó tevékenységnek minősül, így a működtetés során okozott károkért a fokozott veszéllyel járó tevékenységért fennálló felelősség szabályai szerint volt köteles a károkozó helytállni.<sup>40</sup>

Az imént kifejtettek alapján tehát könnyű arra a következtetésre jutni, hogy a pilóta nélküli légi járművek működtetését a bírói gyakorlat fokozott veszéllyel járó tevékenységnek minősítené. Felmerül azonban a kérdés, hogy helyes eljárás-e ez minden esetben. Mint korábban kifejtettem, a drónok rendkívül sokfélék lehetnek, méretükben, tömegükben rendkívül eltérő modellek kaphatók a piacon, a hobbifelhasználóknak is elérhető áron. Nem véletlen, hogy az EASA is eltérő szabályokat megállapítására tett javaslatot véleményében a drónokra nézve, amelynek fő tendenciája az volt, hogy minél nagyobb tömegű volt az eszköz, annál szigorúbb szabályok vonatkoztak rá. Ez egy értelemszerű megoldás, figyelembe véve azt, hogy nyilvánvalóan egy akár 10 kg feletti tömegű drón egy esetleges működési rendellenesség esetén sokkal nagyobb kockázatokat hordoz magában, mint egy kevesebb, mint 1 kg tömegű. Ráadásul az EASA is külön kiemelte, hogy a 250 gramm maximális felszálló tömeget el nem érő eszközök nem esnek például nyilvántartásba vételi kötelezettség alá, mivel ezen eszközök az esetek többségében nem alkalmasak testi sérülés, illetve vagyoni kár okozására.<sup>41</sup> Ennek fényében indokolatlannak és ésszerűtlennek tekinthető egy olyan állandósuló bírósági gyakorlat, amely a drónok működtetését kollektíve fokozott veszéllyel járó tevékenységnek bélyegzi. Ezt támasztja alá az a bírósági határozat, amely kimondta, hogy „A fokozott

<sup>37</sup> Ptk. 6:535. § (1) bekezdés

<sup>38</sup> Kommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez - Szerkesztette: Vékás Lajos / Gárdos Péter, A 6:535. §-ához, 1. pont

<sup>39</sup> Fuglinszky Ádám: Kártérítési jog, HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft., 2015, 351.

<sup>40</sup> BDT2010. 2236

<sup>41</sup> EASA-vélemény, 16-17.

veszéllyel járó tevékenység fogalmához tartozó kör a technika fejlődésével bővül, ezért a bíróságnak egyedileg kell eldöntenie, hogy az adott ügyben vizsgált tevékenység fokozott veszéllyel jár-e”.<sup>42</sup> Tehát a bíróságok akkor járnának el helyesen, ha a drónokkal összefüggésben felmerült jogviták során mindig egyedileg vizsgálnák, hogy az eszköz működtetése fokozott veszéllyel járó tevékenységnek minősül-e vagy sem. Ez a bíróságokra ugyan komoly terhet róna, ezért egy olyan objektív zsinórmérték meghatározása, mint az EASA által javasolt tömeg alapú csoportosítás, kiegészítve egy tevékenységi besorolással (a véleményben a repülésben részt nem vevő személyek közelsége alapján), már egy kellően határozott szempontrendszerként mankót adhatna a bíróságoknak a megfelelő minősítéshez.

Arról, hogy az egyes tagállamok jogában a drónrepülés milyen jellegű polgári jogi felelősséget von maga után, az uniós jog természetesen nem rendelkezik, így arról továbbra is a nemzeti jogalkalmazók - illetve adott esetben a jogalkotó szervek - határoznak majd a tagállami polgári jogi szabályok alapján. Így arra nézve, hogy milyen felelősségi szabályok kerülhetnek alkalmazásra a drónhasználattal összefüggésben felmerülő magánjogi igények érvényesítése során, a választ az EASA véleménye alapján lehet keresni, mivel nagy eséllyel ennek a dokumentumnak a csoportosítási rendszere fogja a későbbi, uniós drónrendelettel kapcsolódó végrehajtási jogi aktusok alapját képezni. Mint korábban említettem, a 250 gramm alatti tömegű drónok működtetése, amelyek jogszerű működtetése az EASA javaslata alapján nem lesz nyilvántartásba vételhez kötött, jellemzően nem alkalmas károkozásra. Azonban ezt nem lehet kategorikusan kizárni, és az ilyen esetekben kérdéses lehet, hogy a bíróságok analógia útján minden drónra a fokozott veszéllyel járó tevékenység felelősségi szabályait alkalmazzák, avagy sem. Álláspontom szerint ilyen esetekben indokoltabb volna az ebbe a kategóriába tartozó drónok által megvalósított károkozás esetén az általános (az esetek vélhetően túlnyomó többségében deliktualis) felelősségi alakzat alkalmazása. Elvégre ezen eszközök veszélyessége többnyire a működtető (üzemben tartó) számára sem evidens, hiszen az uniós szabályok is pont csekélyebb veszélyességi fokuk miatt állapítanak meg rájuk enyhébb alkalmazási feltételeket. Ha azonban az eszköz mégis elszabadulna, és nagy sebességgel, nagy magasságból csapódna egy földön lévő emberbe vagy tárgyba, ezzel kárt okozva, ott úgy gondolom, hogy vizsgálni kellene a működtető felróhatóságát is, mert aránytalan lenne csupán a Ptk. 6: 535. § alapján rendelkezésre álló, fokozott veszéllyel járó tevékenység körén kívüli ok miatti mentesülést biztosítani. Egy ilyen esetben egyébként a drón gyártójának termékkárrért való felelőssége is felmerül, a gyártóval szembeni igényérvényesítés pedig nem is zárja ki az adott esetben tényleges károkozóval szembeni igényérvényesítés lehetőségét.<sup>43</sup> A pilóta nélküli légi járművel megvalósított ilyen károkozás ugyanis jellemzően a drón használója által előre nem látható, ám a tevékenység körén belül eső ok miatt következhet be, amely a felelősség alóli mentesülést számára lehetetlenné teszi. Az általános felelősségi alakzat alkalmazása esetén viszont, ha a károkozás kapcsán kiderülne, hogy a károkozás csak részben a gyártó mulasztása miatt következett be, és ahhoz szükség volt arra is, hogy a drónhasználó a használati útmutatástól eltérően (pl. a megengedett magasság fölé emelkedve) működtesse az eszközt, a drón működtetőjének felelőssége ilyenkor is megfelelően megállapítható lenne. Az viszont vitathatatlan, hogy a veszélyes üzemi felelősség alkalmazása az igényérvényesítést meggyorsítaná, ám ez a drónhasználók kimentési lehetőségeit radikálisan lecsökkentené, és hosszútávon akár a drónhasználat terjedésének akadálya is lehet. Az imént kifejtettakra tekintettel megítélésem szerint az állapítható meg, hogy a 250 gramm alatti drónok kategóriájában a fokozott veszéllyel járó tevékenységként való minősítés az esetek többségében vélhetően aránytalan lenne, ezért a deliktualis felelősségi generálklauzula alkalmazása, s az ahhoz tartozó tényállási elemek meglétének vizsgálata lenne a megfelelőbb.

A 250 gramm feletti kategóriákban a helyzet kevésbé vitás. Az európai uniós drón-jogharmonizáció során a legkülönbözőbb fórumokon a dróntechnológia szakértői vettek (és vesznek) részt a jogszabályok előkészítésében.<sup>44</sup> Ezért aztán kijelenthető, hogy a kategóriák meghatározásánál, és az azokra vonatkozó enyhébb vagy szigorúbb követelmények meghatározásánál figyelembe vették azt, hogy a pilóta nélküli légi járművek mely típusai azok, amelyek már potenciálisan veszélyt jelenthetnek akár magánszemélyekre is, és így vagyoni javakra is. Ezért aztán a 250 gramm feletti maximális felszálló tömeggel rendelkező drónokról már nagy bizonyossággal kijelenthető, hogy azok működtetése fokozott veszéllyel járó tevékenységnek

<sup>42</sup> BH2002. 306.

<sup>43</sup> C-52/00. sz., az Európai Közösségek Bizottsága v. Francia Köztársaság ügy, 22. pont

<sup>44</sup> EASA-vélemény, 3.

minősül. Ha azonban ez mégsem bizonyos (gondoljunk csak egy éppen 250 gramm feletti tömegű eszköz esetére), akkor a bíróságoknak a Ptk. 6:535. § generálklauzulája alapján lehetőségük van a tevékenység fokozott veszélyessége hiányának megállapítására, ezért álláspontom szerint a drón működtetés fokozott veszéllyel járó tevékenységként történő rögzítése törvényi szinten nem volna indokolt.

### *III. 2. Felelősség a személyiségi jogok megsértéséért a pilóta nélküli légi járművekkel összefüggésben*

A pilóta nélküli légi járművekhez kapcsolható technikai eszközök sokféleségéről már korábban is tettem említést, valamint arról, hogy magánjogi szempontból a kép- és hangrögzítő eszközök bírhatnak a legnagyobb jelentőséggel. Ennek oka az, hogy amennyiben egy drón kamerával, illetve hangfelvevő eszközzel van felszerelve és felvételt készít, akkor ezzel a felvételen szereplő személyek képmáshoz, illetve hangfelvételhez való jogát sértheti, ha a felvételen szereplő személy(ek) nem adják előzetes hozzájárulásukat a felvétel elkészüléséhez, és adott esetben felhasználásához.<sup>45</sup> Ez a szabály a nem drónokkal készített kép- és hangfelvételek esetében sincs másként, ám nem nehéz belátni, hogy a drónok ezen a téren új kihívást jelentenek. A képmáshoz és hangfelvételhez való jog sérelme ugyanis oly módon realizálódik, hogy a jogsértő a személyiségi jog jogosultjának magánszférájába való jogosulatlan behatolást hajt végre. A magánszféra köre viszont a kamerával felszerelt drónok megjelenésével radikálisan leszűkül, hiszen a pilóta nélküli légi járművek olyan magasságban való repülésre képesek, amely lehetővé teszi a drón működtetője számára, hogy olyan helyeken készítsen felvételeket más személyekről, ahol azok eddig nem kellett, hogy erre számítsanak. Ráadásul ezek az eszközök méretükből adódóan, ha elég magasra vannak, nem is feltétlenül látszanak még tiszta időjárási körülmények között sem, és a technológia fejlődésével várhatóan a ma még jellemző, jól hallható zaj sem fogja figyelmeztetni a személyiségi jog jogosultját a jogsértésre. Ezek az esetek egyébként jellemzően a „kukkolás” vagy kémkedés esetkörébe tartozhatnak, hiszen a Ptk. 2:48. § (2) bekezdésében foglalt tömegfelvétel és a nyilvános közéleti szereplésről készült felvételek esetén az érintett hozzájárulására nincsen szükség, amely a drónok esetében is irányadó. A jogirodalomban már olyan álláspont is létezik, mely szerint egy személy drónokkal történő megfigyelése akkor is személyiségi jogsértés, ha az nem irányul magántitkok kifürkészésére vagy konkrét esetben nem is sérti a képmáshoz és a hangfelvételhez való jogot, mert „a drónokkal megvalósított folyamatos megfigyelés gátolja a személyiség kibontakozását, bezárkózásra kényszerít, befolyásolhatja a megfigyelt személy öltözködését, hátrányosan hathat kedélyállapotára.”<sup>46</sup> Ez pedig már nemcsak a vélhetően a jövőben is leggyakrabban előforduló, otthonban való megfigyelést foglalná magában, hanem azon eseteket is, amikor valaki otthonán kívül tartózkodva lesz kép, illetve hangrögzítés alanya. Az amerikai szakirodalomban is található olyan vélemény, mely szerint a dróntechnológia elterjedésével számolni kell azzal, hogy ha a természetes személy kilép otthonából, azaz a magánszféra-védelem szempontjából kisebb védelmi fokú helyen tartózkodik, személyiségi jogai továbbra is teljes értékű védelmet kell, hogy kapjanak, sőt, a személyiségi jogvédelem magasabb szintjének biztosítása is szükséges lehet emiatt, amennyiben a megfigyelés (függetlenül attól, hogy történik-e tényleges rögzítés) drónnal történik.<sup>47</sup> Egy németországi (potsdami) bírósági ügyben a bíróság pedig azt állapította meg, hogy egy kamerával felszerelt drónnak az idegen magánszemély területe feletti reptetése a privátszférához való jog sérelmét valósítja meg, függetlenül attól, hogy az arra felszerelt kamera éppen rögzít-e felvételt vagy sem.<sup>48</sup>

A magyar jogrendszerben a személyiségi jogsértések fő szankciója jelenleg az új Ptk. által bevezetett sérelemdíj, „a személyiségi jogok megsértésének közvetlen kompenzációja, illetve a pénzbeli elégtételt jelentő magánjogi büntetése.”<sup>49</sup> Mivel a pilóta nélküli légi járművekre felszerelt berendezésekkel való

<sup>45</sup> Ptk. 2:48. §

<sup>46</sup> Miskolczi Bodnár Péter: A drónokhoz kötődő aktuális jogalkotási, jogalkalmazási és etikai teendők, In: Egyes modern technológiák etikai, jogi és szabályozási kihívásai (szerk: Homicskó Árpád Olivér), Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2018, 170.

<sup>47</sup> Villaseñor, John: Observations from Above: Unmanned Aircraft Systems and Privacy., Harvard Journal of Law & Public Policy, Vol. 36., 2013, 501.

<sup>48</sup> Az. 37 C 454/13

<sup>49</sup> Kommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez - Szerkesztette: Vékás Lajos / Gárdos Péter, a Ptk. 2:52. §-hoz

rögzítés elsősorban a képmáshoz, illetve a hangfelvételhez való jog sérelmét valósítja meg, elmondható, hogy a sérelemdíj a drónokkal megvalósított jogsértések esetén megfelelő szankciónak minősül. A személyiségi jogsértés sérelemdíjon kívüli, Ptk-ban nevesített szankciói természetesen ugyanúgy alkalmazhatók a jogsértővel szemben, bár a drónokkal elkövetett jogsértés szankciójaként ezek közül gyakorlati jelentőséggel álláspontom szerint azok bírhatnak, amelyeket a „paparazzi-fotósok” tevékenységére válaszul alkalmaznak. Ilyen lehet folytatólagos jogsértés esetén a jogsértő magatartás abbahagyására kötelezés, a jogsértő eltiltása a további jogsértéstől, vagy akár a jogsértéssel elért vagyoni előny átengedéseire kötelezés a jogalap nélküli gazdagodás szabályai szerint.<sup>50</sup> Ugyanakkor egy ilyen jogellenes magatartás esetén nemcsak a személyiségi jog sérelme realizálódhat, hanem adott esetben vagyoni kár is keletkezhet a személyiségi jogsértésből kifolyólag. Amennyiben a jogsértés olyan súlyú, hogy a személyiségi jog jogosultja a jogsértésből eredően kárt szenved, a Ptk. alapján az ilyen módon jogellenesen okozott károk megtérítését követelheti.<sup>51</sup>

Mivel a drónokkal kapcsolatos, magánjogi szempontból is releváns tényállások közül talán a személyiségi jogot sértő magatartások azok, amelyek elterjedése és egyben megelőzése is leginkább függ a bíróságok tevékenységétől, fontos részletesebben értekezni a pilóta nélküli légi járművekkel megvalósított személyiségi jogsértések szankcionálásáról. Az, hogy egy adott államban a bíróságok mennyire szigorúan szankcionálják a személyiségi jogok megsértését, általában összefüggésbe hozható azzal, hogy az adott államban az individuális alapjogok mekkora védelmet élveznek. Például az Egyesült Államokban, ahol a magánjogi szabályozás megalkotása – kevés kivételtől eltekintve – a tagállami jogalkotó szervek jogosultsága, és az alkotmányos alapjogok érvényesítése nagy hagyományokkal rendelkezik, több tagállam is különösen szigorú szankciók alkalmazását tette lehetővé.<sup>52</sup>

Különösen látványos médiavisszhangot kapott ezek közül a vonatkozó kaliforniai jogszabály-szigorítás. A számos hírességnek otthont adó Hollywoodot is magában foglaló Kalifornia azt követően döntött a drónokkal elkövetett személyiségi jogsértéssel kapcsolatos szabályozás szigorítása mellett, hogy 2014-ben számos hollywoodi hírességet saját otthonában örökítettek meg újságírók által irányított drónok.<sup>53</sup> A drónhasználat szigorításának bevezetése mellett, amellyel mellesleg gyakorlatilag lehetetlenné tették a leskelődni kívánó drónhasználók számára, hogy magánterület felett kamerával felszerelt drónokat működtessenek, a kaliforniai polgári törvénykönyv kimondta, hogy annak a személynek, aki kép- vagy hangrögzítés céljából magánterület feletti légtérbe engedély nélkül berepül, az okozott kár (jogsérelem) háromszorosáig terjed a felelősége.<sup>54</sup> Ráadásul, reagálva arra, hogy a jogsértések jellemzően olyan felvételek elkészítése végett készültek, amelyeket a különböző médiaorgánumok profitszerzési célra akartak felhasználni, a kaliforniai Ptk. egy olyan kiegészítő rendelkezést is tartalmaz, mely szerint, amennyiben a jogsértés kereskedelmi tevékenység körében történt, a jogsértő 5000-től 50000 dollárig terjedő „polgári bírsággal” sújtható.<sup>55</sup> A leírt szankciók funkciója már-már preventívként is értékelhető, hiszen az imént leírt joghátrányok alkalmazása olyan mértékű, hogy az adott esetben a médiaszerv működését is ellehetetlenítheti, amely a többi jogalany számára elrettentő erővel bír egy jövőbeni, esetleges jogsértéstől.

Az USA-ban, így különösen Kaliforniában uralkodó helyzetet elemezve azt láthatjuk, hogy a személyiségi jogsértéseket olyan súlyú jogellenes magatartásnak minősítik, amelytől a jövőben mindenkit el kívánnak rettenteni a rendkívül súlyos szankciók kilátásba helyezésével. Ez az álláspont megítélésem szerint követendő, hiszen a leendő jogsértők csak akkor riadnak vissza a személyiségi jogsértéstől, ha reálisan számítaniuk kell arra, hogy magatartásuk vagyoni helyzetüket olyan súlyosan érintheti, amely számukra ésszerűtlenné teszi a jogsértés megkockáztatását. Mivel a magyar jogrendszerben az USA-beli büntető kártérítés jogintézménye nem létezik, a szankciórendszer visszatartó ereje a drónokkal megvalósított jogsértésekkel szemben akként valósulhat meg, ha a jogalkalmazók, azaz a bíróságok olyan összegű sérelemdíjat ítélnek meg, amely kellő preventív hatással bír. Ez az álláspont tükröződik a Fővárosi

<sup>50</sup> Ptk. 2:51. § (1) bek.

<sup>51</sup> Ptk. 2:53. §

<sup>52</sup> Lásd például: Texas Government Code § 423.003., Idaho Code § 6-202

<sup>53</sup> <https://www.cbsnews.com/news/paparazzi-take-to-the-skies-to-pursue-stars-with-drones>, (2018. dec. 7.)

<sup>54</sup> California Civil Code 1708.8, d, pont 1. mondata

<sup>55</sup> California Civil Code 1708.8, d, pont 4. mondata



Ítéltábla egy közzétett döntésében is, amelyben a bíróság a következőként foglalt állást a sérelemdíj funkcióját illetően: „A sérelemdíjjal szembeni követelmény, hogy az alanyi jognak védelmet nyújtson, egyúttal a jogsértőket visszatartsa a sérelmet okozó magatartástól. A sérelemdíjjal elérni kívánt vagyoni elégtétel tágabb kategória, mint a kompenzáció, mert az a sérelmet szenvedett félben a jogsértő magatartás miatt elszenvedett hiányérzetet, veszteségérzést túl magában foglalja a jogsértés társadalmi elítélését is.”<sup>56</sup> A joggyakorlatban az új Ptk. hatálybalépése óta sem alakult ki egységes gyakorlat a megítélt sérelemdíj összecszerűségére nézve. Ez abból adódik, hogy a bíróságok továbbra sem egyöntetűek abban a kérdésben, hogy a sérelemdíjnak a jogsértés okozta hátrány kompenzálása, vagy a további jogsértések megelőzése (prevenciója) az elsődleges funkciója, valamint ezen funkciók egymáshoz fűződő viszonyában sincs teljes konvergencia a bíróságok gyakorlatában.<sup>57</sup> Ugyanakkor a gyakorlat inkább abba az irányba mutat, hogy a sérelemdíj preventív és punitív funkcióját háttérbe helyezi, következésképp pedig a megítélt sérelemdíjak összegének jelentős növelését sem tartja indokoltnak.<sup>58</sup> Mindazonáltal az is megjegyzendő, hogy a jelentős növekedés elmaradása ellenére a megítélt sérelemdíjak összegére mégis a mérsékelt növekedés jellemző.<sup>59</sup> Az imént kifejtett jelenség a pilóta nélküli légi járművek által megvalósított személyiségi jogsértések esetében egy sajnálatos tendencia lehet, mivel a kamerával felszerelt drónok használatát csupán a büntetőjog szankciói tarthatják vissza a sorozatos jogsértésektől, ám azok végső soron a jogsértések elterjedésének megakadályozását álláspontom szerint nem tudják olyan mértékben megvalósítani, ahogy egy megfelelő, a korábbinál magasabb összegű sérelemdíj megítélésére hajlandó bírói gyakorlat tenné.

### III. 2. 1. A pilóta nélküli légi járművekkel megvalósított birtokháborításról

A pilóta nélküli légi járművekkel megvalósított személyiségi jogsértésekkel összefüggésben érdemes tárgyalni az ilyen eszközökkel megvalósított birtokháborítás kérdéskörét, mint a drónrepüléssel összefüggő magánjogi igényt keletkeztető jogellenes magatartást, mivel e két jogsértés a drónrepülés során egymással jellemzően szoros összefüggésben lehet. A kiindulópont ebben a témakörben a Ptk. birtokvédelemre vonatkozó rendelkezése, melynek értelmében a dolog birtokosát birtokvédelem illeti meg, ha birtokától jogalap nélkül megfosztják vagy birtoklásában jogalap nélkül háborítják.<sup>60</sup> A drónokkal összefüggésben értelemszerűen a birtoklás jogalap nélküli háborítása bír jelentőséggel, az is az ingatlan dolog birtokosának háborítása során. A kérdés, amely lényegében itt felmerülhet az az, hogy ha a drón működtetője egy másik személy ingatlana felett repteti a drónt, az birtokháborításnak fog-e minősülni. Egyszerűnek tűnik igenlő választ adni erre a kérdésre, de végiggondolva a problémát arra juthatunk, hogy valójában több tényező is szerepet játszik a megfelelő válasz kialakításában. Ha ugyanis egy rekreációs célra használt drón idegen terület felett csupán vertikális mozgást végez, vagy lebeg, az a birtokháborítás tényállását megítélésem szerint kimeríti, mivel ha a drón nagy magasságban van, a birtokos a terület feletti birtoklási jogosultság gyakorlásában akkor is korlátozva van, hiszen a drón akár kamerával felszerelt is lehet, de az eszköz pusztán jelenléte a terület feletti légtérben már megalapozhatja a jogalap nélküli háborítást.<sup>61</sup> Ugyanakkor nem egyértelmű helyzet, ha a drón pusztán elrepül az idegen terület felett. Ilyenkor már figyelembe kellene venni, hogy a drón milyen célból, engedély birtokában vagy esetleg anélkül, milyen magasságban, valamint az eszköz egyedi jellemzői alapján például mekkora hanghatással repül át az idegen terület felett. Az ugyanis például, hogy a kereskedelmi drónok lakott terület felett repüljenek el, a drónok elterjedésével, idővel elkerülhetetlen lesz. Ennek a problémának a feloldására Miskolczi Bodnár azt a megoldást látja, hogy az idegen terület feletti pusztán átrepülés még ne minősüljön birtokháborításnak, ám a pilóta nélküli légi jármű pusztán reptetése, vagy azzal a terület feletti körözés már igen, de ebben a körben is vizsgálendő a repülési magasság, hiszen bizonyos magasság felett még az alacsonynak nem nevezhető hanghatással működő eszközök sem fejtenek ki zavaró hatást.<sup>62</sup> A vitás helyzetek eldöntésére ugyancsak indokolt lehet

<sup>56</sup> Fővárosi Ítéltábla 1.Pf.20.194/2015/3/II., PJD2016. 2. szám alatt közzétéve

<sup>57</sup> Szabó Csilla: „A sérelem bére” - új bírói gyakorlat a nem vagyoni sérelem megítélése kapcsán, In: Polgári Jog 2017/9. sz., [17] bekezdés. elérhető: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1700906.POJ&goto=-1> (2018. dec. 7.)

<sup>58</sup> Szabó Csilla, i.m. [18] bekezdés

<sup>59</sup> Görög Márta: Miként ítélt meg a megítélhetetlen?, In: Karsai Krisztina et al. (szerk.): Ünnepi kötet Dr. Nagy Ferenc egyetemi tanár 70. születésnapjára, Acta Juridica et Politica, Szeged, 356.

<sup>60</sup> Ptk. 5:5. § (1) bekezdés

<sup>61</sup> Ptk. 5:17. § (1) bekezdés

<sup>62</sup> Miskolczi Bodnár (2018) i. m. 170-171.

a repülés, azaz a birtokháborításra alkalmas magatartás időtartamának vizsgálata is. Ugyancsak támogatandó azon felvetés, hogy a légtérhasználati engedély megléte önmagában a birtokháborítást megvalósító magatartás miatti felelősség alól nem mentesítheti a drónt működtető személyt.<sup>63</sup>

Mint említettem, a pilóta nélküli légi járművekkel realizált személyiségi jogsértés és birtokháborítás viszonya is releváns lehet. Amennyiben egy drónt idegen terület fölé reptetnek, hogy azzal felvételeket készítsenek a területen tartózkodókról, a személyiségi jogsértés egyértelműen realizálódik, de egyúttal birtokháborítás is megvalósulhat, ha a drónt olyan módon irányítják a terület feletti légtérben, amely már önmagában, kamerával való felszereltségtől függetlenül jogsértőnek bizonyul. Álláspontom szerint ebben az esetben mindkét jogsértés magánjogi igényt keletkeztethet, amelyek külön-külön érvényesíthetőek, mivel az egyik jogsértés a személyiségi jog (így a képmáshoz- és hangfelvételhez való jog) ellen irányuló magatartás, míg a másik a birtokost a dolgon fennálló birtokosi jogosultságának gyakorlásában való jogellenes zavarásnak minősül. Ezért aztán nem zárja ki a személyiségi jog megsértése miatti sérelemdíj iránti igény érvényesítését az, ha a terület birtokosa egyben a birtokvédelem eszközeinek valamelyikével – jogos önhatalom, jegyző előtti igényérvényesítés (bár ez drónoknál vélhetően nem bír majd gyakorlati jelentősséggel), valamint a birtokper – is élni kíván.<sup>64</sup> A két jogsértés egymáshoz való viszonyával kapcsolatban ugyanakkor kijelenthető, hogy azok kapcsán történő igényérvényesítésnek nem feltétele a másik jogcímen való sikeres igényérvényesítés. Így személyiségi jogsértés megvalósulhat birtokháborítás nélkül is, és, ahogy egy elvi bírósági határozat is kinyilvánította, egy szomszédos lakóépületben folytatott tevékenység engedély nélküli filmre vétele jogsértés bizonyítása végett - ha személyiségi jogot nem is sért - birtokháborítást valósíthat meg.<sup>65</sup>

A birtokvédelmi eszközök kapcsán azt érdemes megjegyezni, hogy vélhetően a Ptk. 5:6. § alapján gyakorolt jogos önhatalom juthat a drónokkal megvalósított birtokháborítás kapcsán a legnagyobb gyakorlati jelentőséghez. Ugyanakkor rendkívül problémás lehet annak megítélése, hogy a birtokháborítást megvalósító drónnak a terület feletti légtérből való eltávolítása milyen módon valósítható meg még a jogos önhatalom keretein belül. Ugyanis a legutóbb hivatkozott szakaszban megjelenik az arányosság követelménye, azaz az önhatalmat csak a birtok megvédéséhez szükséges mértékben lehet gyakorolni. Az, hogy a bíróságok ezt a rendelkezést hogyan fogják a drónokkal megvalósított magánterület fölé való berepülés miatt felmerült jogviták során értelmezni, igen kétséges. Elvégre a pilóta nélküli légi járművek repülési magassága lehetetlenné teszi azt, hogy a terület birtokosa közvetlen behatás nélkül földre kényszerítse az eszközt, vagy azt a terület feletti légtérből kiűzze, így a drón működtetője felderítésének sikertelensége esetén csupán a különböző eszközök igénybevételével való földre kényszerítés jelenthet megoldást a jogalap nélküli háborítás elhárítására. Ez viszont nagyon könnyen ahhoz vezethet, hogy a drónban kár keletkezik, amelynek megtérítését a drón működtetője minden bizonnyal követelni fogja arra hivatkozással, hogy ha volt is birtokháborítás, a drónban való károkozás akkor sem tekinthető a birtok megvédéséhez szükséges mértékű önhatalom gyakorlásának. Az, hogy a bíróságok egy ilyen esetben mennyire fogják a jogos önhatalmat gyakorló birtokos zavartalan birtokláshoz való jogát kiterjesztően értelmezni, és miként fognak dönteni a drónhasználó kártérítés iránti igényéről, nem egyértelmű, de megítélésem szerint a pilóta nélküli légi járművek által hordozott, különösen magas magánszférába való behatolási potenciál miatt nem kizárt, hogy az adott ügyben eljáró bíróság akár a drónnak fizikai kényszerrel való földre kényszerítését is arányos önhatalom gyakorlásnak fogja minősíteni.

### *III. 3. A pilóta nélküli légi járművekhez kapcsolódó felelősségbiztosításról*

A pilóta nélküli légi járművekkel kapcsolatos polgári jogi felelősség tárgyalása kapcsán érdemes röviden szót ejteni az ilyen járművekhez kapcsolódó felelősségbiztosításról. Mint kifejtettem, a drónok működtetését a magyar bírói gyakorlat nagy valószínűséggel az esetek többségében fokozott veszéllyel járó tevékenységnek fogja minősíteni. Ezért aztán értelemszerűen merül fel a kérdés, hogy ha egy eszköz alkalmazása ilyen fokban jelent fokozott veszélyt a működtetésben részt nem vevő személyek testi épségére és vagyoni javaira, akkor nem indokolt-e a károsultak fokozott védelme érdekében a drónokra

<sup>63</sup> Miskolczy Bodnár (2018) i. m. 171.

<sup>64</sup> BDT2013. 2905./II.

<sup>65</sup> EBH2001. 519.

felelősségbiztosítási szerződéskötési kötelezettség törvényi előírása. Mint már korábban említettem, a magyar légiközlekedési törvény (Lt.) a pilóta nélküli légi járművek üzemeltetőire felelősségbiztosítási kötelezettséget ír elő. Azonban sajnálatos módon a miniszteri rendeleti szabályozás elmaradása azt eredményezte, hogy a drónok üzemeltetőinek a hatályos kormányrendelet értelmében olyan felelősségbiztosítást kell kötnie, amely 10 millió forintos összeghatárig nyújt fedezetet. Ez viszont durván aránytalan terhet jelent a drónok üzemeltetőire, nem véletlen, hogy napjainkban elenyésző a drónokra kötött felelősségbiztosítási szerződések előfordulása.<sup>66</sup> A korábban már hivatkozott magyar miniszteri rendeleti szabályozás tervezete arról is rendelkezett, hogy a légiközlekedési kötelező felelősségbiztosításról szóló kormányrendeletet akként kell módosítani, hogy a tervezet által a maximális felszálló tömeg alapján meghatározott dróncsoportokra nézve külön kötelező felelősségbiztosítási rendelkezéseket kell alkotni, és meg is határozták, hogy az egyes kategóriákra konkrétan mekkora, minimum-összegű fedezetet biztosító biztosítás megléte kötelező. Arra nézve, hogy a drónok kötelező felelősségbiztosításának szabályozása az uniós jogalkotás szintjén milyen formában jön létre, egyelőre nem állnak rendelkezésre konkrét adatok. Ám az EASA véleményében van egy mondat, amely egyértelműen arra enged következtetni, hogy az uniós jogalkotónak is egyértelmű céljai vannak a drónok kötelező felelősségbiztosításának bevezetésével, még a jogsértés prevenciójának támogatásán túl is. A vélemény értelmében a tagállamok kötelezettsége lesz a drónok nyilvántartásba vételének végrehajtása, amelyet egy erre kijelölt hatóság útján végezhetnek el. Ezt követően pedig akként szól, hogy a tagállami nyilvántartások interoperabilitásának biztosítása végett a drónok nyilvántartási számának, valamint a nyilvántartásba rögzítendő adatokra, így különösen a biztosítási számra nézve külön dokumentum fog a későbbiekben közzétételre kerülni a szabályozásnak való megfelelés elfogadott módjairól.<sup>67</sup> Tehát az EASA lényegében arra utalt, hogy a nyilvántartásba vett drónok biztosítási száma a drón üzemeltetőjének, rajta keresztül pedig működtetője azonosításának fő eszköze kellene, hogy legyen.

A drónok felelősségbiztosítási szerződéskötési kötelezettségének jogszabályi formában való megvalósulása vélhetően a korábban már említett, 785/2004/EK Rendeletben fog megtörténni, amely a légi járművek üzemeltetőire vonatkozó biztosítási követelményeket jelenleg tartalmazza. Álláspontom szerint helyes megközelítés a kötelező felelősségbiztosítás oly módon való kiterjesztése a pilóta nélküli légi járművekre is, amely a drónok maximális felszálló tömegét, vagy legalábbis a drónnal végzett tevékenység jellegét figyelembe veszi. A 250 gramm alatti kategóriában talán túlzás lenne a használókra róni a biztosításkötési kötelezettséget, a már korábban ismertetett csekély veszélyességi fok okán. A felelősségbiztosítási rendszer kiterjesztése a drónokra, valamint annak a hatósági nyilvántartásba való bevezetése nemcsak azt tenné lehetővé, hogy egy esetleges károkozás esetén a károkozó, drónt működtető személy és a kárt okozó drón közötti kapcsolat felderíthető lehessen, magyarul, hogy a károkozó beazonosító legyen, hanem azt is, hogy a károsult vagyoni sérelme megfelelően reparálásra kerüljön. Ugyanis önmagában egy nyilvántartásba vételi azonosító megléte a károkozó beazonosítását már lehetővé tenné, de azt nem biztosítaná, hogy a károsult kárigénye minden esetben kielégítésre is kerüljön. Ezzel a rendkívül ésszerű és praktikus megoldással lényegében mind a beazonosíthatóságot, mind a károsultak megfelelő, és biztos reparációját egy intézkedéssel lehetne biztosítani, nem beszélve a potenciális károkozó magatartások megelőzésének előnyéről. Amellett sem szabad elmenni említés nélkül, hogy a Ptk. felelősségbiztosítási szerződésre vonatkozó szabályai értelmében a felelősségbiztosítási szerződés alapján a biztosított a biztosítótól nemcsak azon károk megtérítése alóli mentesítését kérheti, amelyre jogszabály alapján köteles lenne, hanem a megítélt sérelemdíj megfizetése alóli mentesítését is kérheti. Így lényegében a drónokkal magánszemélyek sérelmére okozott károk és személyiségi jogsértések esetén is megfelelő kompenzációban részesülhetnek a jogellenes magatartás elszenvetői.

Ugyanakkor fontos kiemelni azt is, hogy a felelősségbiztosítási azonosító felhasználása a drónok (és azok üzemeltetőinek) azonosítására csak akkor lehet hatékony, ha a biztosítási értékhatárokat megfelelően állapítják meg. Nehéz elképzelni, hogy például egy építőipari vállalkozás a tevékenységét sok szempontból segíteni tudó drónt fog vásárolni és alkalmazni a tevékenysége során, ha arra a tömegétől függetlenül olyan biztosítást kell kötnie, amely több millió forint értékű kár erejéig kell, hogy fedezetet nyújtson. Márpedig a magyar rendeleti szabályozás ezt helyezte kilátásba, amikor minden 2 kg alatti tömegű drónra azonos

<sup>66</sup> Miskolczi Bodnár (2018) i. m.151.

<sup>67</sup> EASA-vélemény, 17.

felelősségbiztosítási szabályok megállapítását tervezte.<sup>68</sup> Ezért volna indokolt a drónok különböző csoportjaihoz igazított értékhatárok megállapítása akár azok maximális felszálló tömege, akár a tevékenység jellege (gazdasági vagy hobbi célú) alapján.

#### IV. Konklúzió

Összességében a leírtakra figyelemmel az mondható el, hogy a pilóta nélküli légi járművekkel kapcsolatos magánjogi igények jövője nem bizonyos. Minden egyes drónhasználattal összefüggésben keletkezett igény kapcsán merülnek fel kérdések, amelyeket ha az uniós jogalkotó nem rendez a tagállamokra nézve kötelező jelleggel, akkor a tagállami jogalkotó szervezetnek, vagy adott esetben a tagállami jogalkalmazóknak kell megoldaniuk. Mint már többször említésre került, kiemelten fontos, hogy a felmerülő jogi problémákra hosszútávú, megfelelő megoldásokat adjanak, mivel a dróntechnológia fejlődése annak hátrányainak dacára mégis olyan előnyökkel járhat, amely indokoltá teszi, hogy a megalkotandó szabályok ne szorítsák használatukat túl szűk keretek közé.

Az egyik legfontosabb kérdés a drónokkal kapcsolatos jövőbeni jogalkalmazási gyakorlattal összefüggésben, hogy a bíróságok a kártérítési felelősség megállapítása iránti perekben a drónhasználatot, mint tevékenységet kollektív módon fokozott veszéllyel járó tevékenységnek minősítik vagy élve a Ptk. 6:535. § adta lehetőségükkel az eset összes körülményeire tekintettel minden esetben külön vizsgálni fogják a tevékenység jellegét és ennek eredményeképpen a magatartást adott esetben az általános felelősségi alakzat alapján fogják megítélni. Amennyiben a drónrepülés minden esetben fokozott veszéllyel járó tevékenységnek minősülne, a károsultak kompenzációja kerülhetne előtérbe, hiszen a fokozott veszéllyel járó tevékenységhez kapcsolódó veszélyes üzemi felelősség alóli mentesülés rendkívül szigorú feltételekhez kötött, az a drónok üzembentartói számára az esetek túlnyomó többségében teljesíthetetlen lenne. Az én álláspontom az, hogy a dróntechnológia terjedése összességében számos előnyt hordoz magában, így az áruszállításban, és általában a gazdasági szektorban olyan mértékű fejlődést tenne lehetővé, amelynek megakadályozása nem kívánatos. Ha azonban a drónokkal kapcsolatos joggyakorlat mégis túl szigorú lenne, főleg más államokhoz képest, annak akár már rövidtávon is gazdasági versenyhátrány lehet a következménye.

A másik, szintén kiemelkedő jelentőségű témakör a pilóta nélküli légi járművekkel megvalósított személyiségi jogsértések miatt megítélt sérelemdíjak összegének problematikája. Ugyan Magyarországon még nem elterjedtek az olyan drónnal történő megfigyelésekkel kapcsolatos esetek, mint például az Egyesült Államokban, ezek megjelenésére a közeli jövőben számítani lehet. Mint az kifejtésre került, a bírói gyakorlatban a sérelemdíj jogintézményének bevezetése óta sem alakult ki teljes egyetértés és koherencia a tekintetben, hogy a sérelemdíj reparációs, preventív, illetve punitív funkciói milyen arányban kellene, hogy álljanak egymással. Hiszen ha a reparációs funkciót a joggyakorlat egyértelműen a többi funkció fölé emeli, akkor vélhetően a megítélt sérelemdíjak összege számottevő növekedést nem fog mutatni, ami a személyiségi jogsértések szankcionálását általában illeti. Álláspontom szerint a drónok révén olyan mérvű személyiségi jogsértések elterjedése várható, amely indokoltá tenné, hogy a bíróságok jobban figyelembe vegyék a sérelemdíj preventív, illetve magánjogi büntetés funkcióját. Ugyanis igaz, hogy a dróntechnológia általánosságban olyan gazdasági fejlődési potenciált hordoz magában, amelynek ki nem aknázása negatív kihatással lehetne a gazdasági növekedésre, ám nem szabad elfelejteni, hogy a drónok megjelenése a privátszférába való olyan mértékű behatolást tesz lehetővé, amely korábban elképzelhetetlen volt. Ez a pusztán lehetőség pedig vélhetően sok embert fog arra sarkallni, hogy mások magánéletét nem tiszteletben tartva, a levegőben lebegő drónok révén mások életének kifürkészését kísérelje meg. Ugyan a büntetőjog is szolgálhat szankciókkal az ilyen jogsértések megtorlására, de egy büntetőeljárás keretében a drónnal személyiségi jogsértést megvalósító elkövetővel szemben előreláthatólag kisebb valószínűséggel fog ténylegesen büntetőjogi szankciót alkalmazni a bíróság, mint egy sérelemdíj iránt megindított polgári peres eljárásban. Ezért megítélésem szerint a bíróságok tudnák a leginkább elősegíteni a pilóta nélküli légi járművekkel megvalósított személyiségi jogsértések tömeges elterjedését azzal, ha a jogsértések szankciójaként megítélt sérelemdíj összegével nem csupán a jogosult jogsérelmének reparációját, hanem a

<sup>68</sup> Kormányrendelet-tervezet az egyes légiközlekedéssel kapcsolatos kormányrendeletek módosításáról, 1.



jogsértők további, illetve későbbi jogsértő magatartásainak megelőzését céloznák. Amennyiben pedig a személyiségi jogsértést nem is állapítja meg a bíróság, a birtokháborítás miatt érvényesíthető birtokvédelmi eszközök a birtokost a birtokában lévő terület felett is megilletik, ezen eszközök közül pedig különösen a jogos önhatalom gyakorlásának jogát a bíróság álláspontom szerint tágan értelmezné egy drónnal megvalósított birtokháborítással szemben.

Végezetül az mondható el, hogy a pilóta nélküli légi járművek valamilyen módon minden bizonnyal meg fogják változtatni mindennapi életünket. Ez pedig, csakúgy, mint más gazdasági és társadalmi jelenségek, a jog számára feladatul adja, hogy az eszközök oly módon integrálódjanak a mindennapi létezésünkbe, ahogy az a legoptimálisabb minden szereplő számára. Természetesen mind a drónhasználók, mind a drónhasználókön kívüli személyek köreinek igényeit nem lehet maradéktalanul kielégíteni, de az mondható el, hogy az Európai Unió jogharmonizációs tevékenysége a több szempontú kategorizáláshoz igazodó szabályok megalkotásával pozitív irányba mutat, és a hatályba nem lépett NFM-rendelet tervezet is olyan szellemű és jellegű szabályozást valósított volna meg, amely a dróntechnológia fejlődéséhez alkalmas keretek megvalósítása, és a drónrepülésben részt nem vevő személyek érdekeinek védelme közötti optimális összhang megalkotását tűzte ki célul. Ebből kifolyólag álláspontom szerint a lehetőségek adottak egy megfelelő, teljes körű, de túlszabályozott jogi környezet megalkotására a drónok számára, arra viszont, hogy a jogalkalmazás a jogi kereteket miként fogja értelmezni, csupán a nem túl távoli jövőben fog sor kerülni.

## Bibliográfia

### Felhasznált irodalom

ARJOMANDI, Maziár – Classification of unmanned aerial vehicles, University of Adelaide

FUGLINSZKY ÁDÁM: Kártérítési jog, HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft., 2015, 351.

Kommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez - Szerkesztette: Vékás Lajos / Gárdos Péter, A Ptk. 2:52. §-ához, A 6:535. §-ához, 1. pont

GÖRÖG Márta: Miként ítéltető meg a megítélhetetlen?, In: KARSZAI Krisztina - FANTOLY Zsanett - JUHÁSZ Zsuzsanna - SZOMORA Zsolt - GÁL Andor (szerk.): Ünnepi kötet Dr. Nagy Ferenc egyetemi tanár 70. születésnapjára, Acta Juridica et Politica, Szeged, 356.

MISKOLCZI BODNÁR Péter: Felelősség az új technológiák alkalmazása során keletkezett károkért, In: Technológia jog – Új globális technológiák jogi kihívásai, szerk: Tóth András, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2016, 201.

MISKOLCZI BODNÁR Péter: A drónokhoz kötődő aktuális jogalkotási, jogalkalmazási és etikai teendők, In: Egyes modern technológiák etikai, jogi és szabályozási kihívásai (szerk: Homicskó Árpád Olivér), Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2018, 151., 170-171.

SZABÓ Csilla: „A sérelem bére” - új bírói gyakorlat a nem vagyoni sérelem megítélése kapcsán, Polgári Jog 2017/9., [17], [18] bekezdések

VILLASENOR, John: Observations from Above: Unmanned Aircraft Systems and Privacy., Harvard Journal of Law & Public Policy, Vol. 36., 2013, 501.

### Hivatkozott bírósági döntések

BDT2010. 2236

BH2002. 306.

Fővárosi Ítéltábla 1.Pf.20.194/2015/3/II., PJD2016. 2. szám alatt közzétéve

BDT2013. 2905./II.

EBH2001. 519

C-52/00. sz., az Európai Közösségek Bizottsága v. Francia Köztársaság ügy, 22. pont

Az. 37 C 454/13

#### Hivatkozott jogforrások

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1139 rendelete a polgári légi közlekedés területén alkalmazandó közös szabályokról és az Európai Unió Repülésbiztonsági Ügynökségének létrehozásáról és a 2111/2005/EK, az 1008/2008/EK, a 996/2010/EU, a 376/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet és a 2014/30/EU és a 2014/53/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint az 552/2004/EK és a 216/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és a 3922/91/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, L212/20, 3. cikk 30. pont, 57-58. §§, IX. Melléklet 4.2. pont

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása a drónokkal megvalósított adatkezelésekről, elérhető itt: [https://www.naih.hu/files/ajanlas\\_dronok\\_vegleges\\_www1.pdf](https://www.naih.hu/files/ajanlas_dronok_vegleges_www1.pdf) (2018. dec. 7.)

A pilóta nélküli légi járművekről szóló nemzeti fejlesztési miniszteri rendelet tervezete, 7. §, 71. § 36. pont

A pilóta nélküli légi járművekkel összefüggő rendeleti módosítás-csomag, 1., 40., 42., 43.

1995. évi XCVII. törvény a légiközlekedésről (Lt.) 69. § (1) bek.

2016. évi CXXXVI. törvény a légiközlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény módosításáról

Az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség (EASA) szakmai véleménye, 3., 16-17., 18., 21., 36.

elérhető itt: [https://rpas-regulations.com/wp-content/uploads/2018/02/EASA\\_EU\\_Opinion-No-01-2018\\_180207.pdf](https://rpas-regulations.com/wp-content/uploads/2018/02/EASA_EU_Opinion-No-01-2018_180207.pdf), (2018. dec. 7.)

2009. évi LXII. törvény a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról, Preambulum

785/2004/EK Rendelet A légifuvarozókra és légi járművek üzemben tartóira vonatkozó biztosítási követelményekről, Preambulum (13) bek.

Német légiközlekedési törvény: Luftverkehrsgesetz (LuftVG), § 43 (2)

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) 2:48. §, 2:51. § (1) bek., 2:53. §, 5:5. § (1) bek., 6:535. § (1) bek.

Texas Government Code § 423.003.,

Idaho Code § 6-202

California Civil Code 1708.8, d, pont

#### Internetes hivatkozások

<http://www.consilium.europa.eu/en/infographics/drones/>, (2018. dec. 7.)

<https://www.theguardian.com/world/shortcuts/2013/feb/10/secret-history-of-drones-1916>, (2018. dec. 7.)

<http://www.visualcapitalist.com/emergence-commercial-drones/>, utolsó letöltés dátuma: 2018. dec. 7.

<https://www.raconteur.net/technology/the-commercial-potential-of-drones-in-5-charts>, (2018. dec. 7.)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX:32018R1139>, (2018. dec. 7.)

<https://magyaridok.hu/lugas/pottyok-az-egbolton-2919793/>, utolsó letöltés dátuma: (2018. dec. 7.)

<https://mq-1predator.weebly.com/historical-overview.html>, (2018. dec. 7.)

DEBRECENI JOGI MŰHELY  
XVI. ÉVFOLYAM, 2019/3-4. SZÁM

Tanulmány

- Kőmíves Péter Miklós: A nemzetköziesedés jelentősége a felsőoktatásban 2

Hallgatói tanulmányok

- Nóra Beáta Bubori – Kristóf Benedek Fekete – Georgina Hatler – Valentin Kéri: Legislative Processes and ICT 13  
Stricz Walter Roland: A jogszerű adatkezelés a GDPR rendelet után 21

Recenzió

- Papp Olga: Árva Zsuzsanna: A közigazgatás quasi bírászkodási tevékenysége 51

Jelen számunkat Szikora Veronika szerkesztette. A technikai szerkesztésben Török Éva közreműködött.

DEBRECENI JOGI MŰHELY  
2019. (XVI.) 3-4.

Paper

- Péter Miklós Kőmíves: The importance of the internationalisation in the higher education 2

Student papers

- Nóra Beáta Bubori – Kristóf Benedek Fekete – Georgina Hatler – Valentin Kéri: Legislative Processes and ICT 13  
Walter Roland Stricz: The Right to Information Self-Determination after the General Data Protection Regulation 21

Review

- Olga Papp: Zsuzsanna Árva: A közigazgatás quasi bírászkodási tevékenysége 51

The current issue was edited by Veronika Szikora. Éva Török contributed to the technical editing.

Kőmíves Péter Miklós

*tanársegéd*

*Debreceni Egyetem Gazdaságtudományi Kar Vezetés- és Szervezéstudományi Intézet  
doktorjelölt*

*Debreceni Egyetem Ibrüg Károly Gazdálkodás- és Szervezéstudományok Doktori Iskola*

## A NEMZETKÖZIESEDÉS JELENTŐSÉGE A FELSOÓKTATÁSBAN

Debreceni Jogi Műhely, 2019. évi (XVI. évfolyam) 3-4. szám (2019. december 31.)

DOI 10.24169/DJM/2019/3-4/1

The importance of the internationalisation in the higher education – Summary

The internationalisation of the Hungarian higher education has a crucial role in the overall operation of the Hungarian higher educational system. The increasing presence of the international students at the Hungarian universities can alleviate the negative impact of the demographic decrease of the secondary students' number in the country and can help the higher educational institutions to secure their needs in order to sustain their operation – mostly in an economic way.

Several dilemmas emerge with the internationalisation of the higher education globally. One of these problems is the provision of the equal access to international higher education. If the equal access is not provided – and honestly this is the actual situation in most of the countries – than the differences in the social background of the students can have a great impact on the international education possibilities. Those students who have the possibility to study abroad can earn that much benefits during their education which is unavailable for those students who can only learn in their home countries. This tendency with respect to the cultural reproduction theory can widen the gap between the different social groups and so called social classes based on economic but not knowledge or talent differences.

One of the most important elements and prerequisites of the successful functioning of the international higher education is the effective and suitable legal background. Hungary as a member state of the European Higher Education Area and of the European Union have several benefits from its memberships because this institutional and legal background will make the diplomas issued by Hungarian universities accepted in several countries. The international comparability of the knowledge incorporated by the Hungarian diplomas can be granted by the harmonisation of the different acts and the legal systems of the member states. The Hungarian results on this field are impressive.

Based on these information we can analyse the importance of the international higher education in case of the labour market. One of the leading occupation tendencies in the 21<sup>st</sup> century is the internationalisation of the labour market. The companies are trying to employ the best workforce available on the labour market and the lack of suitable workforce pushes them to find the suitable employees abroad – or on the domestic universities and they have much more possibilities if international students are also studying there.

## Bevezetés

A magyar felsőoktatás képe az elmúlt évtizedek során jelentősen megváltozott. A korábban igen szűk létszámú felsőoktatási rendszer egyre nagyobb tömegben iskolázta be a hallgatókat, az ezredfordulót követő évekre egyértelműen tömegessé vált a felsőfokú továbbtanulás<sup>1</sup> – nemcsak az érettségizők, hanem

---

<sup>1</sup> Forrás: [http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_hosszu/h\\_wdsi001a.html?down=704](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_wdsi001a.html?down=704) Utolsó letöltés dátuma: 2018. 06. 02.



a diplomát korábban nem szerzők és a karrierváltás, előlépés reményében másod-, harmad- és további diplomákat teljesítő emberek körében is. 2005 óta ugyanakkor folyamatosan csökken a felsőoktatásban tanuló hallgatók száma, a csökkenés hatására ráadásul jelentősen átrendeződött a hallgatók megoszlása a felsőoktatási rendszeren belül<sup>2</sup>. Eleinte elsősorban a levelezős képzések hallgatói létszáma csökkent<sup>3,4</sup>, azonban a Magyarországon az élvészletések területén évtizedek óta tapasztalható visszaesés által okozott demográfiai hullámvölgy<sup>5</sup> a felsőoktatást is elérte, ami a nappali tagozatos hallgatók létszámában is jelentős csökkenést okozott.

A magyar felsőoktatási rendszer egyik lehetősége a hallgatói létszám fenntartására a külföldi hallgatói létszám növelése, ehhez azonban elengedhetetlen a nemzetközi oktatási közeg kialakítása, amely – az intézményi környezet fejlesztése, szakalapítások és szaklétesítések mellett elsősorban – jogi eszközökkel oldható meg. Ezzel a tendenciával párhuzamosan az is látható, hogy az elmúlt közel három évtized során jelentősen növekedett az Európa és Amerika – elsősorban Észak-Amerika – irányába megvalósuló migráció. Noha a vándorlásban érintett személyek jelentős része nem tanulmányi céllal szeretne új országba jutni, a tendenciának vitathatatlanul vannak oktatási elemei is.<sup>6</sup> Olyannyira, hogy a népesség oktatási célú körforgásának napjainkra igen kiterjedt szakirodalma van<sup>7</sup>, a téma az oktatáspolitikai kutatások egyik igen gyakorta vizsgált aktualitásával vált. Ezen túlmenően az is látható, hogy az egyes képzések tartalmi változásai vagy az elvárt előképzettség módosulása kihathat a beiskolázható potenciális hallgatók körére is.<sup>8</sup> Emellett a kutatómunka elvégzése során arra is tekintettel kell lenni, hogy a vizsgálandó publikációk száma minden tudományterületen emelkedik, illetve egyre nő az interdiszciplináris és multidiszciplináris kutatások száma is, amelyek jellegét a kutatók előképzettsége, tudományterületi hovatartozása befolyásolja.<sup>9</sup>

#### A felsőoktatás nemzetköziesedése – hozzáférés a külföldi tanulmányokhoz

A 21. századra a felsőoktatási piac nemzetközivé vált, ez pedig elkerülhetetlenné teszi, hogy a magyar felsőoktatási rendszert és a nemzetközi felsőoktatás vérkeringésébe bekapcsolódó magyar felsőoktatási intézményeket is nemzetközi összevetésben elemezzük. Erre több ok miatt is szükség van. Mindenekelőtt azért, mert a Magyarországra potenciálisan érkező külföldi oktatók és hallgatók így deríthetik ki, hogy az egyes felsőoktatási intézmények milyen oktatási, kutatási nívót képviselnek, milyen oktatói, kutatói környezetet, lehetőséget és általában véve, milyen életkörülményeket tudnak biztosítani számukra. Hazánkban a felsőoktatás nemzetköziesedése továbbra is fellendülőben van, ez a folyamat és jelenség pedig teljes mértékben harmonizál a globális trendekkel. Mint arra Hrubos Ildikó is rámutatott, a nyugat-európai országokban az 1980-as évektől egyre nagyobb arányban kezdett elterjedni a tanulmányi célú nemzetközi mobilitás, azonban ez a folyamat ekkor még elsősorban a részidejű képzések elterjedését jelentette.<sup>10</sup> Ebben az esetben a hallgató – jellemzően valamilyen ösztöndíj támogatása mellett – egy-két szemesztert tanul egy külföldi felsőoktatási intézményben, az ott megszerzett ismereteit pedig az a

<sup>2</sup> Kőmíves Péter Miklós – Vörös Péter – Dajnoki Krisztina: A felsőoktatás nemzetköziesedése: megoldás a hallgatói létszám csökkenésére? Humán Innovációs Szemle 2014. évfolyam 1-2. lapszám. p. 35.

<sup>3</sup> Varga László: A felsőfokú oktatásban résztvevők létszámára ható jogi, makró- és mikroökonómiai folyamatok. Iskolakultúra, 2018/10-11. pp. 90-102.

<sup>4</sup> Polónyi István: Honnan jönnek a hallgatók? Educatio, 2012/2, pp. 244-246.

<sup>5</sup> Forrás: [http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_hosszu/h\\_wdsd001a.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_wdsd001a.html) Utolsó letöltés dátuma: 2017. 09. 16.

<sup>6</sup> Dajnoki Krisztina – Máté Domicián – Fenyves Veronika – Kun András István: Deconstructing attitudes towards immigrant workers among Hungarian employees and higher education students. Sustainability, 2017, 9, 1639. pp. 1-2.

<sup>7</sup> Cseh Papp Imola – Bilan, Svitlana – Dajnoki Krisztina: Globalization of the labour market – Circular migration in Hungary. Journal of International Studies, Vol. 12, No. 2. 2018. p. 184.

<sup>8</sup> Csapó Zsolt – Nábrádi András – Kovács Krisztián – Csapóné Riskó Tünde: MBA education at the University of Debrecen and its further development towards double degree programmes. Applied Studies in Agribusiness and Commerce – APSTRACT, Vol. 11, No. 1-2. 2017. pp. 167-170.

<sup>9</sup> Popp József – Balogh Péter – Oláh Judit – Kot, Sebastian – Harangi-Rákos Mónika – Lengyel Péter: Social network analysis of scientific articles published by Food Policy. Sustainability, 2018, 10(3), 577. pp. 1-20.

<sup>10</sup> Hrubos Ildikó: A társadalmi esélyegyenlőtlenségek új színterei a felsőoktatásban. Iskolakultúra, 2012/1-2. p. 87.

felsőoktatási intézmény, amelyben tanulmányait folytatja, kreditmobilitás címszó alatt elismeri.<sup>11</sup> A részidejű képzések és általában véve az egyéni és esetleges mobilitás felől egyre inkább elmozdult a felsőoktatás a teljes idejű mobilitás felé, majd később a kettős diplomás képzések, a képzési franchise-ok, az elektronikus oktatás és a távoktatás felé.<sup>12</sup>

A részidejű képzések iránti kereslet az 1990-es években tovább nőtt, az ezredfordulótól kezdve azonban egyre nagyobb arányban jelentek meg azok a hallgatók, akik teljes idejű képzésre, diplomamobilitás keretében érkeztek valamely országba. Ezek a hallgatók legtöbbször saját maguk állták képzésük költségét, ami kevésbé teszi lehetővé a társadalmi egyenlőség, igazságosság megjelenését ezen a piacon. Látható, hogy a teljes idejű képzésre szóló mobilitás több szűrt állít a részt venni kívánó hallgatók elé, hiszen itt a tudásuk (szaktudás, nyelvtudás) mellett sokkal hangsúlyosabban jelenik meg az anyagi helyzet, mint kritérium.<sup>13</sup> Mindez teljesen összhangban van Pierre Bourdieu kutatási eredményeivel, aki a személyes ízlés, a kulturális igények kialakulása kapcsán hangsúlyozza az oktatás és a nevelés jelentőségét. Meglátása szerint tehát nemcsak az emberek tudásának mennyisége és mélysége, hanem a személy igényei, így munkavállalás kapcsán felmerülő elvárásai is nagyban függnak az oktatás hosszától és a képzettség szintjétől.<sup>14</sup> Mindebből kiindulva a kulturális reprodukció elve alapján a magasabban képzett – és éppen ezért jobb társadalmi körülmények között élő – szülők gyermekei maguk is magasabb társadalmi státuszhoz jutnak<sup>15</sup>, ez a hatás pedig még erősebben érvényesülhet, ha az oktatáshoz való hozzáférés eleve anyagi lehetőségektől függ. Természetesen az oktatás sikeressége nagyban függ a gyermek által otthon látott példaktól, a szülők kulturális értékrendjétől, továbbá a szülők és a tanuló saját befektetéseitől<sup>16</sup>, azonban nem mindegy, hogy ezeket a befektetéseket közvetlen pénzügyi forrásként, vagy például a tanításra, tanulásra használt időként, energiaként értelmezzük. A leszakadó térségekben működő oktatási intézmények képzéseinek eredményességét jelentősen befolyásolja a szegénység, a tanárhiány, az alacsonyan képzett vagy képesítés nélküli oktatási-adminisztrációs állomány, a krónikus betegségek, az erőszak és az eleve alacsony színvonalú vagy lebutított képzési tervek megjelenése.<sup>17</sup> Egyértelmű, hogy a tanulmányaikat ilyen környezetben megkezdő vagy folytató diákok számára a továbbtanulás sem lehet reális alternatíva, a külföldi iskoláztatás pedig jószerivel álmok szintjén sem jelenhet meg.

Hrubos Ildikó kutatási eredményei szerint, noha a részidejű mobilitás esetében is fellelhető volt némi asszimetria a kiutazó és érkező hallgatók számát illetően (többen utaztak keletről nyugatra Európán belül, mint fordított irányban, ami szintén értelmezhető az életszínvonalban mérhető különbségek lecsapódásaként), azonban a rendszert különböző kvóták és ösztöndíjak segítségével próbálták egyensúlyban tartani. Ez a lehetőség a javarészt önerős diplomamobilitás esetében nem adott, ami miatt féltő, hogy a népszerű felsőoktatási célországok munkaerőpiacai elszívják a végzett hallgatókat kiinduló országuktól, amelyek így legjobban képzett polgáraikról kénytelenek lemondani.<sup>18</sup> Ezzel összhangban a szakirodalom részletesen tárgyalja a diplomások agyelszívásként is emlegetett mobilitását, amely során jellemzően a tehetősebb országok olyan munkalehetőségekkel és további előnyökkel tudják magukhoz csábítani a szegényebb országok magasban képzett polgárait, amelyekkel azok származási országa nem tud

<sup>11</sup> Hodara, Michelle – Martinez-Wenzl, Mary – Stevens, David – Mazzeo, Christopher: Improving credit mobility for community college transfer students. Findings and recommendations from a 10-state study. Education Northwest, Portland, 2016. p. 2.

<sup>12</sup> Kosmützky, Anna – Putty, Rahul: Transcending borders and traversing boundaries: A systematic review of the literature on transnational, offshore, cross-border, and borderless higher education. Journal of Studies in International Education, Vol. 20, No. 1, 2016. pp. 8-33.

<sup>13</sup> Hrubos: i. m. p. 87.

<sup>14</sup> Bourdieu, Pierre: Distinction: A social Critique of the Judgement of Taste. Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), 1984.

<sup>15</sup> Bourdieu, Pierre: Cultural reproduction and social reproduction. In: Brown, R. (szerk.): Knowledge, Education and Social Change. Taylor & Francis, London, 1974. pp. 71-84.

<sup>16</sup> Meier Jäger, Mads: Equal access but unequal outcomes: Cultural capital and educational choice in a meritocratic society. Social Forces, Vol. 87, No 4. 2009. pp. 1943-1971.

<sup>17</sup> Belfiore, Phillip, J. – Auld, Ruth: The disconnect of poor-urban education: Equal access and a pedagogy of risk taking. Psychology in the Schools, Vol. 42, No. 8. 2005. pp. 855-863.

<sup>18</sup> Hrubos: i. m. p. 87.

versenyezni.<sup>19</sup> A tendencia legfontosabb kiváltó oka az a tény, hogy az egyes térségek jövőbeli versenyképessége elsődlegesen attól függ majd, hogy a termékek és szolgáltatások előállítása során milyen mértékben tudják a hozzáadott értéket növelni. A jelenleg sikeres térségek ezért jövőbeli versenyképességük megőrzése érdekében olyan tanulókat, hallgatókat és munkavállalókat igyekeznek területükre csábítani, akik a jövőben is képesek lesznek a hozzáadott érték előállítására.<sup>20</sup>

A klasszikus liberális filozófia meglátása szerint az ingyenes oktatás elérhetősége a társadalmi egyenlőség egyik legfontosabb megjelenési formája, hiszen – legalábbis elméletileg – a tanulás során elért sikerek kizárólag az egyének képességeitől és elhivatottságától függenek. Ez az elmélet a költségtérítéses külföldi képzések esetén nyilvánvalóan nem érvényesülhet, habár a gyakorlatban már akkor is sérelmet szenved, amikor az eltérő családi környezetből érkező és ebből kifolyólag eltérő előképzettségű felvételizők továbbtanulási esélyei és intézményválasztása szükségszerűen nem egyforma.<sup>21</sup> Az egységes értékelés csak akkor eredményezi az oktatás javulását, ha az oktatási lehetőségekhez való igazságos hozzáféréssel is párosul.<sup>22</sup> Ezzel ellentétben a társadalmi mobilitást nem pártoló politikai rendszerek az oktatáson keresztül a status quo fenntartását is el tudják érni, háttérbe szorítva ezzel bizonyos társadalmi csoportokat.<sup>23</sup>

Mindez összhangban van azzal a meglátással, hogy a felsőoktatási mobilitásnak vertikális és horizontális dimenziója is ismert. A vertikális dimenzió szerint a hallgató egy helyről – például a születési helyéről – egy másik helyre utazik annak érdekében, hogy ott megismerkedhessen olyan tudással, amelyhez az eredeti helyén nem jutott volna hozzá. A mobilitás horizontális dimenziója pedig arra az igényre kínált megoldást, amely szerint mindig is kíváncsi volt, hogy a hallgatók egyenlő feltételekkel juthassanak hozzá a különböző régiók, kultúrák, elméleti irányzatok és gyakorlati ismeretek oktatásához.<sup>24</sup>

Az oktatás nemzetközivé válásának eszmei alapja azon a nyugati modellen alapul, amelynek alapja az emberek egységes oktathatóságának ideája, amely az oktatáshoz való jogban jelenik meg, jelentőségét pedig növeli, hogy a gazdaság és demokratikus jogok fenntartásához a képzésekre van szükség. Mindennek eredményeként közös oktatási modellek és közös kurikulumok fejlesztésébe kezdenek az államok és a felsőoktatási intézmények is.<sup>25</sup> Emellett azt is ki kell emelni, hogy az európai és az észak-amerikai felsőoktatási rendszerek nemzetköziesedése mögött eltérő ideológiai háttér fedezhetünk fel, hiszen míg Európában a felsőoktatás nemzetközivé válásának folyamata mögött a békevágy eszménye húzódik meg, addig Észak-Amerikában, különösképpen pedig az Amerikai Egyesült Államokban a történelmi „népek olvasztótégelye” jelenség él tovább a felsőoktatás világában.<sup>26</sup> A nemzetközi hallgatói mobilitás irányvonalait mindenesetre folyamatosan elemezni szükséges, hiszen a tendenciák változásai hosszabb távon munkaerőpiaci hatásokat is gyakorolnak. Ez a tényező kiemelt jelentőséget tulajdonít a nemzetközi mobilitásra nyitott hallgatók intézményválasztási preferenciái vizsgálatának.<sup>27</sup> Ennek megfelelően a – megfelelően képzett és tehetséges – munkaerő hiányának hatására a munkáltatók egyre újabb

<sup>19</sup> Oláh Judit – Halasi György – Szakály Zoltán – Popp József – Balogh Péter: The impact of international migration on the labor market – A case study from Hungary. *Amfiteatru Economic*, Vol. 19, No. 46. 2017. pp. 790-805.

<sup>20</sup> Kocziszky György – Veresné Somosi Mariann – Balaton Károly: A társadalmi innováció vizsgálatának tapasztalatai és fejlesztési lehetőségei. *Vezetéstudomány*, Vol. 48, No. 6-7. 2017. pp. 15-19.

<sup>21</sup> Husén, Torsten: Problems of securing equal access to higher education: The dilemma between equality and excellence. *Higher Education*, Vol. 5, No. 4. 1976. pp. 407-422.

<sup>22</sup> Schmidt, William H. – Cogan, Leland S.: The myth of equal content. *Educational Leadership*, Vol. 67, No. 3. 2009. pp. 44-47.

<sup>23</sup> Maile, Simeon: Equal access to education: Who can afford? *Education As Change*, Vol. 8, No. 2. 2004. pp. 56-73.

<sup>24</sup> Teichler, Ulrich: Mutual recognition and credit transfer in Europe: Experiences and problems. *Journal of Studies in International Education*. Vol. 7, No. 4, 2003. pp. 312-341.

<sup>25</sup> Spring, Joel: Research on globalization and education. *Review of Educational Research*, Vol. 78, No. 2. 2008. pp. 330-363.

<sup>26</sup> Fenyves Veronika – Bács Zoltán – Kovács Barnabás – Tarnóczy Tibor – Nemeslaki András – Böcskei Elvira: Analysis of factors influencing foreign studies-Strategic decisions-Results of a Hungarian survey. *Journal of Entrepreneurship Education*, Vol. 22, No. 5. 2019. pp. 1-21.

<sup>27</sup> Böcskei Elvira – Bács Zoltán – Kovács Barnabás – Tarnóczy Tibor – Fenyves Veronika: A nemzetközi diplomamobilitás stratégiai irányvonalai – a Magyarországon tanulmányokat folytató külföldi hallgatók motiváció, a külföldi tanulmányokat befolyásoló tényezők vizsgálata. *Competitio*, 2019, 1-2.

megoldásokat próbálnak ki a tehetségek alkalmazása érdekében.<sup>28</sup> Ilyen megoldás lehet a nemzetközi munkavállalói mobilitás támogatása, illetve a külföldi hallgatók fogadó országban történő foglalkoztatása is.

### A magyar felsőoktatási rendszer nemzetköziesedéséről általánosságban

Berács József kutatásai meghatározóak a hazai felsőoktatás nemzetköziesedésének vizsgálata szempontjából. Megállapításai szerint hazánkban van némi előnye a felsőoktatás és a kutatás terén a hasonló gazdasági fejlettséggel rendelkező (és akár regionális) vetélytárs-országaihoz képest a két vizsgált struktúra teljesítménye viszonylagos fejlettséget mutat. Emellett azt is kiemelte, hogy a szolgáltatásként értelmezett felsőoktatás helyhez kötöttsége a 21. század információs forradalmával egyre csökken, ami csökkenti a magyar intézmények védettségét nemzetközi riválisaival szemben. Ebből kifolyólag a szerző szerint a magyar felsőoktatási rendszer számára a túlélés, a további sikeres működés záloga, ha nemzetköziesedni kezd és ezzel lehetőségeket kovácsol a felmerülő kihívásokból.<sup>29</sup>

Érdemes megvizsgálni, hogy az utóbbi években miként alakultak azok a kritériumok a magyar felsőoktatással összefüggésben, amelyet Berács József idézett művében versenyelőnyként azonosított. Temesi József és szerzőtársai alapján a GDP-arányos ráfordítás a teljes oktatási költségvetés tekintetében csökkent az utóbbi években, a felsőoktatásra fordított összeg, amely a teljes GDP mintegy 1%-át teszi ki, alacsonynak mondható.<sup>30</sup> Emellett azt is ki kell emelni, hogy 2012-2013-ban összességében közel 100 milliárd forinttal csökkent a magyar felsőoktatási rendszer állami támogatása, amiből 2016-ig 40 milliárd forint került vissza a rendszerbe. Ebből is következő módon még mindig nem érte el a magyar felsőoktatás állami támogatásának értéke a 2012 előtti mértéket.<sup>31</sup> A földrajzi-kulturális védettség elve is veszíteni látszik érvényességéből, hiszen Európa-szerte egyre népszerűbbek az egyetemek által hirdetett tömeges online kurzusok, amelyek gyors és kényelmes hozzáférést biztosítanak a legfrissebb tudáshoz mindazok számára, akik – akár iskolarendszeren kívüli formában is – tanulni szeretnének.<sup>32</sup> Az online képzési formák, online kurzusok, vagyis a MOOC-ok elterjedése mellett úgynevezett virtuális kollaborációs platformok jelennek meg a felsőoktatásban, amelyek lényege, hogy az online gyakorlat és a kutatás a virtuális és a valóságos tér megosztásával, párhuzamos használatával történik. Az új típusú képzési formák egyik legelterjedtebbike pedig a blended learning lehet, amikor az online oktatás az egyetemi kontaktórák kiegészítésére szolgál.<sup>33</sup> A fenti folyamatok egyértelműen példázzák azt, hogy a felsőoktatási intézményeknek a nemzetközi verseny mely formáiban kell helyt állniuk napjainkban.

### A felsőoktatás nemzetköziesedéséhez szükséges jogi keretek

A magyar felsőoktatás működésének egyik legfontosabb alapját a mindenkorai felsőoktatási törvények jelentették. A napjainkban hatályos, a Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény a rendszerváltás utáni harmadik ilyen jogszabály. A három törvényt (1993. évi LXXX. törvény, 2005. évi CXXXIX. törvény, 2011. évi CCIV. törvény) az Országgyűlés közel száz alkalommal módosította, az egyes törvénymódosítások adott esetben akár komoly tartalmi változásokat, voltaképpen novellákat is jelentettek a hatályos joganyag szempontjából. A folyamatos változás mögött változó tartalmú kormányzati

<sup>28</sup> Dajnoki Krisztina – Héder Mária: „Új szelek fújnak” – a HR válasza a globalizáció és a változás kihívásaira. *Hadtudomány – A Magyar Hadtudományi Társaság Folyóirata* 27, E-szám. 2017. pp. 84-93.

<sup>29</sup> Berács József: Nemzetköziesedési trendek és intézményi megfelelés. In: Hrubos Ildikó (szerk.): *Elefántcsonttoronyból világítótorony. A felsőoktatási intézmények misszióinak bővülése, átalakulása*. Aula Kiadó, Budapest, 2012. p. 138.

<sup>30</sup> Temesi József – Hrubos Ildikó – Berács József: *Magyar Felsőoktatás 2012*. Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, Budapest, 2013. p. 4.

<sup>31</sup> Polónyi István: Felsőoktatás a koncepciók keresztútján. *Köz-Gazdaság*, 2016/2. p. 215.

<sup>32</sup> Hrubos Ildikó: A tudás természetének átalakulása a digitális korban. *Educatio*, 2017/2. p. 177.

<sup>33</sup> Fábíán Attila – Koloszar László: Tudáshálózat, avagy a szürreális kooperáció lehetősége a felsőoktatásban. *Közép-Európai Közlemények*, 2017, 10/1. p. 15.



reformelképzelések álltak, amelyekben azonban közös volt, hogy kivétel nélkül a magyar felsőoktatási rendszer felzárkózását célozták<sup>34</sup>, vagyis a magyar felsőoktatás nemzetközi értelemben vett versenyképességét kívánták javítani különböző eszközök segítségével.

Az oktatás kérdését mindenek előtt tagállami szinten kell szabályozni az Európai Unión belül, így ezen a területen a soft law-nak különösen nagy szerep jut.<sup>35</sup> Elsősorban az ingyenes továbbtanulási lehetőséget biztosító uniós jogszabályokat illetik kritikával amiatt, mert az ingyenes oktatást igénybe vevő hallgatók úgy profitálnak egy ország felsőoktatási befektetéseiből, hogy ők maguk nem járulnak hozzá – például adózás útján – az adott ország állami költségvetéséhez és így az intézményhálózat fenntartásához. Ezt továbbgondolva azok az uniós tagországok, amelyekből több hallgató utazik ki, mint amennyi oda érkezik ingyenes képzésre, voltaképpen más uniós tagországok költségére képzik saját diplomásaikat, ami nem igazságos. Ellenérvek szerint viszont a hallgatók által generált fogyasztás, a tanulmányok során elköltött összegek formájában jelentős bevételekhez jutnak a fogadó államok is, illetve az adófizetés hiányát a finanszírozó tagállam adókedvezményben részesülő polgárait is lehetne alkalmazni, ez azonban egyáltalán nem volna elfogadható.<sup>36</sup> Magyarország egyébként, elsősorban a határon túli magyar uniós állampolgárok ingyenes tanulmányi lehetőségeinek biztosítása miatt több hallgatót fogadott 2010-ben, mint amennyit kiküldött<sup>37</sup>, de tekintettel arra, hogy ebben az esetben egy kisebbségi kulturális, örökségvédelmi feladat ellátására kerül sor, ezt a jelenséget minden körülmények között a felsőoktatás nemzetköziesedésén kívül tárgyalandónak tartom.

Berács József egy további közleménye szerint a magyar felsőoktatás szépen fejlődik, mivel a 2016/2017-es tanévben közel 10%-kal nőtt az országban tanuló külföldi hallgatók száma, vagyis a magyar oktatási rendszer továbbra is attraktív a külföldiek szemében.<sup>38</sup> Ami pedig a szerző harmadik kritériumát, a nemzetköziesedés, mint kitörési lehetőség felismerését illeti, az utóbbi években jelentős fejlődésnek lehettünk szemtanúi. Ez a doktori képzésekre is igaz, ami elsősorban a kevésbé fejlett országokból érkező PhD hallgatójelöltek számára.<sup>39</sup>

Míg Barakonyi Károly releváns jogszabályok, intézményi fejlesztési tervek és egyéb szabályzók, stratégiai dokumentumok elemzését követően még azt is kétségsbe vonta, hogy a magyar felsőoktatási intézmények egyáltalán ráébredtek-e arra, hogy tevékenységüket nemzetközi versenyhelyzetben kell végezniük<sup>40</sup>, addig a Fokozatváltás a felsőoktatásban című dokumentum 2016 decemberi, második, átdolgozott verziója már egyértelműen arról beszél, hogy az egész világ globalizálódása miatt a magyar felsőoktatásnak is nemzetközi környezetben működő munkaerőpiacra kell képeznie a hallgatókat, akik ebben a globális versenyhelyzetben kell, hogy helyt álljanak.<sup>41</sup> Szakértők pedig ma már vitán felül kiemelik, hogy egyetlen felsőoktatási intézmény sem lehet sikeres, amely nem képes hallgatói számára megfelelő nemzetközi mobilitási opciókat kínálni, illetve amelyik nem képes külföldi hallgatók fogadására.<sup>42</sup>

<sup>34</sup> Polónyi István: A hazai felsőoktatás-politika átalakulásai. Iskolakultúra, Vol. 25, No. 5-6. 2015. pp. 3-14.

<sup>35</sup> Vukasovic, Martina – Huisman, Jeroen: Europeanization, policy transfer or domestic opportunity? Comparison of European impact in higher education policy. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, Vol. 20, No. 3. 2018. pp. 269-287.

<sup>36</sup> Bartha Ildikó: A felsőoktatás és a szabad mozgáshoz való jog az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatában. Pro Futuro, 2016/1. p. 146.

<sup>37</sup> Bartha Ildikó: i. m. p. 140.

<sup>38</sup> Berács József: Hallgatói mobilitás, külföldi hallgatók a magyar felsőoktatásban. In: Berács József – Derényi András – Kádár-Csoboth Péter – Kovács Gergely – Polónyi István – Temesi József (szerk.): Magyar Felsőoktatás 2016. Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, Budapest, 2017. p. 57.

<sup>39</sup> Györfly Dóra: A közgazdaság-tudományi doktori iskolák helyzete Magyarországon. Közgazdasági Szemle, Vol. 62, július-augusztusi lapszám. 2015. p. 859.

<sup>40</sup> Barakonyi Károly: A felsőoktatás versenyképességéről. Vezetéstudomány, 2010. 41/12. p. 8.

<sup>41</sup> Magyarország Kormánya: Fokozatváltás a felsőoktatásban. Forrás: <http://www.kormany.hu/download/3/18/e0000/20161202%20Fokozatv%C3%A1lt%C3%A1s%20a%20fels%C5%91oktat%C3%A1sban%20k%C3%B6z%C3%A9rt%C3%A1v%C3%BA%20strat%C3%A9gia.pdf> Utolsó letöltés dátuma: 2018. 01. 28. p. 9.

<sup>42</sup> Lukovics Miklós – Zuti Bence: Egyetemek a régiók versenyképességének javításáért: „negyedik generációs” egyetemek? Tér és Társadalom, 2014. 28/4. pp. 90-91.

A külföldi hallgatók fogadásának egyik legfontosabb feltétele az volt, hogy az európai (ebbe beleértve a magyart is) felsőoktatási rendszerek globális szinten is mérhető és értelmezhető végzettségeket adjanak, illetve az európai országok felsőoktatási rendszerei harmonizáljanak egymással. A cél eléréséhez szükséges első lépést 1988-ban tette meg az Európa Tanács és az Európai Egyetemek Rektori Konferenciája az európai egyetemek Magna Chartájának megalkotásával. Ez az európai integráció szempontjából is jelentős dokumentum tartalmazza azokat az alapvető értékeket, amelyek követése a felsőoktatási intézmények számára kívánatos volna.<sup>43</sup> Az Európai Felsőoktatási Térség létrejöttével, amelynek legfontosabb részei a tanulási eredmények, a minősítési keretrendszerek, a ciklusok, a felsőoktatási minőségbiztosítás, a kredit, az elismerés és az élethosszig tartó tanulás<sup>44</sup>, ez a feltétel teljesül, hiszen a részes országokon belül kidolgozásra és alkalmazásra került az alapszakok és mesterszakok rendszere, amely lehetővé teszi a rendszeren belüli átjárást. Természetesen az azonos szakok az egyes országokban vagy egyes felsőoktatási intézményekben nem feltétlenül adják át teljes mértékben ugyanazt a tudásanyagot, azonban a tanulási eredmények mentén megfogalmazott kimeneti elvárások mentén a szakok könnyen összevethetővé válnak.

Az Európai Felsőoktatási Térség léte egymagában azonban nem lett volna elegendő ennek a hatásnak az eléréséhez. Az oktatási miniszterek 2003-ban Bergenben megrendezett EFT miniszteri konferenciája ezért döntött az európai képesítési keretrendszer megalkotásáról, amellyel harmonizáltan a tagállamok saját nemzeti képesítési keretrendszereket dolgoznak ki. Magyarország ebben a – jogalkotást is érintő – feladatban kifejezetten jól áll, az európai képesítési keretrendszerrel (EKKR) mindenben harmonizáló magyar képesítési keretrendszer (MKKR) működik.<sup>45</sup> Ugyanakkor az is látható, hogy míg az Európai Felsőoktatási Térség kifelé folyamatosan demonstrálni próbálja saját egységes felsőoktatás-politikájának létét, azonban a tagállamokban megkezdett reformok az elmúlt évek során rendre a nemzeti szuverenitás erősítését szolgálják, vagyis a változások csak ritkán célozzák a felsőoktatási rendszerek erősebb harmonizálását. A felmérések szerint ugyanakkor a nemzeti felsőoktatási rendszerek jellemzően forráshiánnyal is küzdenek<sup>46</sup>, vagyis amennyiben a felsőoktatási rendszerek harmonizálása iránt anyagilag is érdekeltté válnak a tagállamok és egyetemeik, például a fizetős külföldi hallgatók fogadása útján, úgy a nemzeti rendszerek közötti szabályozási és működési összhang megteremtésére is több erőfeszítést tehetnek. Ezzel a gondolattal összhangban a magyar felsőoktatási intézményekkel szemben a kormánystratégia alapján is elvárás, hogy növeljék a piacról szerzett, például oktatási eredetű bevételeiket.<sup>47</sup> Ezt a kívánalmat a magas tandíjak miatt az idegennyelven zajló képzésekkel igen látványosan lehet teljesíteni.

A szakok elvégzésével a hallgatók tudása, képessége, attitűdje és autonómiája is fejlődik, méghozzá a képzési kimeneti követelmények szakonkénti meghatározását tartalmazó 18/2016. (VIII. 5.) EMMI rendelet előírásainak megfelelően, amelynek megalkotására azért volt szükség, mert a bolognai képzési modell bevezetésekor megalkotott képzési kimeneti követelmények már nem feleltek meg az elvárásoknak. Az új előírások sem kellően részletesek a hallgatók soft skilljeinek fejlesztése kapcsán, azonban az intézmények megfelelő mozgásteret kapnak annak érdekében, hogy a helyi specifikumoknak megfelelően tervezzék meg a szakok képzési menetét.<sup>48</sup>

A kétszintű (illetve a doktori képzéssel háromszintű) rendszer bevezetésével az európai felsőoktatás

<sup>43</sup> Magna Charta Universitatum. Forrás: <http://www.magna-charta.org/resources/files/the-magna-charta/hungarian>  
Utolsó letöltés dátuma: 2019. 07. 23.

<sup>44</sup> Karseth, Berit – Solbrekke, Tone Dyrda: Curriculum trends in European higher education: the pursuit of the Humboldtian university ideas. In: Slaughter, Sheila – Taylor, Barrett Jay (szerk.): Higher education, stratification, and workforce development: Competitive advantage in Europe, the US, and Canada. Springer, Cham, 2016. pp. 215-233.

<sup>45</sup> Hrubos Ildikó: Az Európai Felsőoktatási Térség létrehozása mint az Európai Unió felsőoktatás-politikájának központi eleme. *Educatio*, Vol. 28, No. 1. 2019. pp. 75-90.

<sup>46</sup> Hrubos Ildikó: A felsőoktatás nemzetközi környezete. *Educatio*, Vol. 26, No. 4. 2017. pp. 591-602.

<sup>47</sup> Fregan Beatrix – Sótornyiné Zsigmond Ágnes – Szabó Terézia: A magyar felsőoktatás finanszírozásának egyes kérdései. In: Bitay Enikő (szerk.): A XXII. Fiatal Műszakiak Tudományos Ülésszaka. Óbudai Egyetem – Erdélyi Múzeum Egyesület, Kolozsvár, 2017. pp. 163-166.

<sup>48</sup> Nagy Tamás: Képzési és Kimeneti Követelmények (KKK) és a felsőoktatási tantervek, programok átalakítása. In: Karlovitz János Tibor (szerk.): Válogatott tanulmányok a pedagógiai elmélet és a szakmódszertanok köréből. International Research Institute, Komárno, 2017. pp. 207-219.

globálisan is attraktív tud lenni, Ázsia és Afrika felé gyakorlatilag zökkenőmentesen megvalósul az átjárhatóság, az európai diplomákat errefelé elismerik. Amerika felé némi gondot okoz, hogy ott a mesterszintű diplomát már posztgraduális képzésnek tekintik, ami szemléletmódbeli különbséget jelent az európai értelmezéshez mérten. A teljes idejű mobilitást jelentősen befolyásolja a diplomák küldőországbeli elfogadottsága, az Európai Unióban kiállított diplomák értékét pedig tovább növeli az iskolai végzettségek kölcsönös elfogadásának és korlátozásoktól mentes használatának – korábban már ismertetett – jogi védelme.<sup>49</sup>

A kibocsátási oldalon, a végzettségek esetében tehát megvalósul az egyenlőség elve, hiszen a kiadott diplomák – a képzés szintjétől függően – egyenértékűek. Az iskolai végzettség megszerzését célzó oktatási folyamat során azonban sokszor jelentős különbségeket kell leküzdeniük a hallgatóknak és az oktatóknak. A tanulás eredményességét jellemzően akadémiai szempontból értékelik a képzés során, ahol azt vizsgálják az oktatók, hogy a hallgatók el tudták-e sajátítani az érintett tantárgy tananyagát, képesek-e azt a gyakorlatban hasznosítani, kombinálni más részismeretekkel. A számonkérésen sikertelen hallgatók pedig később teljesíteni kötelesek a diploma megszerzése érdekében a tárgyat, amelynek ismételt tanulása azonban jellemzően nem újfajta módszertan mentén történik, hanem a korábbi ismeretanyag újbóli, változatlan formában történő előadása útján.<sup>50</sup> Noha a felsőoktatási intézmények egy része az átlagostól jelentősen eltérő teljesítményt nyújtó hallgatók számára különleges szolgáltatásokat is nyújt (az egyes tárgyakból kiemelten sikeres hallgatók a tehetséggondozás különböző formáiba csatlakozhatnak be, míg az egyes tárgyakból nagyon gyengén teljesítő hallgatók felzárkóztató képzésen, korrepetáción, repetitóriumokon vehetnek részt), ezek megléte és működése nagyban függ az intézmény gazdasági és erőforrásbeli lehetőségeitől.

Az ugyanakkor megkönnyíti a képzés szervezését, hogy a jogszabály csak egyféle hallgatói jogviszonyt ismer, nem lehet különbséget tenni jogállás szerint például önköltséges vagy állami ösztöndíjas hallgatók között.<sup>51</sup> Ez azonban nem jelenti azt, hogy a külföldi hallgatók minden tekintetben ugyanolyan esélyekhez jutnak, mint a hazaiak. A felsőoktatási mobilitást nehezítő jogi és közigazgatási akadályként a bevándorlási szabályok merevségét, a vízumügyintézkést és a munkavállalási lehetőségek hiányát kell általánosságban megemlíteni.<sup>52</sup> A felsorolt körülmények a Magyarországon tanuló külföldiek helyzetét is bonyolítják.

Az uniós és nemzeti jogszabályok, jogforrások mellett mindenképpen ki kell emelni az intézmények saját szabályainak megfelelő meglétét. Mivel a felsőoktatási intézmények a képzés nyelvétől függetlenül jogosultak az egyes képzettségi szintnek megfelelő végzettséget tanúsító oklevelek kiadására, amennyiben a hallgató teljesíti az ahhoz szükséges követelményeket, ezért alapvető elvárás, hogy minden intézményi belső szabályzat legyen elérhető valamennyi képzési nyelven. Ennek megfelelően – számos egyéb belső szabály mellett – mindenek előtt az intézmények szervezeti és működési szabályzatának, tanulmányi és vizsgaszabályzatának, továbbá az egyes szakok képzési terveinek, ezen belül pedig az egyes kurzusok tárgyleírásainak is elérhetőnek kell lennie az idegennyelvű képzések nyelvén is.<sup>53</sup> Csak a képzési nyelv szerint hiteles szabályzatok megléte esetén részesülnek a külföldi hallgatók a magyarokkal egyenlő elbánásban, illetve csak a képzési nyelven is elérhető hiteles szabályok megléte esetén várható el a hallgatóktól az abban foglaltak betartása.

## Összefoglalás

A magyar felsőoktatás nemzetköziesedése a felsőoktatási rendszer működése szempontjából kiemelt stratégiai jelentőséggel bír. A nemzetközivé váló felsőoktatás képes lehet ellensúlyozni a demográfiai

<sup>49</sup> Szolár Éva: Az európai felsőoktatás átalakulása és a Bologna-folyamat céljai. Iskolakultúra, 2009/9. pp. 99-100.

<sup>50</sup> Acosta-Tello, Enid – Shepherd, Carol: Equal access for all learners: Differentiation simplified. Journal of Research in Innovative Teaching, Vol. 7, No. 1. 2014. pp. 51-57.

<sup>51</sup> Rónay Zoltán: A hallgatói jogviszony természetéről. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2016/1. pp. 24-35.

<sup>52</sup> Bartha Zoltán – S. Gubik Andrea – Réthi Gábor: A nemzetközi hallgatói mobilitás területi irányai és akadályai a Miskolci Egyetemen. Tér és Társadalom, Vol. 31, No. 4. 2017. pp. 181-199.

<sup>53</sup> Erdődi Ferenc – Matesz Klára: 30 éves a debreceni angol nyelvű orvosképzés. Gerundium, Vol. 9, No. 2. 2018. pp. 173-183.

hullámvölgy miatt csökkenő magyar érettségizői létszámot, emellett jelentős bevételeket tud generálni az idegennyelvű képzéseket indító magyar egyetemek számára.

A felsőoktatás nemzetközivé válása során több dilemma is felmerül. Ezek közül az egyik legkomolyabb társadalmi feszültséget a külföldi képzésekhez való egyenlő hozzáférés esélyének sérülése okozza. A külföldi képzések elvégzésével a diplomázó hallgatók olyan jelentős munkaerőpiaci előnyökhöz juthatnak, amelyekhez a képzést kizárólag a szülőföldjükön teljesítő diplomások nem férhetnek hozzá. Mindez, összhangban a kulturális reprodukció elméletével, tovább növelheti a társadalom egyes rétegei között az anyagi és nem tudásbeli körülményeken alapuló szakadékot.

A felsőoktatás nemzetköziesedésének egyik legfontosabb eleme a felsőoktatást körülvevő jogi környezet megfelelő alakítása. Magyarország az Európai Felsőoktatási Térség tagjaként, az Európai Unió tagállamaként előnyös helyzetben van, hiszen a nemzetközi és uniós jog széles körben elfogadottá teszi nemzetközi szinten is a magyar egyetemek által kiállított diplomákat. Az oklevelek mögött álló tudás nemzetközi összevethetőségét a megfelelő jogszabályok harmonizációja útján lehet elérni, Magyarország pedig ezen a területen kifejezetten jó eredményeket tud felmutatni.

#### Felhasznált irodalom

Acosta-Tello, Enid – Shepherd, Carol: Equal access for all learners: Differentiation simplified. *Journal of Research in Innovative Teaching*, Vol. 7, No. 1. 2014. pp. 51-57.

Barakonyi Károly: A felsőoktatás versenyképességéről. *Vezetéstudomány*, 2010. 41/12. p. 8.

Bartha Ildikó: A felsőoktatás és a szabad mozgáshoz való jog az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatában. *Pro Futuro*, 2016/1. p. 146.

Bartha Zoltán – S. Gubik Andrea – Réthi Gábor: A nemzetközi hallgatói mobilitás területi irányai és akadályai a Miskolci Egyetemen. *Tér és Társadalom*, Vol. 31, No. 4. 2017. pp. 181-199.

Belfiore, Phillip, J. – Auld, Ruth: The disconnect of poor-urban education: Equal access and a pedagogy of risk taking. *Psychology in the Schools*, Vol. 42, No. 8. 2005. pp. 855-863.

Berács József: Nemzetköziesedési trendek és intézményi megfelelés. In: Hrubos Ildikó (szerk.): *Elefántcsonttoronyból világítótorony. A felsőoktatási intézmények misszióinak bővülése, átalakulása*. Aula Kiadó, Budapest, 2012. p. 138.

Berács József: Hallgatói mobilitás, külföldi hallgatók a magyar felsőoktatásban. In: Berács József – Derényi András – Kádár-Csoboth Péter – Kovács Gergely – Polónyi István – Temesi József (szerk.): *Magyar Felsőoktatás 2016. Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja*, Budapest, 2017. p. 57.

Bourdieu, Pierre: Cultural reproduction and social reproduction. In: Brown, R. (szerk.): *Knowledge, Education and Social Change*. Taylor & Francis, London, 1974. pp. 71-84.

Bourdieu, Pierre: *Distinction: A social Critique of the Judgement of Taste*. Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), 1984.

Böcskei Elvira – Bács Zoltán – Kovács Barnabás – Tarnóczi Tibor – Fenyves Veronika: A nemzetközi diplomamobilitás stratégiai irányvonalai – a Magyarországon tanulmányokat folytató külföldi hallgatók motiváció, a külföldi tanulmányokat befolyásoló tényezők vizsgálata. *Competitio*, 2019, 1-2.

Csapó Zsolt – Nábrádi András – Kovács Krisztián – Csapóné Riskó Tünde: MBA education at the University of Debrecen and its further development towards double degree programmes. *Applied Studies in Agribusiness and Commerce – APSTRACT*, Vol. 11, No. 1-2. 2017. pp. 167-170.

Cseh Papp Imola – Bilan, Svitlana – Dajnoki Krisztina: Globalization of the labour market – Circular migration in Hungary. *Journal of International Studies*, Vol. 12, No. 2. 2018. pp. 182-200.

Dajnoki Krisztina – Héder Mária: „Új szelek fújnak” – a HR válasza a globalizáció és a változás kihívásaira. *Hadtudomány – A Magyar Hadtudományi Társaság Folyóirata* 27, E-szám. 2017. pp. 84-93.



Dajnoki Krisztina – Máté Domicián – Fenyves Veronika – Kun András István: Deconstructing attitudes towards immigrant workers among Hungarian employees and higher education students. *Sustainability*, 2017, 9, 1639. p. 28.

Erdődi Ferenc – Matesz Klára: 30 éves a debreceni angol nyelvű orvosképzés. *Gerundium*, Vol. 9, No. 2. 2018. pp. 173-183.

Fábián Attila – Koloszar László: Tudáshálózat, avagy a szürreális kooperáció lehetősége a felsőoktatásban. *Közép-Európai Közlemények*, 2017, 10/1. p. 15.

Fenyves Veronika – Bács Zoltán – Kovács Barnabás – Tarnóczi Tibor – Nemeslaki András – Böcskei Elvira: Analysis of factors influencing foreign studies-Strategic decisions-Results of a Hungarian survey. *Journal of Entrepreneurship Education*, Vol. 22, No. 5. 2019. pp. 1-21.

Fregan Beatrix – Sótonyiné Zsigmond Ágnes – Szabó Terézia: A magyar felsőoktatás finanszírozásának egyes kérdései. In: Bitay Enikő (szerk.): *A XXII. Fialat Műszakiak Tudományos Ülésszaka*. Óbudai Egyetem – Erdélyi Múzeum Egyesület, Kolozsvár, 2017. pp. 163-166.

Györffy Dóra: A közgazdaság-tudományi doktori iskolák helyzete Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, Vol. 62, július-augusztusi lapszám. 2015. p. 859.

Hodara, Michelle – Martinez-Wenzl, Mary – Stevens, David – Mazzeo, Christopher: Improving credit mobility for community college transfer students. Findings and recommendations from a 10-state study. *Education Northwest*, Portland, 2016. p. 2.

Hrubos Ildikó: A társadalmi esélyegyenlőtlenségek új színterei a felsőoktatásban. *Iskolakultúra*, 2012/1-2. p. 87.

Hrubos Ildikó: A felsőoktatás nemzetközi környezete. *Educatio*, Vol. 26, No. 4. 2017. pp. 591-602.

Hrubos Ildikó: A tudás természetének átalakulása a digitális korban. *Educatio*, 2017/2. p. 177.

Hrubos Ildikó: Az Európai Felsőoktatási Térség létrehozása mint az Európai Unió felsőoktatás-politikájának központi eleme. *Educatio*, Vol. 28, No. 1. 2019. pp. 75-90.

Husén, Torsten: Problems of securing equal access to higher education: The dilemma between equality and excellence. *Higher Education*, Vol. 5, No. 4. 1976. pp. 407-422.

Karseth, Berit – Solbrekke, Tone Dyrdal: Curriculum trends in European higher education: the pursuit of the Humboldtian university ideas. In: Slaughter, Sheila – Taylor, Barrett Jay (szerk.): *Higher education, stratification, and workforce development: Competitive advantage in Europe, the US, and Canada*. Springer, Cham, 2016. pp. 215-233.

Kocziszky György – Veresné Somosi Mariann – Balaton Károly: A társadalmi innováció vizsgálatának tapasztalatai és fejlesztési lehetőségei. *Vezetéstudomány*, Vol. 48, No. 6-7. 2017. pp. 15-19.

Kosmützky, Anna – Putty, Rahul: Transcending borders and traversing boundaries: A systematic review of the literature on transnational, offshore, cross-border, and borderless higher education. *Journal of Studies in International Education*, Vol. 20, No. 1, 2016. pp. 8-33.

Kőmíves Péter Miklós – Vörös Péter – Dajnoki Krisztina: A felsőoktatás nemzetköziesedése: megoldás a hallgatói létszám csökkenésére? *Humán Innovációs Szemle* 2014. évfolyam 1-2. lapszám. p. 35.

Lukovics Miklós – Zuti Bence: Egyetemek a régiók versenyképességének javításáért: „negyedik generációs” egyetemek? *Tér és Társadalom*, 2014. 28/4. pp. 90-91.

Maile, Simeon: Equal access to education: Who can afford? *Education As Change*, Vol. 8, No. 2. 2004. pp. 56-73.

Meier Jæger, Mads: Equal access but unequal outcomes: Cultural capital and educational choice in a meritocratic society. *Social Forces*, Vol. 87, No 4. 2009. pp. 1943-1971.

Nagy Tamás: Képzési és Kimeneti Követelmények (KKK) és a felsőoktatási tantervek, programok átalakítása. In: Karlovitz János Tibor (szerk.): *Válogatott tanulmányok a pedagógiai elmélet és a*

szakmódszertanok köréből. International Research Institute, Komárno, 2017. pp. 207-219.

Oláh Judit – Halasi György – Szakály Zoltán – Popp József – Balogh Péter: The impact of international migration on the labor market – A case study from Hungary. *Amfiteatru Economic*, Vol. 19, No. 46. 2017. pp. 790-805.

Polónyi István: Honnan jönnek a hallgatók? *Educatio*, 2012/2, pp. 244-246.

Polónyi István: A hazai felsőoktatás-politika átalakulásai. *Iskolakultúra*, Vol. 25, No. 5-6. 2015. pp. 3-14.

Polónyi István: Felsőoktatás a koncepciók keresztútján. *Köz-Gazdaság*, 2016/2. p. 215.

Popp József – Balogh Péter – Oláh Judit – Kot, Sebastian – Harangi-Rákos Mónika – Lengyel Péter: Social network analysis of scientific articles published by Food Policy. *Sustainability*, 2018, 10(3), 577. pp. 1-20.

Rónay Zoltán: A hallgatói jogviszony természetéről. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2016/1. pp. 24-35.

Schmidt, William H. – Cogan, Leland S.: The myth of equal content. *Educational Leadership*, Vol. 67, No. 3. 2009. pp. 44-47.

Spring, Joel: Research on globalization and education. *Review of Educational Research*, Vol. 78, No. 2. 2008. pp. 330-363.

Szolar Éva: Az európai felsőoktatás átalakulása és a Bologna-folyamat céljai. *Iskolakultúra*, 2009/9. pp. 99-100.

Teichler, Ulrich: Mutual recognition and credit transfer in Europe: Experiences and problems. *Journal of Studies in International Education*. Vol. 7, No. 4, 2003. pp. 312-341.

Temesi József – Hrubos Ildikó – Berács József: Magyar Felsőoktatás 2012. Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, Budapest, 2013. p. 4.

Varga László: A felsőfokú oktatásban résztvevők létszámára ható jogi, makró- és mikroökonómiai folyamatok. *Iskolakultúra*, 2018/10-11. pp. 90-102.

Vukasovic, Martina – Huisman, Jeroen: Europeanization, policy transfer or domestic opportunity? Comparison of European impact in higher education policy. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 20, No. 3. 2018. pp. 269-287.

#### Internetes források

Forrás: [http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_hosszu/h\\_wdsi001a.html?down=704](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_wdsi001a.html?down=704) Utolsó letöltés dátuma: 2018. 06. 02.

Forrás: [http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_hosszu/h\\_wdsd001a.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_wdsd001a.html) Utolsó letöltés dátuma: 2017. 09. 16.

Magna Charta Universitatum. Forrás: <http://www.magna-charta.org/resources/files/the-magna-charta/hungarian> Utolsó letöltés dátuma: 2019. 07. 23.

Magyarország Kormánya: Fokozatváltás a felsőoktatásban. Forrás: <http://www.kormany.hu/download/3/18/e0000/20161202%20Fokozatv%C3%A1lt%C3%A1s%20%20a%20fels%C5%91oktat%C3%A1sban%20k%C3%B6z%C3%A9pt%C3%A1v%C3%BA%20strat%C3%A9gia.pdf> Utolsó letöltés dátuma: 2018. 01. 28. p. 9.

Nóra Beáta Bubori

Kristóf Benedek Fekete

Georgina Hatler

Valentin Kéri

*law student demonstrators*

*Department of Constitutional Law, Faculty of Law, University of Pécs*

## LEGISLATIVE PROCESSES AND ICT\*

Debreceni Jogi Műhely, 2019. évi (XVI. évfolyam) 3-4. szám (2019. december 31.)

DOI 10.24169/DJM/2019/3-4/2

### Jogalkotási folyamatok és az IKT – Összefoglaló

Korunk jogalkotási metódusai folyamatosan gyorsulnak, a szabályozás ágai egyre szerteágzóbbak. Az állandóan változó (globalizálódó) élethelyzeteink megkövetelik, hogy a jogi szabályozás is lépést tartson, mind időben, mind pedig minőségben megfelelő választ adjon. A megfelelő, vagy ha úgy tetszik minőségi válaszok nyilvánvalóan a jogalkotáson keresztül érkeznek, és annak végtermékeiben, a jogszabályokban öltenek testet. A kérdés már csak az, hogy milyenek is ezek a minőségi "termékek", illetve az, hogy milyen szerep jut a modern (digitális) technológiá(k)nak a jogalkotási folyamatokban.

Jelen munka igyekszik röviden bemutatni, hogy a magyar jogtudomány álláspontja szerint mi is számít minőségi jogalkotásnak továbbá, röviden vázolja a technológiai eredményeinek az előbb említett folyamatoknak betöltött szerepét, annak összefüggéseit a különböző jogalkotási folyamatokban itthon és külföldön.

### I. Introduction

Legislative methods in these days permanently accelerate and the branches of regulation are increasingly diverse. Our constantly changing (globalizing) life situations require legislation to keep pace and provide appropriate responses both in time and in quality. Appropriate, or if you like, quality responses are obviously given through legislation and they are embodied in its end products, in laws. The sole question arising is, what these quality "products" are and what role does/do modern (digital) technology(ies) play in legislative processes.

The purpose of the present work is to demonstrate, in the view of Hungarian jurisprudence, what quality legislation is, and to provide brief outline of the role of technological achievements in the aforementioned processes and the contexts of legislation in the various legislative processes in Hungary and abroad.

### II. Legislation and quality legislation

In the 20th century, it emerged that legislation – as opposed to the dominance of judicial law and

---

\* The authors express their thanks to associate professor Dr Péter Tilk (Head of Department of Constitutional Law, Faculty of Law, University of Pécs) for the technical support that made this study feasible. The authors also thank Judit Ormai-Czirkó, MSc in TEFL (Foreign Language Department, Faculty of Law, University of Pécs) for the professional language assistance.

customary law became the main and the most appropriate means of social governance.<sup>1</sup>

Legislation as a process is the "resultant" of valid law, which leads to the creation of legal sources (in the most general sense, regulations).<sup>2</sup> A legal source – as the final product of legislation – however is a specific legal form under which its addressees (legal entities) can recognize their rights and obligations,<sup>3</sup> and can adapt their conduct to this form.<sup>4</sup> The better the legislative system in a given state, the more simple it is (i.e. the legislative process itself) and higher the quality of regulation as well, namely the more is realized of the goal of legislature. However, what do we mean by *quality*, and what does *quality legislation* mean?

The measure of legislation – referring back to the previous paragraph – is primarily its effectiveness, which briefly implies, to what extent an objective that is sought to be achieved, come true. From this point of view, legislation – in the words of János Koncz – "is worth as much as can be perceived from it and as much of the content of it, in parallel with practical life, can promptly prevail in order to satisfy public benefit."<sup>5</sup> In 1982, Vilmos Peschka's use of the term "quality legislation" embraced the results and shortcomings arising in legislative processes.<sup>6</sup> Namely, according to Peschka, the quality of legislation, to a large extent, depends on whether during the process of legislation it is possible to develop a homogeneous medium and legal forms complying with the new social-legal contents.<sup>7</sup>

After 1987 Hungary, slowly but perceptibly, developed towards quality legislation which, in the period of the regime change resulted in an "initial advantage" over other socialist countries in the region. However, in the early 2000s, this process began to slow down.<sup>8</sup> Hence after the accession of our country to the European Union, further development of Hungarian legislation became a top priority. Since 2001, the requirement of "Better Regulation" has gradually gained more emphasis in the institutions of the European Union, and it has constantly been leaking into national legal systems.<sup>9</sup> Nevertheless, it must be stated here that "Better Regulation" presumes "Good Regulation", which, in our view means that a particular state has/had a fundamentally adequate legislative method, but the accession to the European Union requires further – mainly simplification etc. – duties relating to legislation. The European Union thus appropriated essentially "National Reform Programs" and helped to improve the quality of legislation in the Member States by making proposals and recommendations.<sup>10</sup>

In a heterogeneous approach – based on the above – we can only talk about an appropriate (qualitative) legislation as a legislative product insofar it is capable to satisfy the legislative expectations labelled as *qualitative* by jurisprudence. With regard to these facts, we present the views of experts in the field of jurisprudence in a chronological order below.

In 2006, József Petrétai in his study pointed out five activities of particular concern, which largely determine the quality of legislation, namely the importance of the improvement of impact assessment, simplification of law, consultation, quality codification, and access to legislation.<sup>11</sup>

---

<sup>1</sup> Bottyán, B. (2015). Egyes kérdések a minőségi jogalkotás elvéről. *Pro Publico Bono*, 3(1), 38-54.

<sup>2</sup> Kiss, L. (1996). Jogforrás és jogalkotás. In *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből* (pp. 119-145). Pécs: JPTE ÁJK.

<sup>3</sup> The notion of legal source also refers to the origin of the legal norm, that is, which organ it comes from, and what can be the forms of law. Visegrády, A. (2015). *Jogi alaptan*. Budapest: Menedzser Praxis Szakkiadó és Gazdasági Tanácsadó Kft. p. 14.

<sup>4</sup> 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132.

<sup>5</sup> Koncz, J. (1937). *Önkormányzat és közigazgatás*. Budapest. p. 147. Quotes: Kiss, L. (1998). *Jogállam – jogalkotás – önkormányzatok (Örökségünkről – mai szemmel)*. Pécs, Közigazgatás-módszertani Bt. p. 204.

<sup>6</sup> Peschka, V. (1993). A jogalkotás minősége. *Jogtudományi Közöny*, 37(6), 564-567.

<sup>7</sup> Ibid. Needless to say, nowadays this concept has added further elements, described below.

<sup>8</sup> Borsa, D. (2009). A minőségi jogalkotás problémái (A győri jogi kar doktori iskolájának szakmai konferenciája). *Jog, állam, politika*, 1(2), 157-162.

<sup>9</sup> Petrétai, J. (2006). A minőségi jogalkotásról. In *Piacgazdaság – Jogállam – Jogalkotás* (pp. 11-26). Budapest: Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Ibid.



*Imre Verebélyi* in his lecture in 2009 expressed his view that quality legislation is defined by the following three groups of principles: effectiveness and cost efficiency, democracy, and the rule of law.<sup>12</sup>

*Vanda Lamm* in 2009 – alike *Petrétei* – highlighted five out of the eight points she considered as the minimum requirement of the rule of law. In her view, the law:

1. should be written, clear, and comprehensible,
2. should be published, and made accessible,
3. should not seek impossible matters,
4. should avoid contradictions when drafted,
5. should be future-proof.<sup>13</sup>

Finally, in 2010 *Tímea Drinóczi* used the following concept for quality legislation: "Quality legislation denotes such an interdisciplinary approach to legislation that promotes the achievement of short, medium- and long-term social and economic goals through public preparation, adoption, and implementation of planned, effective, and enforceable laws." In her view, the horizontal level of quality legislation involves essentially six elements, i.e. simplification, reduction of administrative burdens, consultation, impact assessment, qualitative legislative drafting, and access to legislation.<sup>14</sup>

It is therefore clear that "quality legislation" can be interpreted also as a set of constantly varying professional expectations, deriving from the rule of law that can be deduced and interpreted through legal certainty.

### III. The spread of ICT

According to *Mannuel Castells* "our world, and our lives, are being shaped by the conflicting trends of globalization and identity. The revolution of information technology and the restructuring of capitalism have induced a new form of society, the network society. It is characterized by the globalization of strategically decisive economic activities."<sup>15</sup> We think, this statement applies to the world of law as well.

With the emergence of "global village"<sup>16</sup>, states should utilize every possible channel so as to get closer to people, and people should also get closer to the state and state activities. One of the most obvious means for this is information and communication technology (hereinafter: ICT). However, in order to be aware of the role of ICT in legislation, first we need to understand the notion of ICT, in a general sense. Similarly to quality legislation, this concept constantly changes and permanently expands with various new elements. That is why we wish to illustrate the meaning and content of the concept itself through several definitions. The definitions we have chosen are as follows:

a) A useful definition of ICT is that it: "... generally relates to those technologies that are used for accessing, gathering, manipulating and presenting or communicating information. The technologies could include hardware (e.g. computers and other devices); software applications; and connectivity (e.g. access to the Internet, local networking infrastructure, videoconferencing). What is most significant about ICT is the increasing convergence of computer-based, multimedia and communications technologies and the rapid rate of change that characterises both the technologies and their use."<sup>17</sup>

---

<sup>12</sup> Borsa, D. (2009).

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Drinóczi, T. (2010). *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában*. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. pp. 21-43.

<sup>15</sup> Castells, M. (1997) *The Information Age: Economy, Society and Culture. vol. 2: The Power of Identity*. Oxford: Blackwell Publishers. p. 1.

<sup>16</sup> Therein, "village" implies that people can communicate with others around the world as if they were living in the neighbourhood (see e.g. neighbouring villages). ICT. (2018, October 26). <https://techterms.com/definition/ict>

<sup>17</sup> Toomey, R. (2001). *Schooling Issues Digest No 2: Information and Communication Technology for Teaching and Learning*.

- b) "ICT is technology that supports activities involving information. Such activities include gathering, processing, storing and presenting data. Increasingly these activities also involve collaboration and communication. Hence IT has become ICT: information and communication technology."<sup>18</sup>
- c) "Information and Communication Technology (ICT) can broadly be defined as the tools, facilities, processes, and equipments that provide the required environment with the physical infrastructure and the services for the generation, transmission, processing, storing and disseminating of information in all forms including voice, text, data, graphics and video."<sup>19</sup>
- d) "Information and communication technologies (ICT) is an extended term for information technology (IT) which focuses on the role of unified communications and the integration of telecommunications, computers as well as necessary enterprise software, middleware, storage and audio-visual systems, which enable us to access, store, transmit and manipulate information."<sup>20</sup>
- e) "The application of science to the processing of data according to programmed instructions in order to derive results. In the widest sense, ICT includes all communications, information and related technology. The term Information Technology (IT) is used in a narrower sense, typically excluding telecommunications (voice) technology while including data networks (although almost all networks today are digital), as a reference to the systems that support information processing."<sup>21</sup>
- f) "The term ICT, short for Information and Communication Technologies, embraces the many technologies that enable us to receive information and communicate or exchange information with others."<sup>22</sup>

---

Canberra: Commonwealth of Australia. p. 3.

<sup>18</sup> Gokhe, M. (2018, October 26). Concept of Information and Communication Technology. [http://www.tscermumbai.in/resources%20paper\\_%204/IV.1\\_information\\_and\\_communication\\_technology.pdf](http://www.tscermumbai.in/resources%20paper_%204/IV.1_information_and_communication_technology.pdf)

<sup>19</sup> Asabere, N. Y. – Enguah, S. E. (2012). Use of Information & Communication Technology (ICT) in Tertiary Education in Ghana: A Case Study of Electronic Learning (E-Learning). *International Journal of Information and Communication Technology Research*, 2(1), 62-68.

<sup>20</sup> Sarfo, F. K. – Amankwah, S. K. – Oti-Agyen, P. – Yidana, I. (2016). *Journal of Media and Communication Studies*, 8(5), 43-51.

<sup>21</sup> Information Technology Infrastructure Library [ITIL]. (n. d.). ITIL glossaries. Retrieved from [http://www.itil-officialsite.com/InternationalActivities/ITILGlossaries\\_2.aspx](http://www.itil-officialsite.com/InternationalActivities/ITILGlossaries_2.aspx). Quotes: Zuppo, C. M. (2012): Defining ICT in a Boundaryless World: The Development of a Working Hierarchy. *International Journal of Managing Information Technology*, 4(3), 13-22.

<sup>22</sup> Anderson, J. (2010). *ICT Transforming Education*. Bangkok: UNESCO Bangkok. p. 4.

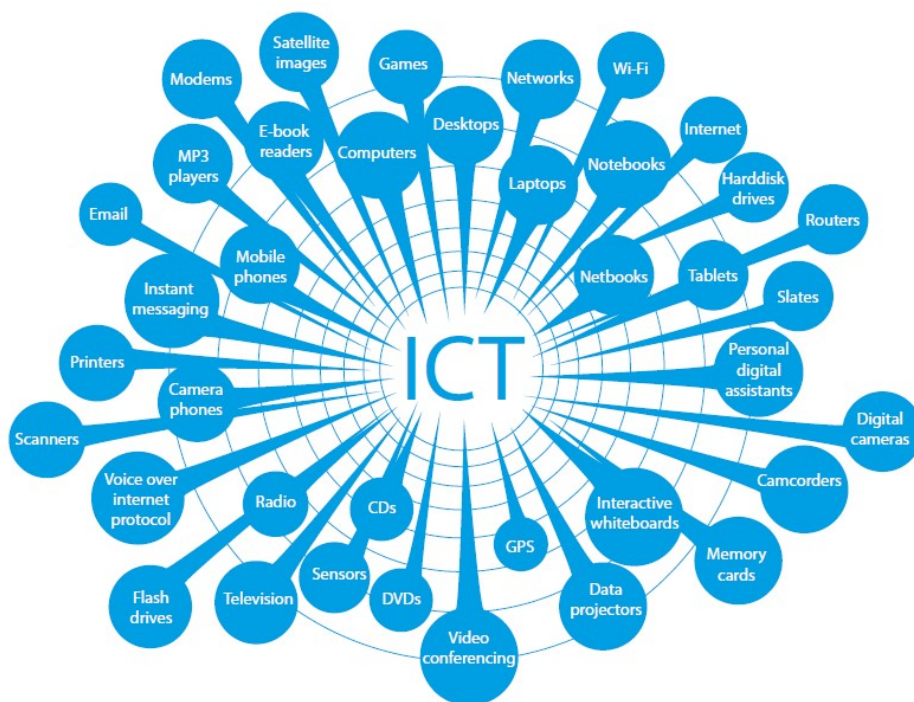


Figure 1: The "branches" of ICT<sup>23</sup>

As it is shown in the figure above, ICT includes a number of technologies for understanding, storing, and transmitting information.

Thus, the states (governments) – as perceivable – should keep up with the requirements in respect of regulations and with meeting the needs, which direct the attention to quality legislation. The use of certain ICTs is an indispensable condition to ensure quality legislation, since they provide the better quality of legislation in respect of both form and content, the internal coherence of created and amended legislation, and the improvement of the consistency of the legal system.<sup>24</sup>

It is important to emphasize that ICT can serve merely as a tool for the improvement of democratic processes, such as (quality) legislation in order to achieve community goals.<sup>25</sup>

#### IV. E-Legislation: abroad and in Hungary

As e-legislation is a part of e-governance and e-democracy, which are not subject to this work, it shares their common features, namely they all can provide common goals, similar tools, and similar benefits. An important feature of ICT is that it can be applied at any stage of the legislative process – i.e. in the governmental or preparatory phase and also in the parliamentary procedure to which the publication of the decision is related.<sup>26</sup> Ensuring quality legislation can therefore be guaranteed through the "channels" shown in the figure below.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Tervezés és jogalkotás informatikai támogatása. (2018, October 26). <http://magyarprogram.kormany.hu/tervezes-es-jogalkotas>

<sup>25</sup> Zemplén, B. (2008). Bevezetés az e-Government-be, esettanulmány: magyarországi okmányirodák. In *E-Government Tanulmányok – V. Elektronikus rendszerek a közigazgatásban* (pp. 7-34). Budapest: E-Government Alapítvány a Közigazgatás Modernizációjáért.

<sup>26</sup> Drinóczi, T. (2010). p. 118.

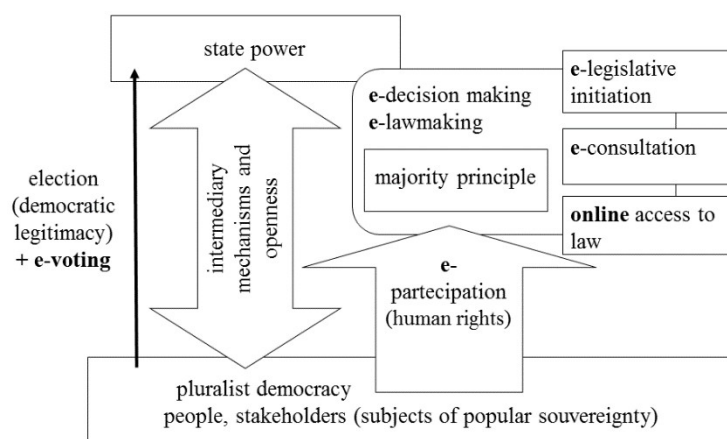


Figure 2: Simplified illustration of e-democracy<sup>27</sup>

Since the figure covers quite a large number of components the following analyses is restricted only to the processes regarding (e-)legislation, to the presentation of its elements and content, paying particular attention to ICT.

Firstly, we have to refer back to the previous section, namely that with the development of technology, the spread of ICT has an increasing role in the state-citizen (and also resident) relationship, and within that in legislative processes. To this, ICT contributes in the following ways:

- it opens up the possibility of (e-)consultation, which means vertical (external) and horizontal (internal) communication with stakeholders and public servants, and even with other politicians. This can be interactive (optional) and can be directed, namely less interactive (this applies to the way of opining);<sup>28</sup>
- it facilitates interdepartmental cooperation and dispute processes between ministers (see Georgia, the Czech Republic) and the conduct of government meetings (see Estonia);<sup>29</sup>
- it makes decision making smoother (see Finland);<sup>30</sup>
- the legislative process gets even closer to the stakeholders through the publication of advertisements (see e.g. Netherlands, Belgium, Italy).<sup>31</sup>

In summary: the various editorial processes and the entire legislative process become easier and more manageable through means and programs promoting them.

In Hungary, the utilization of ICT in legislation is on the move, the latest milestone of which is the Integrated Legislative System (hereinafter: IJR).

Today, in Hungary, the electronization of legislative processes and the strengthening of legal awareness are priorities and they both will result in further reductions of administrative burdens and will make legislative processes even faster. Regarding these matters, we should emphasize IJR, which guarantees a very high standard of service for the quality of the legislative process through the following systems: *GovLex* (governmental legislative preparation work processes supporting system), *ParLex* (Parliament's IT system for legislation), *EJR* (electronic law preparation system), *LocLex* (system supporting the editing and validation of local government regulations), *EUComplex* (system of European Union requirements for legislation), *NJT* (National Legislation Library), the administrator and decision-preparatory module, the data protection incident reporting system, as well as the IJR personalized administrator interface module, enabling access to services provided to citizens, businesses, civil and other organizations through a

<sup>27</sup> Ibid. p. 117.

<sup>28</sup> Ibid. pp. 118-119.

<sup>29</sup> Drinóczi, T. (2017). Legislative Process. In *Legislation in Europe – A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners* (pp. 33-52). Oxford-Portland: Hart Publishing.

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Ibid.



personalized administration interface. All in all, in this way, a legislative system built on a common framework becomes accessible and known to everyone on a single interface

<sup>1</sup>, by which not only legislation itself will be faster, more transparent, and manageable, but also the process and goal of quality legislation will be more unequivocal for citizens.<sup>2</sup>

## V. Conclusion

In the first part of our work, we described the judgment of quality legislation in Hungary. Based on the standpoint of outstanding practitioners of domestic jurisprudence, we presented the conceptual definitions of quality legislation together with their content elements, stating that quality legislation is a constantly changing "legal category", the periodic review of which is justified.

In the second part of our work, we gave an overview of the general role of ICT in the human community, which similarly to quality legislation, constantly changes, and permanently increases and evolves.

In the final part of the study, we briefly outlined the role of ICT in legislation (including some examples of foreign states) and the most recently applied system in Hungary, i.e. IJR.

In conclusion, it is important to see that in these days legislative processes are mostly carried out electronically. This also means that further addressees of the law wish to join not only through their elected representatives, but in other direct forms as well, which is a challenge Hungary will encounter. Whether our country can stand trial and be able to operate the system described in the previous section will turn out in the near future. Nonetheless, decision-makers should be aware of the fact that in order to cope with this new issue, some essentially non-legislative (regulatory) areas are also inevitably affected (e.g., different trainings, technical conditions, etc.), concerning which further requirements should be satisfied.

## Bibliography

### Book or Monography Citation

Anderson, J. (2010). *ICT Transforming Education*. Bangkok: UNESCO Bangkok.

Castells, M. (1997) *The Information Age: Economy, Society and Culture. vol. 2: The Power of Identity*. Oxford: Blackwell Publishers.

Drinóczi, T. (2010). *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában*. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

Kiss, L. (1998). *Jogállam – jogalkotás – önkormányzatok (Örökségünkről – mai szemmel)*. Pécs, Közigazgatás-módszertani Bt.

Koncz, J. (1937). *Önkormányzat és közigazgatás*. Budapest:

Toomey, R. (2001). *Schooling Issues Digest No 2: Information and Communication Technology for Teaching and Learning*. Canberra: Commonwealth of Australia.

---

<sup>1</sup> In this context, it is not right to use the term "everyone" (see digital gap) because objective (e.g. disadvantaged financial situation, material deficiencies) and subjective (e.g. some degree of intellectual competences) constraints prevent the legislative process and its outcome from being accessible and known to everyone.

<sup>2</sup> Gyorsabban születhetnek és egyszerűbben kereshetőek lesznek a jogszabályok. (2018, October 26). <https://mfor.hu/cikkek/befektetes/gyorsabban-szulethetnek-es-egyszerubben-kereshetoek-lesznek-a-jogszabalyok.html>; Integrált Jogalkotási Rendszer (IJR): gyorsabban születhetnek és egyszerűbben kereshetőek lesznek a jogszabályok. (2018, October 26). <https://hirlevel-egov.hu/2018/07/22/integralt-jogalkotasi-rendszer-ijr-gyorsabban-szulethetnek-es-egyszerubben-kereshetoek-lesznek-a-jogszabalyok/>; Könnyebb lesz eligazodni a magyar jogban – csúcstechnológiával készülnek majd a paragrafusok. (2018, October 26). <http://m.privatbankar.hu/makro/csucstechnologival-keszulnek-a-paragrafusok-konnyebb-lesz-eligazodni-a-magyar-jogban-318318>

Visegrády, A. (2015). *Jogi alaptan*. Budapest: Menedzser Praxis Szakkiadó és Gazdasági Tanácsadó Kft.

#### Journal Article Citation

Asabere, N. Y. – Enguah, S. E. (2012). Use of Information & Communication Technology (ICT) in Tertiary Education in Ghana: A Case Study of Electronic Learning (E-Learning). *International Journal of Information and Communication Technology Research*, 2(1), 62-68.

Borsa, D. (2009). A minőségi jogalkotás problémái (A győri jogi kar doktori iskolájának szakmai konferenciája). *Jog, állam, politika*, 1(2), 157-162.

Bottyán, B. (2015). Egyes kérdések a minőségi jogalkotás elvéről. *Pro Publico Bono*, 3(1), 38-54.

Peschka, V. (1993). A jogalkotás minősége. *Jogtudományi Közlemény*, 37(6), 564-567.

Sarfo, F. K. – Amankwah, S. K. – Oti-Agyen, P. – Yidana, I. (2016). *Journal of Media and Communication Studies*, 8(5), 43-51.

Zuppo, C. M. (2012): Defining ICT in a Boundaryless World: The Development of a Working Hierarchy. *International Journal of Managing Information Technology*, 4(3), 13-22.

#### Encyclopedia or Dictionary Entry Citation

Drinóczi, T. (2017). Legislative Process. In *Legislation in Europe – A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners* (pp. 33-52). Oxford-Portland: Hart Publishing.

Kiss, L. (1996). Jogforrás és jogalkotás. In *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből* (pp. 119-145). Pécs: JPTE ÁJK.

Petrétei, J. (2006). A minőségi jogalkotásról. In *Piacgazdaság – Jogállam – Jogalkotás* (pp. 11-26). Budapest: Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány.

Zemplén, B. (2008). Bevezetés az e-Government-be, esettanulmány: magyarországi okmányirodák. In *E-Government Tanulmányok – V. Elektronikus rendszerek a közigazgatásban* (pp. 7-34). Budapest: E-Government Alapítvány a Közigazgatás Modernizációjáért.

#### Web Site Citation

Gokhe, M. (2018, October 26). Concept of Information and Communication Technology. [http://www.tscermumbai.in/resources%20paper\\_%204/IV.1\\_information\\_and\\_communication\\_technology.pdf](http://www.tscermumbai.in/resources%20paper_%204/IV.1_information_and_communication_technology.pdf)

Gyorsabban születhetnek és egyszerűbben kereshetőek lesznek a jogszabályok. (2018, October 26). <https://mfor.hu/cikkek/befektetes/gyorsabban-szulethetnek-es-egyszerubben-kereshetoek-lesznek-a-jogszabalyok.html>

Information Technology Infrastructure Library [ITIL]. (n. d.). ITIL glossaries. Retrieved from [http://www.itil-officialsite.com/InternationalActivities/ITILGlossaries\\_2.aspx](http://www.itil-officialsite.com/InternationalActivities/ITILGlossaries_2.aspx).

Integrált Jogalkotási Rendszer (IJR): gyorsabban születhetnek és egyszerűbben kereshetőek lesznek a jogszabályok. (2018, October 26). <https://hirlevel-egov.hu/2018/07/22/integralt-jogalkotasi-rendszer-ijr-gyorsabban-szulethetnek-es-egyszerubben-kereshetoek-lesznek-a-jogszabalyok/>

Könnyebb lesz eligazodni a magyar jogban – csúcstechnológiával készülnek majd a paragrafusok. (2018, October 26). <http://m.privatbankar.hu/makro/csucstechonilogival-keszulnek-a-paragrafusok-konnyebb-lesz-eligazodni-a-magyar-jogban-318318>

Tervezés és jogalkotás informatikai támogatása. (2018, October 26). <http://magyaryprogram.kormany.hu/tervezes-es-jogalkotas>

Stricz Walter Roland

*joghallgató*

*Szégedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar*

## A JOGSZERŰ ADATKEZELÉS A GDPR RENDELET UTÁN\*

Debreceni Jogi Műhely, 2019. évi (XVI. évfolyam) 3-4. szám (2019. december 31.)

DOI 10.24169/DJM/2019/3-4/3

The Right to Information Self-Determination after the General Data Protection Regulation – Summary

Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), became effective on 25 May 2018. With the regulatory form the legislator raised the regulation of the right to the protection of personal data within the European Union to a higher level. The legislative act has a fundamental impact on the legal systems of the member states showing various differences from each other. Further, it can be stated as a general experience that the right to the protection of personal data and the nature of such right are less known either to those affected or to the data controllers. The new legislative act and the penalties with increased amounts [Article 84 of the GDPR] demand the elaboration of a study understandable for laics, too. Finally, as a result of the General Data Protection Regulation, the institution system ensuring the protection of personal data has fundamentally changed, so, therefore, it is also necessary to examine the authorities of the member states and the Union, as well.

The study primarily approaches the occurring problems from the practice side. Accordingly, the examination conducted by the Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) against Google is described, as the first significant penalty imposed based on the General Data Protection Regulation.

The first part of the study is intended to present the right to the general protection of personal data. The historical part addresses in details the major elements of the historical development of data protection and the development of its contents, with particular regard to the appearance of the right to information self-determination based on the so-called “census-judgement” of 1983 of the BVerfG (Federal Constitutional Court of Germany). Finally, this part touches upon the theories defined in connection with the historical generations of the right to the protection of personal data. After the historical part the study addresses the peculiarities of the right to the protection of personal data, paying particular attention to separation from the neighbouring legal areas.

The second part is intended to present the prevalence of the right to information self-determination according to the GDPR. It is the institution system protecting personal data that has undergone the most significant change. The Work Group under Article 29 has been replaced by the Data Protection Agency set up based on the GDPR. Setting up the Agency, enlarging its scope of authority and its stronger independence from the executive powers of the Union can, by all means, be evaluated positively. As regards the security of personal data, the practice, major directives and opinions of the Work Group under Article 29 have been examined. It is a significant step forward that the GDPR has made the sphere of special personal data more specific, promoting by this the increase of the extent of protection. It is

---

 \* „Az Emberi Erőforrások Minisztériuma UNKP-18-2 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.”  
Témavezető: Prof. Dr. Görög Márta.

important that, as a general rule, the Regulation forbids controlling special personal data. The definition of the concept of personal data is an essential condition for understanding the regulation. In addition to the principles of controlling personal data, the legal fundamentals of data control have particular significance, with special regard to the consent and the data control necessary for performing the contract. In my view, the consent is a legal fundament of auxiliary nature for data control, which is also supported by the opinions of the Work Group, too. Granting the consent and the individual excluding circumstances occurring in connection with this, were examined on a case-by-case basis. In my opinion, the automated decision making process and the regulation of profile creation are one of the most cardinal issues of the GDPR. The way in which profiles are created, their use and the permissibility of such use are discussed in details. In my view, the regulation of the GDPR is deficient as regards the automated decision making process and the profile creation. The decision making necessary for performing the contract is not separated sharply enough, and it is not necessary for this. In my opinion, in respect of this latter sphere of cases the GDPR is not strict enough and may easily serve as a basis for misuse on the part of data controllers. In my view, granting the consent should be made stricter in respect of creating profiles and the introduction of the (contradictable) legal presumption of refusal would also be desirous.

## Előszó

2018. május 25-én hatályba lépett az Európai Parlament és a Tanács általános adatvédelmi rendelete (a továbbiakban: GDPR), amely alapvető változásokat hozott az adatvédelem szabályozási területén, mind uniós, mind pedig magyar szinten. Jelen tanulmánynak az a legfőbb célja, hogy az Olvasóval a teljesség igénye nélkül megismertesse a személyes adatok védelméhez való jog természetét és érvényesülésének alapjait, valamint GDPR által meghatározott jogi környezet jellegét és sajátosságait.

Az Európai Unió adatvédelmi reformcsomagja jelentős hatást gyakorolt mind uniós, mint tagállami szinten, így a tanulmány során külön utalni fogok a magyar jogi sajátosságokra. Mindezeket túlmenően fontosnak tartom a GDPR alá vont alanyi kör válaszreakcióit azt, hogy miként próbálnak megfelelni az jelenlegi előírásoknak.

## Bevezetés

2019. január 22. napja olyannak ígérkezett, mint a többi tél végi nap. Az emberek időnként lopva kitekingettek a jégvirágos ablakokon a tavasz hírnökeit keresve, de bánatosan kellett tudomásul venniük, hogy a tél még nem ért véget. A hideg idő még legalább egy hónapig kitart, és ez a megállapítás sokakban azt a látszatot kelthette, hogy a jelenlegi nap is csak egy a sok unalmas, didergős, feladatokkal teli keddi nap közül. Rövidesen azonban a médiában egy új hír röppent fel és szerzett magának mind nagyobb érdeklődést, ez a hír pedig nem volt más, mint hogy „50 millió eurós bírságot kapott a Google”.<sup>1</sup>

Az olvasók többsége elsőre minden bizonnyal közönyösen olvasta a hírt, hiszen mindennapos, hogy valamelyik technológiai óriást megbüntessék valamilyen versenyt torzító, vagy szabadalmat sértő tevékenysége miatt. A jelenlegi büntetés viszont más volt. Ezt a GDPR, az Európai Unió általános adatvédelmi rendeletének megsértése miatt szabták ki. A fenti mozaikszó minden bizonnyal ismerősen csengett az olvasók többségének, hiszen a hivatkozott rendelet 2018. május 25-i hatályba lépését megelőzően - és azt követően is - tömve volt az internet a közelgő új adatvédelmi szabályozás életbe lépéséről. Bár ez valószínűleg a többségnek bosszúságot jelentet, amiért a gondtalan szörfözést megzavarta egy újabb felugró ablak, amelyet be kellett zárni. Az érdeklődőbb szemlélők ugyanakkor utána olvashattak, hogy mit is tartalmaz az eljövendő szabályozás, de a jogi terminus technikusokkal teletűzdelt rendelet még a legszántabbak kitartását is próbára tehetette.

Itt volt ugyanakkor ez az ötven millió euró, ami nem kis összeg - mintegy tizenhatmilliárd forint - és korábban ilyen címen senki sem kapott ilyen nagy büntetést. Az említett marasztalás az eddigi legnagyobb

---

<sup>1</sup> <https://www.hwsz.hu/hirek/59894/gdpr-cnail-adatvedelmi-hatosag-google-buntetes.html> (2019.03.12.)



bírság, amelyet a francia adatvédelmi hivatal<sup>2</sup> (a továbbiakban: CNIL) a szabott ki a GDPR több pontjának megsértése miatt. A hivatalos indoklás szerint a büntetést azért szabta ki a CNIL, mert „a Google-fiókok létrehozása során a cég nem közli érthetően, hogy milyen adatokat fog feldolgozni, és nem elég egyértelmű a személyre szabott hirdetések jogalapja sem.”<sup>3</sup>

A tanulmányhoz kellemes olvasást kívánok!

A szerző

## I. fejezet – Az információs önrendelkezési jog és környezete

Jelen fejezet célja - az Előszóban meghatározottakkal összefüggésben - az adatvédelemhez való jog történeti fejlődésének, valamint természetének a bemutatása. A tanulmány megírása során fontos szempont volt a jogintézmény jogi környezetének átfogó bemutatása az olvasói interpretáció elősegítése érdekében.

### 1. Történeti rész

#### 1.1. A tételes jogi szabályozás megjelenését megelőző időszak

A személyes adatok gyűjtése egyidős a szervezett emberi közösségek megjelenésével, ami az Ókor kezdetére tehető. Az adatgyűjtési tevékenység megkezdésének kiváltó okai a szervezett közösségeken belüli munkamegosztásban, valamint - a mai napig hatóan - az adóztatás alapjának megteremtésében jelölhető meg. Az írott történelem egyik első ismert átfogó adatgyűjtését még Augustus császár rendelte el Jézus születését megelőzően,<sup>4</sup> de az érett középkori Európából is ismert népösszeírás.<sup>5</sup>

„Az adatvédelmi jog megjelenése előtti korszakra még nem volt jellemző az elektronikus adattároló és –feldolgozó rendszerek tömeges alkalmazása. A személyes adatok összekapcsolásának, feldolgozásának, a személyiséget kiszolgáltató helyzetbe hozó személyiségprofil megalkotásának az esélye ekkor még csekély volt, mivel az ilyen tevékenység csak igen nagy ráfordítás mellett volt végezhető.”<sup>6</sup> A technológiai fejlődés ugyanakkor egyre inkább lehetővé tette a személyes adatok egyre átfogóbb gyűjtését. Az ezzel kapcsolatos félelmek az irodalomban is megjelentek többek között George Orwell 1984 című, a szerző által elképzelt jövőbeli világot bemutató regényében.<sup>7</sup>

A XX. század első felének háborúi és az azokat követő jelentős mértékű gazdasági, politikai és társadalmi átrendeződések során a hatalom birtokosai permanens módon felhasználták a természetes személyek személyes adatait politikai céljaik megvalósításához. A vallásfelekezeti-, valamint az etnikai hovatartozással kapcsolatos adatokat felhasználva került sor a zsidóság gettósítására, valamint a háborút követően a német kisebbség kitelepítésére is (1946-48). A II. világháború borzalmi ráébresztették az európai államokat az emberi jogok nemzetközi védelme megteremtésének szükségességére. Az érintett emberi jogok eklatáns példája volt többek között a személyes adatok védelméhez való jog. Mindezek ellenére a háborút követő emberi jogi kodifikációk, így *expressis verbis* sem az Európa Tanács keretében elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezménye,<sup>8</sup> sem az ENSZ Közgyűlése által elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya<sup>9</sup> nem tartalmazta a személyes adatok védelméhez fűződő jogot. A személyes adatok védelméhez való jog jogszabályi szabályozására egészen a XX. század második feléig kellett várni.

<sup>2</sup> Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

<sup>3</sup> <https://www.hsw.hu/hirek/59894/gdpr-cnil-adatvedelmi-hatosag-google-buntetes.html> (2019.03.12.)

<sup>4</sup> „Azokban a napokban történt, hogy Augustus császár rendeletet adott ki, hogy az egész földkerekséget írják össze” BIBLIA, Lukács evangéliuma 2. fejezet 1. vers

<sup>5</sup> Az első angol népszámlálás a Domesday Book (1086) volt, amelynek megalkotását „Hódító Vilmos a Gloucesterben 1085 karácsonya táján tartott witan előtt jelentett be”. RUSZOLY József: *Európai jog- és alkotmánytörténelem*, Pólay Elemér Alapítvány Szeged, 2013. 362.

<sup>6</sup> JÓRI András – SOÓS Andrea Klára – BÁRTFAI Zsolt – HÁRI Anita: *A GDPR magyarázata*, Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2018. 27.

<sup>7</sup> JÓRI, 2018.28.

<sup>8</sup> Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Róma, 1950. november 4.)

<sup>9</sup> International Covenant on Civil and Political Rights (New York, 1966. december 16.)

## 1.2. Az adatvédelmi jog európai fejlődésének főbb állomásai

A történeti rész bemutatása során a tanulmány példálózó felsorolást követ, nem kerül valamennyi adatvédelemmel kapcsolatban elfogadott szabályozás említésre. A kronológiai sorral párhuzamosan törekszem a minél magasabb fokú adatvédelmi integráció felé haladva bemutatni a főbb történeti jogszabályokat.

Az előbbiekben kifejtett történelmi fejlődés alapján megállapítható, hogy az adatvédelemhez való jog egy relatíve fiatal jogterület, szemben mondjuk az tulajdonhoz való joggal, melyet már az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata<sup>10</sup> is magába foglalt. Az első adatvédelmi szabályozást *Hessen tartományi kormánya* fogadta el 1970-ben, ezt követte a Svédország 1976-ban megalkotott szabályozás, továbbá a Németországban a szövetségi szintű törvény 1976-ban.<sup>11</sup> Szembetűnő, hogy a huszadik század negyvenes éveire kiteljesedő adatvédelmi problémák és a jogterület szabályozására vonatkozó igények ellenére az adatvédelmi tárgyú jogszabályok első generációjának megalkotására csupán harminc évvel később, a hetvenes folyamán került sor.

A kezdeti nemzeti szabályozások megszületését követően megkezdődött az adatvédelemhez való jog nemzetközi szintű szabályozásának megteremtése is. Elsőként az a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) keretében fogadták el az *OECD-irányelvek a magánélet védelméről és a személyes adatok határokon átvélt áramlásáról*<sup>12</sup> szóló nemzetközi egyezményt (a továbbiakban OECD-irányelvek). Az irányelvek között rögzített adatvédelmi alapelvek megtalálhatók napjaink meghatározó adatvédelmi szabályozásában a GDPR-ban<sup>13</sup> is, így többek között az irányelvek elvi tételei kimondják az adattakarékosság elvét, a pontosság elvét, vagy a célhoz kötöttség elvét is. Az OECD keretében elfogadott irányelvek jelentőségének másik lába dimenziója, hogy több, a későbbiekben elfogadott nemzetközi egyezménnyel szemben az irányelveknek az OECD tagállamai miatt - az Európán kívüli térségből - részese az Amerikai Egyesült Államok és Ausztrália is.<sup>14</sup>

Az OECD-irányelvek elfogadását követően 1983-ban került sor az immár tisztán európainak mondható, *az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során* elnevezésű Európa tanácsi adatvédelmi egyezmény (a továbbiakban ET-egyezmény) elfogadására.<sup>15</sup> Az ET-egyezmény hatálya kiterjed többek között „a személyes adatok automatizált állományaira és a személyes adatok gépi feldolgozása során a köz- és a magánszektorban.”<sup>16</sup> A szerződés lehetőséget biztosít a részes felek számára, hogy az egyezmény hatályát további tárgykörökre is kiterjesszék.<sup>17</sup> Az ET-egyezmény kapcsán fontos kiemelni azt a körülményt, hogy az Európai Bizottság az Európa Tanács keretében megvalósult egyezmény mellett nem kívánt külön közösségi jogi normát alkotni az személyes adatok védelméről, hanem ösztönözni próbálta a Közösségek tagállamait, hogy csatlakozzanak az ET-egyezményhez.<sup>18</sup> Az Európai Bizottság hozzáállása következtében partikulárisra vált az adatvédelemhez való jog „európai” szabályozása, így teremtve meg az igényt egy önálló uniós szabályozásra.

Kiemelt jelentőséggel bírt a német Alkotmánybíróság (a továbbiakban: BVerfG) 1983-as ún. „népszámlálás-ítélete”,<sup>19</sup> ugyanis a BVerfG ebben a döntésében határozta meg az információs önrendelkezéshez való jogot. A BVerfG elvi élel mondta ki a fenti ítéletében, hogy az érintett személy alapvető joga, hogy

<sup>10</sup> Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés 1789. augusztus 26-án fogadta el.)

<sup>11</sup> PÉTERFALVI Attila – RÉVÉSZ Balázs – BUZÁS Péter: *Magyarúzat a GDPR-ról*, Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2018. 25.

<sup>12</sup> Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data

<sup>13</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet).

<sup>14</sup> JÓRI, 2018. 34.

<sup>15</sup> PÉTERFALVI, 2018. 25.

<sup>16</sup> ET-egyezmény 3. cikk 1.

<sup>17</sup> ET-egyezmény 3. cikk 2.

<sup>18</sup> JÓRI, 2018. 36.

<sup>19</sup> „Volkszählungsurteil” Az eredeti német szöveg nem hivatalos magyar fordítása In: TÓTH Zoltán (szerk.): *Informatika-Jog-Közigazgatás – Nemzetközi dokumentumok I.*, InfoFilia, Budapest, 1991. 6.1-6.39.

személyes adatai felett a rendelkezési jogát gyakorolja. Az ítélet olyan történelmi kontextusban született meg, amelyben a korábbi manuális adatfeldolgozási folyamatokat elkezdte felváltani az automatizált technológia. Az azonnali adattovábbítás lehetőséget biztosított az érintetthez tartozó egyes személyes adatok rövid időn belüli összekapcsolására anélkül, hogy azok pontosságát, valóságát az érintett személy ellenőrizni lenne képes. Az ítélet igazi jelentősége abban áll, hogy elsőként határozta meg és vezette le az információs önrendelkezési jogot, amelynek korábban partikuláris módon volt jelen a megelőző jogforrásokban. A későbbiekben az személyes adatok védelméhez való jog természetének ismertetése kapcsán a tanulmány konkrétabban ki fog térni a BVerfG megállapításaira.<sup>20</sup>

Az adatvédelmi szabályozás következő fontos lépését az Európai Unió *adatvédelmi irányelve*<sup>21</sup> (a továbbiakban: Irányelv) jelentette. Az 1995-ös Irányelv jelentette az első uniós szintű szabályozást ugyanakkor fontos kiemelni a ianusc arcu természetét. Az Irányelv deklarálja minden természetes személy számára a személyes adatok védelméhez való jogot, viszont ezzel párhuzamosan az Európai Unió keretén belül a belső piac szabad működését és - a belső piac keretében - a személyes adatok szabad áramlását is biztosítani kívánja.<sup>22</sup> A szabad adatáramlás és e mellett a természetes személyek megfelelő védelme nem szükségképpen ellentétes egymással. Amennyiben megteremtésre kerül a személyes adatok kezelésének megfelelő szintű védelme, és ezen belül az adattovábbítás ellenőrzése is az előbbi paradox helyzet feloldható. Az Irányelv esetében ezt még nem sikerült megvalósítani mivel az Irányelv preambulum egyfelől kijelenti, hogy „össze kell hangolni a tagállamok jogszabályait ahhoz, hogy biztosított legyen a személyes adatok határokon keresztül történő áramlását”,<sup>23</sup> másrészt azt is rögzíti, hogy a „jogszabályok közelítése nem vezethet az általuk nyújtott védelem szintjének csökkenéséhez.”<sup>24</sup> Többek között a fenti okok miatt is vált szükségessé az általános adatvédelmi rendelet megalkotása, amely részben arra is hivatott, hogy a fenti oximoront feloldja,<sup>25</sup> viszont a GDPR részletesebb ismertetésére a későbbiekben fog sor kerülni.

A magyar jogi szabályozás fejlődésnek részletes bemutatására nem tárgya jelen tanulmánynak, mivel döntően követte az európai és a bővebb értelemben vett nemzetközi trendeket. Mindezek ellenére a magyar jogi szabályozás is érezte hatását a nemzetközi környezetben, így módon a magyar jogásztársadalom is fel tud mutatni hozzáadott értéket az adatvédelemhez való jog fejlődése tekintetében. Hegedűs kifejti, hogy az 1980-as években indult adatvédelmi tárgyú magyar kutatások nyomán kialakult az a nézet, hogy az adatvédelemhez való jog párja, ha úgy tetszik ellenpólusa az információs szabadság, és a kutatók megállapítása szerint ez a két jogterület alkotja egységesen az információs jogokat. Az első magyar adatvédelmi törvény<sup>26</sup> is ezt a szemléletet követi, és egy jogszabályon belül, közösen szabályozza az egyéneket megillető adatvédelmet és az állammal szemben érvényesíthető információs szabadságot. A magyar jogászok kutatásának minőségét jelzi, hogy a törvény elfogadását követő években több állam is átvette a kettős szabályozás modelljét.<sup>27</sup>

### 1.3. Az adatvédelmi jog generációi

Az adatvédelmi tárgyú szabályozás korszakolására vonatkozóan többféle elmélet is kifejtésre került. Az egyes szerzők által megalkotott elméletek részben fedik egymást, és a megelőző történeti részben is tárgyalt valamely főbb jogalkotási termékhez kötik az egyes generációk határait. Közösnek mondható, hogy döntően három-, négy korszakra osztják az adatvédelmi szabályozást, oda nem sorolva a tételes jogi rendelkezéseket megelőző időszakot.

*Mayer-Schönberger* négy fő korszakot különít el egymástól. Az elsőben a szabályozást még a technológiafüggőség jellemzi; a második korszakban már egyre hangsúlyosabban jelennek meg az egyének jogai. A harmadik korszakot a korábban már említett német „népszámlálás-ítélet” és a nyomán

<sup>20</sup> JÓRI, 2018. 32.

<sup>21</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról

<sup>22</sup> Irányelv 1. cikk, valamint az (1)-(5) preambulumbekkezdések

<sup>23</sup> Irányelv (8) preambulumbekkezdés

<sup>24</sup> Irányelv (10) preambulumbekkezdés

<sup>25</sup> GDPR (5) és (7) preambulumbekkezdés

<sup>26</sup> 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról

<sup>27</sup> LAMM Vanda: *Emberi jogi enciklopédia*, Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2018. 14.

kibontakozó információs önrendelkezési jogi koncepció határozza meg. A végső generációt pedig a lefektetett absztrakt alapokon túl, a szektoralitás, a korábbi általános szabályozás konkretizálása jellemzi.<sup>28</sup>

Eltérő álláspontot fogalmaz meg Majtényi, aki három fő generációt különít el egymástól. *Majtényi* az első generáció jellemzőjeként a részben automatizált adatkezelésre irányuló szabályozást jelölte meg. A középső korszakban a szabályozás már független az áró részben automatizáltadathordozóktól. A jelenleg is tartó korszakban véleménye szerint a fő szerep az integrációé.<sup>29</sup>

A *Jóri* szerzőkvartett szintén három korszakot határol el, amelyek esetében a korszakhatárokat a német adatvédelmi jogfejlődés főbb pontjaihoz kötik. Ily módon elhatárolást jelent a népszámlálás-ítélet és az újabb adatvédelmi szabályozás<sup>30</sup> elfogadása.

A szerzők megállapítása szerint az első generációs adatvédelmi szabályozások még az egyén autonómiájába történő állami behatolástól való félelem eredményeként kerültek megalkotásra. Az 1960-70-es években a számítógépes részben automatizált, számítógépes adatkezelés szabályozása volt a jogalkotó célja, amelyre Majtényi is utalt a saját korszakolása kapcsán. Ki kell emelni ugyanakkor, hogy ebben az időszakban még nem került megállapításra az információs önrendelkezési jog, így csak egyes részjogosítványai érvényesültek a korai szabályozásokban.

A második generációs adatvédelmi szabályozás nívója az információs önrendelkezési jog megállapítása volt, amelyet a BVerfG az általános személyiségi jogból vezetett le. Továbbá fontos megemlíteni, hogy a jogi szabályozást kiterjesztették az adatkezelés teljes folyamatára, valamint igyekeztek egyre magasabb szintű absztrakciót megvalósítani, kvázi univerzális szabályozást adni, viszont a nagyfokú absztrakció, és az adatkezelés szabályainak általánosítása tette szükségessé a harmadik generációs szabadságjogok megalkotását.

A harmadik generációs szabályozás tekintetében meg kell állapítani, hogy a jogalkotók egy paradigmaváltáson estek át. Míg a megelőző generációban a minél magasabb szintű absztrakció elérése és a technológiától független szabályozás megalkotása volt a cél, a harmadik generáció esetében ennek az ellenpólusa figyelhető meg. A szektorális szabályozás következtében a jogalkotók igyekeztek tipizálni a felmerülő adatkezeléseket, és ezekre speciális szabályokat alkotni, valamint a jogalkotó a technológia követése helyett igyekszik előre menni és a szabályozás által befolyásolni az adatkezelés mikéntjét.

A harmadik generáció során említett jogalkotói trendek eklatáns példája az Európai Unió adatvédelmi reformsomagja. Mivel a szabályozás nemrég lépett hatályba a koncepció sikerével kapcsolatban az évek alatt kikristályosodó gyakorlat megvizsgálásával lehet majd biztosabb véleményeket megfogalmazni.<sup>31</sup>

## 2. A személyes adatok védelméhez való jog megítélése

Az egyes jogterületek szabályozásának mikéntjét minden esetben különböző - sokszor egymással ellentétes irányultságú - érdekek alakítják, ez alól a megállapítás alól a személyes adatok védelméhez való jog sem képez kivételt. Az adatvédelem esetében is szembeállítható egymással az érintett magánérdeke, valamint a személyes adatok megismerhetőségéhez kapcsolódó közérdek. Az általános adatvédelmi rendelet preambuluma is ezt ianus arcúságot mutatja, amikor egyfelől az Alapjogi Chartára hivatkozva deklarálja az adatvédelemhez való jog alapjogi jellegét, másrészt biztosítani kívánja az Európai Unió keretében megvalósult belső piac rentábilis működését elősegítő adatáramlást.<sup>32</sup>

A jog sok esetben sajnálatosan nem előidézi a társadalmi és politikai folyamatokat, hanem követi azokat. Az adatvédelemhez való jog aktuális paradigmáját is döntően az aktuális igények szerint alakítják. A World Trade Center elleni terrortámadás a közérdek előretörését eredményezte, míg a Cambridge Analytica botrány a magánérdek hatványozódását vonta maga után.

<sup>28</sup> JÓRI, 2018.29.

<sup>29</sup> JÓRI, 2018. 29.

<sup>30</sup> Teledienstedatenschutzgesetz

<sup>31</sup> JÓRI, 2018. 27-47.

<sup>32</sup> GDPR (1)-(3) preambulumbekkezdések



Az adatvédelemhez való jog megfelelő szabályozásának megteremtéséhez meg kell találni az érdekegyensúlyt. A paradox helyzet feloldásának elméleti hátterét a *Duncan-féle „R-U Confidentiality Map”* jelenti, amelyen a „Risk” a nyilvánosságra hozatal kockázatát, míg az „Utility” a nyilvánosságra hozott adatok használhatóságát jelzi. „*Duncan elmélete szerint a keresett pont az, ahol a nyilvánosságra hozott adatok kockázata még elviselhető, ugyanakkor a görbe növekedésének intenzitása a hasznosság irányában már nem számottevő.*”<sup>33</sup> Kárpáti példáját használva az adatvédelemhez való jog egyensúlya hasonlatos a két egymásra helyezett biliárdgolyóhoz, amelyeknek van egy képzeletbeli egyensúlyi holtpontja, viszont ez az állapot csak pillanatnyi jellegű.<sup>34</sup>

## 2.1. Az adatvédelemhez való jog természete

A magyar jogforrási hierarchia csúcán az Alaptörvény helyezkedik el. Amint arról Hegedűs is említést tesz, az adatvédelmi jog klasszikus polgári és politikai jog,<sup>35</sup> és mint ilyet Hazánk Alaptörvénye<sup>36</sup> is deklarál a VI. cikk (1) bekezdés első fordulatóban.<sup>37</sup> Az uniós jog tekintetében az Alapjogi Charta 8. cikke és az EUMSZ 16. cikk (1) bekezdése<sup>38</sup> rögzíti a személyes adatok védelméhez való jogot, mint alapvető emberi jogot. Ugyanakkor a személyes adatok védelméhez való természetének bemutatását célszerű a német jogban kezdeni. Már korábban, a történeti részben is említésre kerül a BVerfG 1983-as népszámlálás-ítélete, amelyben elvi érveléssel mondták ki, hogy „*az Alaptörvény ennyiben biztosítja az egyén illetékességét arra, hogy személyes adatainak felfedezéséről és felhasználásáról alapvetően maga rendelkezzen*”,<sup>39</sup> ezzel megfogalmazva az információs önrendelkezési jogot. A BVerfG az emberi méltóság sérthetetlenségéből<sup>40</sup> és a személyi szabadság elvéből<sup>41</sup> vezette le az információs önrendelkezési jogot, mint az általános személyiségi jog egyik megnyilvánulási formáját. A német döntésnek nagy hatást gyakorolt az egyes európai államok szabályozására, így a magyarra is.

Az adatvédelemhez való jogot Magyarországon a rendszerváltás során foglalták bele az Alkotmányába.<sup>42</sup> A magyar Alkotmánybíróság az ún. „személyi szám”<sup>43</sup> elnevezésű döntésében fejtette ki álláspontját az információs önrendelkezési jog lényegi tartalmával kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság indokolása alapján „*az információs önrendelkezési jog lényege az, hogy az érintett tudhatja és követheti személyes adatai felhasználásának útját és körülményeit, először is biztosítani kell e jog gyakorlásának előfeltételét*”<sup>44</sup>, továbbá megállapítja az adatvédelemhez való jog konstitutív elemeit, amelyek a célhoz kötött, osztott információs rendszerek elve, és az a főszabály, hogy az adatot az érintettől, annak tudtával és beleegyezésével kell felvenni.<sup>45</sup> Az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott döntések helyzetét maga az Alaptörvény rendezi; ugyan „*az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen*

<sup>33</sup> KÁRPÁTI József: A bizalmas adatok kezelése és a magántitok védelme In: Statisztikai Szemle, 2003. 81. évfolyam 1. szám, 71.

<sup>34</sup> Kárpáti, 2003. 70.

<sup>35</sup> LAMM, 2018. 12.

<sup>36</sup> Magyarország Alaptörvénye 2012. január 1-jétől kezdve képezi a magyar jogforrási hierarchia csúcsát.

<sup>37</sup> Alaptörvény Szabadság és Felelősség rész: VI. cikk (1) „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteltben tartsák.*”

<sup>38</sup> EKSz. korábbi 286. cikke

<sup>39</sup> Népszámlálás-ítélet In: TÓTH, 1991. 6.16.

<sup>40</sup> Német Alaptörvény (Grundgesetz, a továbbiakban: GG) 1. cikk (1) bekezdés: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Annak tisztelete és védelmezése kötelező minden állami hatalom számára.*” Az eredeti német szöveg magyar fordítása In: NÉMETH Lajos (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2016. 661.

<sup>41</sup> GG 2. cikk (1) bekezdés: „*Mindenkinek joga van arra, hogy saját személyiségét szabadon kibontakoztassa, amennyiben az mások jogait nem sérti és nem ütközik az alkotmányos rendbe, vagy erkölcsi törvénybe.*” Az eredeti német szöveg magyar fordítása In: NÉMETH, 2016.661.

<sup>42</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvényt a rendszerváltás során az az 1989. évi XXXI. törvény módosította. Ezzel a módosítással ruházták fel jogállamisággal a korábban kommunista ideológián alapuló szocialista Alkotmányt. A személyes adatok védelme mellett bekerült az Alkotmányba többek között a közérdekű adatok nyilvánossága és terjeszthetősége, valamint a szabad sajtó biztosítása is.

<sup>43</sup> 15/1991. (IV. 13.) AB határozat

<sup>44</sup> 15/1991. (IV. 13.) AB határozat III. 2.4.

<sup>45</sup> 15/1991. (IV. 13.) AB határozat III. 3.1.



*határozatok által kifejtett joghatásokat*.<sup>46</sup>

Fontos kiemelni, hogy más alapjogokhoz hasonlóan a személyes adatok védelméhez fűződő jog sem abszolút, nem korlátozhatatlan.<sup>47</sup> A GDPR preambuluma alapján az adatvédelmi jogot az arányosság elvét szem előtt tartva, a társadalomban betöltött szerepének függvényében kell figyelembe venni, egyensúlyban más alapvető jogokkal.<sup>48</sup> Az Alkotmánybíróság 2/1990. (II. 18.) AB határozatában megállapította, hogy *a személyes adatok védelméhez való jog nem abszolút jog*. Korlátozására kivételes esetben, törvényben kerülhet sor. Az adatvédelemhez való jog korlátozásával kapcsolatban meg kell említeni Sólyom László különvéleményét, amelyben kifejti, hogy a korlátozás abban az esetben tekinthető alkotmányosnak, ha: *„megfelel az Alkotmány 8. § (3) bekezdésében megállapított feltételeknek. [...] alapvető jog gyakorlása csak alkotmányerejű törvényben megállapított olyan korlátozásnak vethető alá, amely az állam biztonsága, a belső rend, a közbiztonság, a közegészség, a közérdeke vagy mások alapvető jogainak és szabadságának védelme érdekében szükséges.”* Sólyom László különvéleményének dogmatikai alapját a BVerfG 1983-as ítélete szolgáltatja. BVerfG - a már hivatkozott népszámlálás-ítéletében - az információs önrendelkezési joggal összefüggésben kifejtette, hogy az egyénnek nem korlátlan értelemben van joga személyes adatai felett, mégpedig azért, mert *„az információ, bármennyire személyes is a társadalmi valóság olyan leképezése, amelyet nem lehet kizárólag egyedül az érintetthez tartozónak tekinteni”*.<sup>49</sup> Ebből következően „túlnyomó közérdek” esetén lehetséges az információs önrendelkezési jog korlátozása. A BVerfG az információs önrendelkezési jog tényleges korlátozása esetén kettős feltételrendszert állított fel. Az első feltétel, hogy a korlátozás megengedhetőségéhez szükség van egy olyan *törvényes indokra*, amelyből a korlátozás feltételei és mértéke megismerhető az érintettek felől. A másik feltétel, hogy a közhatalom csak a közérdek védelme érdekében elengedhetetlenül szükséges mértékben korlátozhatja az információ önrendelkezési jogot (*arányosság alapelve*).<sup>50</sup>

A magyar jogalkotási termékek közül a Polgári Törvénykönyv<sup>51</sup> (a továbbiakban Ptk.) és az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény<sup>52</sup> (a továbbiakban: Infotv.) alkotják a hazai adatvédelmi szabályozás gerincét. A Ptk. a - népszámlálás-ítélettel és a személyi szám ítélettel összhangban - a nevesített személyiségi jogok között helyezi el a személyes adatok védelméhez való jogot.<sup>53</sup> A Ptk. a kódex jellegének következményeként részletes szabályozást nem foglal magába a személyes adatok védelmével kapcsolatban, pusztán a személyiségi jogokra vonatkozó általános szabályokat és a megsértésük szankcióit tartalmazza.<sup>54</sup> Az adatvédelemre vonatkozó részletes törvényi szabályozást az Infotv. foglalja magába, amely jelentős mértékű módosuláson esett keresztül a GDPR hatályba lépését követően. A változások mértéke ugyanakkor sok kérdést felvetet.

## 2.2. Elhatárolások

Minden jogterület bemutatása során szükséges megtenni a kellő elhatárolásokat a szomszédos jogterületektől, ezzel elkerülve a tanulmány szükségtelen terjengősségét. A jogterület elkülönítését követően a konkrét jogszabályokra irányuló kutatások - részben jelen tanulmány is meg kell határozni a jogterület szabályozásának azt a szegmensét, amelyre irányul, természetesen a kellően pontos bemutatás érdekében megtartva a szabályozás kontextusát. Az elhatárolás során a tanulmány fokozatosan fokozatosan közelebbi a tárgyalt adatvédelmi szabályozáshoz, és meg kívánja adni az elhatárolás alapjául szolgáló ismérveket.

<sup>46</sup> Alaptörvény Záró és Vegyes rendelkezések 5. pont

<sup>47</sup> A német alkotmánybíróság részben az emberi méltóság elvéből vezette le az információs önrendelkezési jogot. A magyar Alkotmánybíróság a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában kimondta, hogy *„az emberi méltósághoz való jog azt jelenti, hogy van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva - a klasszikus megfogalmazás szerint - az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá. A méltósághoz való jognak ez a felfogása különbözteti meg az embert a jogi személyektől, amelyek teljesen szabályozás alá vonhatók, nincs „érintetetlen” lényegük.”* A BVerfG véleményét tükrözi a GDPR (4) preambulumbekkezdése is.

<sup>48</sup> GDPR (1), (2) és (4) preambulumbekkezdései

<sup>49</sup> Népszámlálás-ítélet In: TÓTH, 1991. 6.16.

<sup>50</sup> Népszámlálás-ítélet In: TÓTH. 1991. 6.17.

<sup>51</sup> 2013. évi V. törvény

<sup>52</sup> 2011. évi CXII. törvény

<sup>53</sup> Ptk. 2:43. § e) pont

<sup>54</sup> Ptk. Harmadik Könyv, Harmadik rész (Személyiségi jogok)

### 2.2.1. Az információs jogok elhatárolása

A korábbiakban már említésre került a magyar jogfejlődés sajátossága, nevezetesen, hogy az információs szabadságot az adatvédelemhez való jog „testvérjogának” tekintik és a két jogterület együttesen alkotja az információs jogokat. Ezen nézet nyomán alakult ki az a jogalkotói gyakorlat, amelynek keretében a két, egymással rokonítható jogterületre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket egy törvénybe foglalták. Mind a két jogterület az utóbbi évtizedekben jutott egyre nagyobb jelentőséghez. A jóléti államok megszületésével az állam a korábbiakhoz nem fogható mértékben kezdte el érinteni a magánfeleket. Az adatvédelem tekintetében ezzel összefüggésben az egyén magánszférájának védelme jelent meg, az információs szabadság tekintetében pedig elsősorban a közhatalom birtokosának ellenőrzése, így ez az egyik első és markáns különbség a két jogterület között.

Alapvető eltérés, hogy az adatvédelem és az információs szabadság eltérő jogokból került levezetésre. A személyes adatok védelmére az emberi méltóság sérthetlenségéből és a személyi szabadság elvéből vezette le a BVerfG.<sup>55</sup> Az információs szabadság viszont eredetét tekintve a véleménynyilvánítás szabadságával és a sajtószabadsággal mutat rokonságot.<sup>56</sup>

Az egyik elsődleges megkülönböztető jegyeket a két jogterület irányultsága jelenti. Az információs szabadság *pozitív tartalmú*, mivel az államot aktív magatartásra kötelezi az *államot*, nevezetesen, hogy biztosítsa a közérdekű adatokhoz való megfelelő hozzáférést. Ezzel szemben az adatvédelemhez való jog *negatív tartalmú*, az passzív magatartásra kötelezi az *államot, illetve más adatkezelőket*. A személyes adatok védelméhez való jog biztosítottságának ellenőrzése természetesen igényel pozitív, cselekvő magatartási formákat is, viszont ezen túlmenően a szabályozás korlátokat állít az adatkezelés terjedelmére és módjára vonatkozóan. Az információs szabadság biztosítása ezzel szemben tisztán aktív magatartási formával teremthető meg. A igényt követő közigazgatási eljárás keretében megvalósuló adatszolgáltatással. Az információs szabadság biztosítása nem valósulhat meg az állam aktív részvétele nélkül, így az információs szabadság nem sorolható a klasszikus első generációs szabadságjogok közé, amelyek mindegyike az állam passzivitását igényelte. Az előbbi okokból következtében utal rá *Kerekes*, hogy a magyar terminus technikus<sup>57</sup> nem kellő pontosságú szemben a nemzetközi szabályozásban alkalmazott információhoz való jog terminussal (*right to information*).<sup>58</sup>

Az elhatárolási ismérvek között kell említeni, hogy a két jogterület esetében eltérő az érintett adatok köre. Az adatvédelmi jog a természetes személyekhez szervesen kötődő személyes adatok védelmére irányul. Az információs szabadság ezzel szemben a közhatalom gyakorlása során felmerült adatokra terjed ki, amelyek adott esetben lehetnek meghatározott személyes adatok is. További fontos eltérés, hogy míg az adatvédelem csak a természetes személyeket illeti meg,<sup>59</sup> addig az információs szabadság a jogi személyeket is megilleti.<sup>60</sup>

Természetesen mind az adatvédelem, mind az információs szabadság korlátozható. Sólyom László különvéleménye kapcsán már említésre kerültek a személyes adatkezelés korlátozhatóságának feltételei. Az információs szabadság is törvény rendelkezése által korlátozható hasonlóan az adatvédelemhez. Ugyanakkor meg kell említeni egy speciális esetkört, a minősített adatok kérdését. A minősített adat védelméről szóló törvény<sup>61</sup> értelmező rendelkezése értelmében „*közérdekű adat nyilvánosságához fűződő jogot minősítéssel korlátozni csak az e törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén, a védelemhez szükséges minősítési szinttel és a feltétlenül*

<sup>55</sup> Népszámlálás-ítélet In: TÓTH, 1991. 6.16.

<sup>56</sup> LAMM, 2018. 405.

<sup>57</sup> Fontos megemlíteni, hogy nincs egységesen elfogadott elnevezése a magyarul információs szabadságnak elnevezett jognak.

<sup>58</sup> LAMM, 2018. 405.

<sup>59</sup> A GDPR a szabályozás egészében - és az elnevezésében is következetesen - a „természetes személyekkel” kapcsolatos adatkezelésről rendelkezik, valamint a (14) preambulumbekkezdésben *expressis verbis* ki is mondja, hogy a rendelet hatálya nem terjed ki a jogi személyekkel kapcsolatos személyes adatkezelésre. Ennek ellenére felmerülhet, hogy a GDPR hatályán kívül elképzelhető a személyes adatok kezelése, viszont ezt egyértelműen kizárják az Infotv. - és a GDPR - értelmező rendelkezései, a személyes adat és az érintett meghatározása (Infotv. 3. § 1. és 2. pont).

<sup>60</sup> LAMM, 2018. 405.

<sup>61</sup> 2009. évi CLV. törvény

*szükséges ideig lehet*”. A minősített adatok és a közérdekű adatok részletesebb bemutatása viszont nem célja jelen tanulmánynak.

Végezetül utalni kell az adatvédelem és az információszabadság jogi szabályozásának szintjére. Az adatvédelem tekintetében sokkal magasabb szintű absztrakció valósult meg, valamint a GDPR hatálybalépésével az Európai Unión belül a jogszabályi környezet is döntően egységesnek mondható. Az információszabadság tekintetében is történt nemzetállami jogalkotás,<sup>62</sup> valamint elfogadásra kerültek ugyan nemzetközi egyezmények,<sup>63</sup> viszont ezek tekintetében a jogharmonizációnak csak egy alacsonyabb szintje a jogközelítés valósult meg. Az uniós szabályozás biztosítja az Európai Unió intézményeinek átláthatóságát, különös tekintettel a döntéshozó szervekre (Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság).<sup>64</sup> Továbbá fontos kiemelni az ún. PSI irányelvet,<sup>65</sup> amely *a tagállamok számára előírta, hogy a megfelelő nemzeti jogszabályok megalkotásával biztosítsák a közszféra információinak hasznosulását*.<sup>66</sup>

### 2.2.2. A jogi személyek esete

A személyes adatok védelméhez való jog, mint nevesített személyiségi jog minden természetes személyt megillető jogosultság. Felmerül ugyanakkor a nem természetes személyekkel kapcsolatos adatkezelés kérdésköre is. Fontos kiemelni, hogy személyiségi jogai csak és kizárólag a természetes személyeknek lehetnek, a jogi személyeknek ezzel szemben személyhez fűződő jogaik lehetnek. A személyhez fűződő jogok ugyanakkor sokkal szűkebbek, jellegükből adódóan nem valamennyi személyiségi jog lehet egyben személyhez fűződő jog is. Ugyanúgy, ahogy a jogi személyek nem rendelkeznek kegyeleti joggal, nem rendelkeznek a személyes adatok védelméhez való joggal sem. Az érintett és a személyes adat definíciója eleve kizárja a jogi személyeket a személyes adatok védelméhez való jog alanyi köréből, hiszen mind a kettő nélkülözhetetlen fogalmi elem a természetes személyi lét. Továbbá az általános adatvédelmi rendelet tekintetében ki kell emelni a Preambulum (2) és (14) bekezdéseit, amelyekben *expressis verbis* ki is mondja, hogy a rendelet hatálya nem terjed ki a jogi személyekkel kapcsolatos adatkezelésre.

A jogi személyek jellegéből következően szintén kizárja. Mivel a jogi személyek ún. másodlagos, származtatott jogalanyok, a létrejöttük elengedhetetlen feltétele az állami elismerés, amely a jogi személyek nyilvántartásba történő bejegyzését jelenti. A bejegyzés nélkül nem lehet jogi személyről beszélni. Ezen nyilvántartások - mint például a cégbíróságok cégnyilvántartása - esetében érvényesül a közhitelesség és a nyilvánosság elve. A jogi személyek adatainak nyilvánosságához fűződő közérdek okán ezek szabadon megismerhetők kell, hogy legyenek.

### 2.2.3. A GDPR mint lex generalis

Az adatvédelmi reformcsomag esetében a GDPR tekinthető zsinórmértéknek, az adatvédelmi tárgyú szabályozások általános alapjának. Az adatvédelmi jog generációinál már kiemelésre került, hogy a harmadik generációs jogalkotás egyik fő jellemzője a szektoralitás, azaz az egyes konkrét adatkezelésekre adandó kifejezett szabályozás megalkotása. Az említett célkitűzés nem kivitelezhető anélkül, hogy ne kerülne megalkotásra egy az általános rendelkezéseket magába foglaló, magas szintű absztrakcióval rendelkező jogi norma. Az adatvédelem tekintetében ezt a szerepet a GDPR tölti be.

A mozaikszerűen felépülő szabályozásból következően megállapítható, hogy nem minden személyes adattal kapcsolatos adatkezelés tartozik a GDPR hatálya alá, így ebből következően a GDPR tárgyi hatályra vonatkozó rendelkezései jelentik az utolsó elhatárolási ismérvet.<sup>67</sup> A GDPR hatályát korlátozó rendelkezéseket véleményem szerint két csoportba lehet besorolni, egyrészt általános, másrészt speciális kizáró körülményekre. A speciáliskategóriába tartoznak azok az esetek, amikor egy különös jogalkotási aktus - lex specialis - érvényesül az általános adatvédelmi rendelettel szemben, míg az általános csoportba

<sup>62</sup> 1966. Freedom of Information Act (USA)

<sup>63</sup> 2008. Convention on Access to Official Documents (Council of Europe)

<sup>64</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréstől

<sup>65</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EK irányelve (2003. november 17.) a közszféra információinak további felhasználásáról

<sup>66</sup> LAMM, 2018. 410-411.

<sup>67</sup> GDPR 2. cikk

tartoznak az egyéb kizáró körülmények. A speciális kategória tekintetében meg kell említeni a - GDPR mellett a szűkebb értelemben vett adatvédelmi reform keretében megalkotott - bünygi adatkezeléssel kapcsolatos irányelvet<sup>68</sup> (a továbbiakban: Bünygi irányelv). Jelenleg további különös jogalkotási aktus jelentenek Európai Unió intézményrendszere tekintetében megvalósuló személyes adatkezelést meghatározó rendelet,<sup>69</sup> valamint az elektronikus hírközlési ágazatban végrehajtott adatkezelést,<sup>70</sup> és az elektronikus kereskedelem során felmerülő adatkezelést szabályozó irányelvek.<sup>71</sup> Az általános kategória vonatkozásában a GDPR által nevesített kizáró ok, az uniós jog hatályán kívül eső adatkezelés, a háztartási adatkezelés,<sup>72</sup> valamint a tagállamok közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos adatkezelése.

Az adatvédelem uniós szintű megreformálása továbbra sem ért véget. A Bizottság az említett speciális jogszabályok tekintetében is elhatározta a felülvizsgálatot. Az általam bővebb értelemben vett adatvédelmi reformcsomaghoz tartozik 45/2001/EK rendelete és 2002/58/EK irányelve megújítása is. Mind a két felülvizsgálni kívánt terület tekintetében elmondható, hogy az új szabályozást rendeleti szinten kívánják megalkotni.<sup>73</sup> Meglátásom szerint a bővebb értelemben vett adatvédelmi reformcsomagba beletartozik a harmadik generációs adatvédelmi szabályozás szerint megvalósuló valamennyi új jogalkotási termék. Összességében megállapítható, hogy az adatvédelmi jog szabályozása igen magas harmonizációs szintet ért már el, és ez a tendencia folytatódni látszik a fentiekben is említett új adatvédelmi tárgyú tervezetekkel. Az új uniós jogalkotással megvalósuló jogegységesítés egyik mellékhatása, hogy a tagállami jogalkotók szinte teljes egészében elveszítik a jogalkotási kompetenciáikat. Mérlegelve viszont azt a körülményt, hogy mekkora előnyök származnak az egységes, magas színvonalú uniós szabályozásból mind közvetlenül a természetes személyek oldalán, mind közvetett oldalon az uniós belső piac és a versenyképesség oldalán, jelen álláspontom szerint kifizetődő.

### 3. Az uniós jog és a magyar jogrendszer kapcsolata

A szabályozás ismertetése előtt célszerű felvázolni az uniós jog kapcsolatát a magyar jogrendszerrel. Az Alaptörvény Q) cikke értelmében a magyar jogrendszer a monista és a dualista elmélet közül az utóbbit követi. A dualista jogrendszerekben a nemzetközi jogi normák nem kerülnek be automatikusan a belső jogrendszerbe, hanem azokat egy további jogalkotói aktszal kell transzformálni a belső jogba. Az Alkotmánybíróság két meghatározó határozatában fejtette ki az álláspontját az uniós jog megítéléséről. Az 1053/E/2005. AB határozat kijelentette, hogy „szereződési eredetük dacára, az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni”. Ehhez hasonló az előbbi megerősítő megállapítást tett Alkotmánybíróság a 72/2006. (XII.15) AB határozatban: „e szerződések, mint elsődleges jogforrások, és az Irányelv, mint másodlagos jogforrás, közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7.§ (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak.”<sup>74</sup> Ennél a pontnál meg kell említeni, noha az

<sup>68</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/680 irányelve (2016. április 27) a személyes adatoknak az illetékes hatóságok által a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, a vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzett kezelése tekintetében a természetes személyek védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 2008/977/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről

<sup>69</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 45/2001/EK rendelete (2000. december 18.) a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról

<sup>70</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2002/58/EK irányelve (2002. július 12.) az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről (Elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv)

<sup>71</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól (Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv)

<sup>72</sup> A háztartási adatkezelés kritériuma, hogy az adatkezelő a személyes adatok kezelését személyes vagy otthoni tevékenység keretében végezze úgy, hogy az nem irányulhat semmilyen szakmai vagy üzleti tevékenységre In.: GDPR 2. cikk (2) bekezdés c) pont, valamint a (18) preambulumbekkezdés

<sup>73</sup> PÉTERFALVI, 2018. 32-34.

<sup>74</sup> BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban – Második átdolgozott kiadás*, Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2013. 69-70.



Alkotmánybíróság Alaptörvényt megelőző határozatai 2012. január 1.-jével hatályukat veszítették az Alaptörvény Záró és Vegyes rendelkezések 5. pontja értelmében „*e rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat*”. A fenti AB határozatok megállapították, hogy az uniós jog a nemzetközi jogtól különálló jogrendszert alkot, ezáltal az uniós jog eltérően ítélendő meg a nemzetközi jogtól.

Az uniós jog és a magyar jogrendszer közötti kapcsolat kérdésében, és így közvetve a GDPR esetében is kiemelt jelentőséggel bír az Európa-klauzula,<sup>75</sup> amely egyrészt előfeltétele volt hazánk uniós csatlakozásának, valamint alapul szolgál Magyarország és az Unió jogának az összeegyeztetéséhez.<sup>76</sup> Az Alaptörvény megfogalmazása szerint Magyarország az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Problémás a kérdéskör megítélése ugyanis az államok, köztük Magyarország is *summa potestas*,<sup>77</sup> tehát a legfőbb hatalom hordozói. A meghatározáshoz társuló probléma, hogy elvben a szuverén államok tekintetében nem lehet felettes jogalkotóról beszélni, valamint a szuverenitás is egységes, nem megosztható. A magyar jogalkotó megfogalmazása is azt mutatja, hogy az ország nem adta át a szuverenitás egy részét, hanem csak az abból származó hatáskörök meghatározott részét kívánja közösen gyakorolni az Unió intézményeivel és a többi tagállammal. Nem eldöntött a kérdés, hogy az uniós jog milyen mértékben előzi meg a tagállami jogokat, maguk a tagállamok is eltérő állásfoglalásokat alakítottak ki. A magyar Alkotmánybíróság a közös hatáskörgyakorlás két fő korlátját állapítja meg. Egyrészt a közös hatáskörgyakorlás nem sértheti Magyarország szuverenitását (szuverenitáskontroll), másrészt nem járhat az alkotmányos önazonosság sérelmével (identitáskontroll).<sup>78</sup> Az Alkotmánybíróság hivatkozik a BVerfG a „*Solange-határozatokban*” kifejtett álláspontjára, amely kifejti, hogy *az Európai Unió az alapvető jogoknak többnyire a nemzeti alkotmányok által biztosított szintjével azonos, vagy legalább kielégítő mértékű védelmét képes biztosítani. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor nem mondhat le az emberi méltóság és az alapvető jogok lényeges tartalmának ultima ratio jellegű védelméről, és biztosítania kell, hogy az Alaptörvény E) cikke (2) bekezdése alapján megvalósuló közös hatáskörgyakorlás nem jár az emberi méltóság vagy más alapvető jogok lényeges tartalmának sérelmével*.<sup>79</sup>

Az Unió többféle jogalkotási aktust bocsáthat ki (ilyen a rendelet, irányelv és a határozat). Eltérő megkötést jelentenek a tagállamok számára, és nem egyformán engedik az eltérést vagy az alkalmazás megtörténtét. Az uniós jogharmonizációnak öt fő eszköze van, a jelenlegi kérdéskör vizsgálatánál ezek közül kettő bír jelentőséggel, a jogközelítés és a jogegységesítés<sup>80</sup>. A jogközelítés jellemzően irányelvvel<sup>81</sup> történik, amely megállapítja a szabályozás lényegesebb sarokpontjait és főbb irányait, valamint mintát ad a tagállamok számára. A tagállami belső jogba való implementálás viszont már a tagállamok kötelezettsége. Az átültetés során a tagállamok bizonyos mértékben eltérhetnek az irányelvtől, de a főbb kérdésekben kötelesek azt követni.<sup>82</sup> A személyes adatokra vonatkozó uniós szintű szabályozást 2018. május 25-től a GDPR a korábbi irányelvi szintű szabályozástól eltérően már a jogharmonizáció egy magasabb szintjét, a jogegységesítést valósítja meg. Az EUMSZ 288. cikke alapján a rendelet általános hatállyal bír, teljes

<sup>75</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2002. évi LXI. törvény illesztette be a 2/A.§-t a régi Alkotmányba.

<sup>76</sup> Jelenleg az Alaptörvény E) cikke tartalmazza az Európa-klauzulát, amely az Alaptörvény hetedik módosításával (2018. június 28.) nyerte el jelenleg is hatályos szövegét.

<sup>77</sup> Eredeti szövegén a következőképpen szól: „*maiestas est summa in cives ac subditos legibus soluta potestas*”. Jean Bodin meghatározása alapján a szuverenitás nem más, mint abszolút és állandó hatalom. WALKER, Neil: *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, 2006. 247-248.

<sup>78</sup> 22/2016. (XII.5.) AB határozat [54] bekezdése

<sup>79</sup> 22/2016. (XII.5.) AB határozat [49] bekezdése

<sup>80</sup> További jogharmonizációs eszköz a kölcsönös elismerés, a koordinációs-kiegészítő szabályozás, és az uniós szintű tevékenység szabályozása.

<sup>81</sup> Fontos eltérés a rendeletekhez képest, hogy magánszemélyekre nézve közvetlen kötelezettséget nem állapíthat meg. A tagállamokat kötelezi, és így közvetve jelentkezik a szabályozás a magánszemélyek szintjén. Az irányelvek a szabályozási tárgyra vonatkozó alapvető rendelkezéseket, illetve az elérendő jogalkotási célokat határozzák meg. BLUTMAN, 2013. 262.

<sup>82</sup> Egy irányelv nem feltétlenül kötelez minden tagállamot, adódhat olyan eset is, hogy egy vagy több tagállam az irányelv hatályán kívül esik. Ilyen például a 2011/95/EU irányelv, amely esetében „Az EUSZ-hez és EUMSZ-hez csatolt, Dánia helyzetéről szóló 22. jegyzőkönyv 1. és 2. cikkével összhangban Dánia nem vesz részt ennek az irányelvnek az elfogadásában, az rá nézve nem kötelező és nem alkalmazandó.



egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.<sup>83</sup> A tagállamok nem módosíthatnak a rendelet tartalmán,<sup>84</sup> és nincs szükség semmilyen további belső jogi aktusra, hogy a tagállami jog részévé váljon, ily módon a tagállamoknak kihirdetni is tilos őket.<sup>85</sup>

A rendeletek mindazonáltal eltéréseket biztosíthatnak a saját szabályanyaguktól, de az erre irányuló felhatalmazást *expressis verbis* tartalmazniuk kell. A Rendelet (8) és (10) preambulumbekkezdései rögzítik az eltérés lehetőségét a tagállamok számára. A (8) preambulumbekkezdés többek között megengedi, hogy a GDPR egyes elemeinek tagállami jogba történő implementálását a könnyebb érthetőség érdekében. Az Infotv.-t módosító 2018. évi XXXVIII. törvény<sup>86</sup> keretében a magyar jogalkotó ezt a lehetőséget használta ki, amikor egyebek mellett átemelte a GDPR fogalomkészletét az Infotv.-be.

## II. fejezet

Az információs önrendelkezési jog érvényesülése az általános adatvédelmi rendelet alapján

Az Előszóban már utaltam rá, hogy egy az uniós adatvédelmi reformcsomag keretében megalkotott új jogalkotási termékek meghatározó szerepet töltenek be a jelenleg hatályos szabályozásban. A GDPR hatálybalépésével döntő mértékben egységesült az adatvédelmi szabályozás az Unión belül. A gyakorlati tapasztalatok levonására természetesen évek múltán lesz lehetőség, hiszen szükséges, hogy kialakuljon egy egységes jogalkalmazási gyakorlat, viszont ennek ellenére szükséges a friss jogalkotási termékek vizsgálata és - ahol szükséges - az értékelése. Az elkövetkező fejezetben az információs önrendelkezési jog érvényesülését fogom megvizsgálni a GDPR által biztosított környezetben. Ily módon az érintett személyekre fókuszálva fogom megvizsgálni az általános adatvédelmi rendeletet.

### 4. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, valamint az uniós Adatvédelmi Testület

A GDPR hatályba lépése döntő változásokat hozott az adatvédelemhez való jog biztosításához kapcsolódó intézményrendszer viszonylatában is. Az adatvédelemhez való jog érvényesülése tekintetében kiemelt jelentőséggel bír Hazánk esetében a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH), valamint az Európai Unió tagállamainak nemzeti hatóságait összefogó, és az adatvédelmi tárgyú jogalkotási aktusokkal kapcsolatos jogértelmezési tevékenységet végző Adatvédelmi Testület (a továbbiakban: Testület). Jogalkalmazó és jogértelmező tevékenységük következtében megkerülhetetlen jelentőséggel rendelkeznek.

#### 4.1. Az Adatvédelmi Testület

Az általános adatvédelmi rendelet sokkal mélyebb változásokat eredményezett az uniós szintű adatvédelmi intézményrendszer tekintetében, mint a tagállami felügyeleti hatóságok esetében. A GDPR hatálybalépésével létrejött az Adatvédelmi Testület, amely az Irányelv által felállított 29. cikk szerinti Adatvédelmi Munkacsoport (a továbbiakban: Munkacsoport) helyébe lépett. A Testület létrehozása részben párhuzamba vonható a NAIH megszervezésével, mind hatásában, mind a jogalkotói megfontolás szempontjából. A következőkben a szervezeti keretek mellett a feladat- és hatáskört, valamint az ezek biztosításához kapcsolódó eljárásrendet fogom ismertetni.

##### 4.2.1. Az Adatvédelmi Testület intézménye

Az Adatvédelmi Testület szervezeti áttekintése során számomra a legfőbb szempontot a függetlenség

<sup>83</sup> A közvetlen hatály megállapításában nagy szerepe volt az 1963-as van Gend en Loos döntésnek [ECLI:EU:C:1963:1]. A döntés nyomán kialakult egy feltételrendszer, amely teljesítése esetén megállapítható a közvetlen hatály. Ezek a feltételek, hogy kellően világos legyen, valamint feltétel nélküli szabály legyen (az érvényesülése és végrehajtása ne függjön további feltételtől).

<sup>84</sup> ECLI:EU:C:1978:17 (Fratelli Zerbone Snc v Amministrazione delle finanze dello Stato)

<sup>85</sup> ECLI:EU:C:1973:101 (Fratelli Variola S.p.A. v Amministrazione italiana delle Finanze)

<sup>86</sup> Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvénynek az Európai Unió adatvédelmi reformjával összefüggő módosításáról, valamint más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi XXXVIII. törvény

vizsgálata képezte. A GDPR által megkonstruált Testület egy a tagállamok egy - meghatározott - felügyeleti hatóságának vezetőjéből és az európai adatvédelmi biztosból - vagy azok képviselőiből - álló független uniós szerv.<sup>87</sup> A Rendelet 69. cikke rögzíti, hogy a Testület feladatainak ellátása, illetve hatásköreinek gyakorlása során függetlenül jár el, továbbá ezek ellátása során utasítást nem kérhet, és nem is fogadhat el. Fontos kiemelni, hogy az Adatvédelmi Testület a Munkacsoporttal szemben önálló jogi személyiséggel rendelkezik, így az Európai Unió Bírósága előtt támadható (*alperesi legitimitáció*). A Bizottság eredeti jogalkotási javaslatában még egy uniós ügynökséges kívánt létrehozni, viszont ez az elképzelés hamar elvetésre került.<sup>88</sup> A függetlenséget tovább erősíti, hogy Munkacsoporttal szemben a Testület elnökét 5 éves időtartamra választják.<sup>89</sup>

Az Irányelvhez képest változások következtek be a Testület összetételében. A tagállamok által kijelölt felügyelő hatóság vagy hatóságok képviselői mellett a Munkacsoport tagjai voltak a közösségi intézmények és szervek nevében létrehozott hatóságok képviselői is, amely alanyi kör a Testület tekintetében már nem szerepel. További változás, hogy a Bizottság által kijelölt képviselő helyébe az európai adatvédelmi biztos lépett. A megelőző szabályozásban érvényesülő jelentős bizottsági jelenlét enyhülését eredményezte a GDPR. A jelenlegi szabályozás értelmében is a bizottság által kijelölt képviselő részt vehet a Testület eljárásain, viszont szavazati joggal már nem rendelkezik.<sup>90</sup> Az európai adatvédelmi biztos kizárólag az uniós intézményekre, szervekre, hivatalokra és ügynökségekre alkalmazandó azon elveket és szabályokat érintő döntések tekintetében rendelkezik szavazati joggal.<sup>91</sup> Az Európai Unióval szoros kapcsolatban álló országok adatvédelmi hatóságainak képviselői megfigyelőként ugyan részt vehetnek a Testület munkájában, de ez a status kizárólag a GDPR 70. cikke szerinti feladatokkal kapcsolatos eljárásokra korlátozódik.<sup>92</sup>

Speciális alanyi kört képez az Európai Gazdasági Térség tagállamai közül Izland, Norvégia és Liechtenstein, amelyek nemzeti hatóságainak képviselői kvázi tagjai a Testületnek, viszont a döntéshozatalban szavazati joggal nem rendelkeznek, ellenben a meghozott döntések az ezen államok hatóságait is kötik.<sup>93</sup> Ugyan járulékos jogosítványokkal - nevezetesen a döntés kialakításában való közreműködésben - a fenti három állam is rendelkezik, viszont meglátásom szerint ez nem pótolja a szavazati jog hiányát. Hasonlóan, hogy a cégjog sem engedi a *societas leonina*-t, jelen helyzetben sem elvárható egy olyan döntésnek való alávetés, amelynek meghozatalában az érintett nem vehet részt. Mindezekből következően mindenképpen szükséges lenne a három hivatkozott állam helyzetének revíziója.

A Testület mellett működő Titkárságot a korábbiaktól Bizottság helyett az európai adatvédelmi biztos biztosítja.<sup>94</sup> A GDPR által a Testületre ruházott feladatok ellátásában közreműködő alkalmazottak kizárólag a Testület elnökének utasításai alapján végzik a feladataikat,<sup>95</sup> ezzel kettős függelmi viszonyt állva. Az újonnan megalkotott függelmi rendszer ugyan előrelépést jelent még nem teljesen megfelelő. Annak ellenére, hogy az Európai Unió nem állam - a föderális állam koncepcióját a 2005-ös népszavazások elvetették - viszont sok tekintetben hasonlóan funkcionál, mint egy állam. Ebből következően meg kell felelnie a *Montesquieu* által a *Törvények szelleméről* c. munkájában meghatározott hatalmi ágak megosztásának. Célszerű lenne, egy teljesen elkülönült Titkárság létrehozása, amely minden tekintetben független a végrehajtó hatalmat megtestesítő Bizottságtól. Ennek biztosítását szolgálhatná az Európai Parlament és a Tanács által rendezett költségvetés.

#### 4.1.2. Az Adatvédelmi Testület feladat- és hatásköre

<sup>87</sup> GDPR 68. cikk (3) bekezdés

<sup>88</sup> HIJMANS 2016. 149. In.: Péterfalvi, 2018. 329.

<sup>89</sup> Irányelv 29. cikk (4) bekezdés és a GDPR 73. cikk (2) bekezdés

<sup>90</sup> GDPR 68. cikk (5) bekezdés

<sup>91</sup> GDPR 68. cikk (6) bekezdés

<sup>92</sup> PÉTERFALVI, 2018. 332.

<sup>93</sup> PÉTERFALVI, 2018. 333.

<sup>94</sup> Irányelv 29. cikk (5) bekezdés és a GDPR 75. cikk (1) bekezdés

<sup>95</sup> GDPR 75. cikk (2)-(3) bekezdések

A Testület feladat- és hatáskörével kapcsolatban a legfontosabb annak a körülménynek a kiemelése, hogy az európai jogalkotó mindenképpen meg kívánta erősíteni az adatkezelés ellenőrzését végző hatóságok jogosítványait. A GDPR hatálybalépése nem járt hatáskörelvonással, mivel az Irányelv által rögzített tanácsadó szerepköre a továbbiakban is megmaradt. A Testület tanácsadásával elősegíti a Bizottság munkáját az adatvédelmi tárgyú jogalkotási aktusok előkészítése során, továbbá támogatja a nemzeti hatóságok közötti együttműködést. Szükséges azonban megállapítani, hogy a tanácsadó szerep továbbra is *soft law* eszköznek számít.

A GDPR egyik jelentős novuma, hogy a Testület *strict law* jogkörrel is felruházta az adatvédelemhez való jog Európai Unión belüli egységes érvényre jutása érdekében, amelynek a Testület az *egységességi mechanizmus* keretében tesz eleget. A Testület az egységességi mechanizmuson belül *véleményeket* fogad el, valamint *vitarendezési*- és *sürgősségi* eljárásokat folytat le. Fontos megemlíteni, hogy az egységességi mechanizmus során hozott döntések kötelezőek a tagállami hatóságokra nézve.<sup>96</sup>

Vélemény kiadásának két lehetséges esetköre merülhet fel. Egyrészt abban az esetben, ha egy általános érvényű vagy egynél több tagállamban hatással bíró ügy megvizsgálása azért szükséges, mert az illetékes felügyeleti hatóság, nem megfelelően járt el. A vélemény kibocsátásának másik esete, ha illetékes felügyeleti hatóság a Testülethez fordul az adatvédelmi hatásvizsgálat követelményének, magatartási kódex tervezetének, tanúsító szervezet akkreditációjának jóváhagyásának, általános adatvédelmi kikötések, illetve szerződéses garanciák megfelelőségének, valamint kötelező erejű vállalati szabályok megfelelőségének vizsgálata érdekében.<sup>97</sup> A Testület véleményelfogadási eljárása hasonlatos a Kúria jogegységi eljárásával, viszont fontos eltérés, hogy a Testület kizárólag olyan kérdésben bocsáthat ki véleményt, amelyben azt még nem tette, a korábbi véleményeihez a Testület kötve van.<sup>98</sup>

A vitarendezési eljárás célja szintén az egységes jogalkalmazás megteremtése. A felügyeleti hatóságok eljárása során előfordulhat, hogy egymástól eltérő jogértelmezésre jutnak. A GDPR egyik fő célkitűzése az uniós szinten megvalósuló egységes jogalkalmazás megteremtése, amely alapvető követelménye a jogbiztonság és a szabad belső piaci kereskedelem biztosítottságának. A vitarendezési eljárás során a Testület kötelező erejű döntést hoz az eltérő álláspontot képviselő felek tekintetében. Péterfalvi írásában kifejti, hogy a Testület által meghozható kötelező erejű döntés átfogó jellegre vonatkozóan még nem született iránymutatás, nem eldöntött kérdés, hogy a Testület kötve van-e a felek álláspontjához, vagy kialakíthat-e egy sajátot.<sup>99</sup> Véleményem szerint az utóbbi megoldás a követendő, hiszen egyrészt előfordulhat olyan eset, hogy az eltérő álláspontot képviselő felügyeleti hatóságok mindegyike hibás álláspontot vall, másrészt a Testület főszabály szerint kétharmados többséggel<sup>100</sup> dönt a vitarendezés tekintetében, így az eljárás eredménye orientálóan hat a többi tagállami hatóságra is.

A sürgősségi eljárás olyan kivételes helyzetek feloldására szolgál, amelyek esetében az érintettek jogainak és szabadságainak védelme érdekében sürgős fellépésre van szükség. Az ily módon meghozott intézkedések csak ideiglenes jellegűek, a jogalkotó három hónapban maximalizálja az érvényesülésüket.<sup>101</sup>

#### 4.1.3. A Munkacsoport iránymutatásai

Már említésre került, hogy az általános adatvédelmi rendelet hatályon kívül helyezte az Irányelvet és ezzel együtt a Munkacsoportot is. Ez természetesen érinti az adatvédelmi szabályozás szempontjából kiemelt jelentőséggel bíró munkacsoporti véleményeket és iránymutatásokat is. Ugyanakkor a hatályon kívül helyezés nem érinti az ezen vélemények és iránymutatások által kifejtett joghatásokat. A GDPR 94. cikk (2) bekezdés *expressis verbis* kimondja, hogy a hatályon kívül helyezett irányelvre történő hivatkozásokat az általános adatvédelmi rendeletre történő hivatkozással, a Munkacsoportra történő hivatkozást pedig az

<sup>96</sup> PÉTERFALVI, 2018. 338.

<sup>97</sup> GDPR 64. cikk (1) és (2) bekezdések

<sup>98</sup> GDPR 64. cikk (3) bekezdés

<sup>99</sup> PÉTERFALVI, 2018. 342.

<sup>100</sup> GDPR 65. cikk (2) bekezdés

<sup>101</sup> GDPR 66. cikk

Európai Adatvédelmi Testületre történő hivatkozásnak kell tekinteni.<sup>102</sup>

Az információs önrendelkezési jog érvényesülésének bemutatása során kiemelt jelentőséggel bírnak az Adatvédelmi Testület - és az azt megelőző Munkacsoport - jogértelmező iránymutatásai, véleményei és ajánlásai. A hivatkozott állásfoglalások hozzájárulnak az uniós jogalkotási aktusok - és közvetve az ezekre épülő tagállami jogszabályok - rendelkezéseinek értelmezéséhez és tartalmuk pontosításához.

#### 4.2. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

Az Alaptörvény VI. cikk (4) bekezdése rögzíti, hogy „a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi.” Az Alaptörvény rendelkezése értelmében az Infotv. NAIH-ra vonatkozó rendelkezései sarkalatos jogszabálynak minősülnek, így módon erősítve a Hatóság jogi státusát. A Hatóság teljes mértékben független, csak a törvényeknek van alárendelve, feladatkörében nem utasítható, valamint a feladatát más szervektől elkülönülten, befolyásolástól mentesen látja el. A Hatóság számára feladatot csak törvény állapíthat meg.<sup>103</sup> A NAIH függetlenségét tovább erősíti, hogy szemben az alapvető jogok biztosától tisztségét kilenc éves időtartamra nyeri el, ennél kizárólag az Állami Számvevőszék elnökét választják meg hosszabb időszakokra.<sup>104</sup> A tagállami hatóságok vezetőinek személyes függetlensége nem kerül részletesebb kifejtésre, a tanulmánynak nem célja ennek a bemutatása.

Az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvény<sup>105</sup> által megkonstruált szakombudsmani rendszer keretében, de egységes hivatallal látták el az alapvető jogok - és ezen belül a személyes adatok védelméhez való jog - védelmét. Az Alaptörvény paradigmaváltása következtében az adatvédelemért felelős ombudsman nagyobb önállóságot nyert és immár, mint autonóm államigazgatási szerv látja el a feladatait. Fontos eltérés, hogy míg az alapvető jogok biztosának *soft law* eszközök - ajánlás, kezdeményezés, javaslatétel, Alkotmánybírósághoz fordulás, meghatározott perbe való beavatkozás stb. - állnak a rendelkezésére, addig a NAIH rendelkezik hatósági jogkörrel is. Így módon olyan különböző eljárásokat folytathat le, mint az adatvédelmi hatósági eljárás, a titokfelületesi hatósági eljárás, az adatkezelési engedélyezési eljárás, et cetera.

A GDPR rendelkezései értelmében a „természetes személyek alapvető jogainak és szabadságainak a személyes adataik kezelése tekintetében történő védelme, valamint a személyes adatok Unión belüli szabad áramlásának megkönnyítése érdekében minden tagállam előírja, hogy e rendelet alkalmazásának ellenőrzéséért egy vagy több független közhatalmi szerv (felügyeleti hatóság) felel.”<sup>106</sup> Hazánk viszonylatában a GDPR által meghatározott hatósági feladat- és hatáskört a Magyarország joghatósága alá tartozó jogviszonyok tekintetében a NAIH gyakorolja.<sup>107</sup> Továbbá a NAIH - más szervekkel vagy személyekkel együttműködve - *képviseli Magyarországot* az Európai Unió közös adatvédelmi felügyelő testületeiben.<sup>108</sup> Az általános adatvédelmi rendelet az Irányelvhez képest nem hozott változást a NAIH jogállásában, döntően inkább az eljárását érinteti.

A NAIH-nak mint felügyelő hatóságnak a legfontosabb feladata az adatvédelmi tárgyú jogszabályok betartatása. Az általános adatvédelmi rendelet az 57-58. cikkeken példálózó jelleggel határozza meg a felügyeleti hatóságok feladat- és hatásköreit. A feladatok részletes ismertetését mellőzve két körülményt szeretnék kiemelni. Egyrészt a GDPR erősíti a tagállami hatóságok egymás közötti, valamint a tagállami hatóságok és a Testület közötti együttműködést. Ennek az egyik megjelenési formája a Testület kapcsán már kifejtett véleményalkotási esetek, valamint például a Testület által lefolytatott vitarendezési eljárás. A másik, hogy hasonlóan a Testület által végzett tanácsadáshoz, a tagállami felügyeleti hatóságom is

<sup>102</sup> Ilyen megoldással élt a magyar jogalkotó is az Alaptörvény hatályba léptetése kapcsán a régi Alkotmány nyomán meghozott alkotmánybírósági határozatok tekintetében.

<sup>103</sup> Infotv. 38. § (5) bekezdés

<sup>104</sup> Infotv. 40. § (3) bekezdés

<sup>105</sup> 1993. évi LIX. törvény

<sup>106</sup> GDPR 51. cikk (1) bekezdése

<sup>107</sup> Infotv. 38. § (2a) bekezdés

<sup>108</sup> Infotv. 38. § (4) bekezdés e) pont



támogatják a nemzeti szintű adatvédelmi tárgyú jogszabályok megalkotását.<sup>109</sup> Ezzel szakmai alapot képezve a tagállami jogalkotásnak.

A GDPR hatására erősödés figyelhető meg a személyes adatok védelméhez való jog tekintetében. Az egyes nemzeti hatóságok is átvették ezt a szemléletmódot és igyekeznek többletintézkedésekkel, ajánlásokkal elősegíteni az adatvédelemhez való jog biztosítottságát. Jó példaként szolgál a Romániában létrehozott felügyeleti szerv, a Személyes Adatok Feldolgozását Felügyelő Országos Hatóság (Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal), amely annak ellenére ajánlja az adatvédelmi tisztviselők kijelölését a 250 embernél kevesebb főt foglalkoztató magánvállalkozások számára, hogy a GDPR értelmében ez nem lenne kötelező.<sup>110</sup>

### 5. Az információs önrendelkezési jog biztosítottsága

A GDPR szabályanyaga sokkal bővebb, mint a korábban már ismertetett Irányelv. A cikkek számát alapul véve megközelítőleg a háromszorosa, terjedelmét tekintve a több mint négyszerese. A GDPR jelentős része technikai kérdéseket rendez, többek között az adatkezelő tevékenységének szabályozását, a tevékenységével kapcsolatos követelményeket, viszont ennek bemutatása nem célja jelen tanulmánynak. Szem előtt tartva a korábbiakban meghatározott célokat, részletesebb vizsgálatot az érintett személyekhez leginkább kapcsolódó szabályanyagot, az információs önrendelkezési jog érvényesülését - és a kapcsolódó kérdéseket - kívánom bemutatni.

#### 5.1. A személyes adat

A személyes adat fogalmi körének meghatározása az adatvédelmi tárgyú szabályozás *conditio sine qua non*-ja, az említett terminus nélkül értelmezhetetlen a rá épülő szabályozás. Az általános adatvédelmi rendelet meghatározása szerint a személyes adat nem más, mint „azonosított vagy azonosítható természetes személyre („érintett”) vonatkozó bármely információ”.<sup>111</sup> Péterfalvi megállapítása szerint a GDPR a fogalomkészletben lényeges változást nem hozott, inkább finomított a definíciókon és némileg egyszerűsítette némelyiket. Összegző megfogalmazásra törekedett többek között a személyes adat fogalmának meghatározása esetében is.<sup>112</sup> A GDPR-ban rögzített fogalom megegyezik az Irányelvben meghatározottal,<sup>113</sup> a GDPR ugyanakkor mégis előrelépést jelent. Egyrészt már az értelmező rendelkezések között meghatározza a személyes adatok különleges kategóriáit, ezzel szüntette meg az *ex lex* állapotot. A másik, hogy a GDPR főszabály szerint tiltja a különleges adatok kezelését<sup>114</sup> - természetesen kivételekkel -, míg az Irányelv<sup>115</sup> a tagállamok diszkrecionális döntésére bízta, hogy megtiltják-e. A magyar jogalkotó az Irányelv szabályozásán túlmutatóan már 2012-ben - az új adatvédelmi törvény elfogadásakor - az értelmező rendelkezések közé emelte és meghatározott szenzitív adatokat, valamint meghatározta a bűnügyi személyes adat fogalmát is, viszont ezt az adatvédelmi reform keretében a Bűnügyi irányelvhez kellett igazítani.

A személyes adat egyes fogalmi elemeinek értelmezését az Adatvédelmi Munkacsoport a személyes adat fogalmáról szóló 4/2007. véleményében (a továbbiakban WP 136) fejtette ki.<sup>116</sup> A Munkacsoport négy konjunktív elemet különít el egymástól; amelyek a „bármilyen információ”, a „vonatkozó”, az „azonosított vagy azonosítható” és a „természetes személy”. A négy feltétel szoros logikai egységet alkot, viszont célszerű részben külön tárgyalni őket.

A természetes személy tekintetében a kiindulópont az érintett emberi mivolta. A GDPR nem differenciál

<sup>109</sup> GDPR 57. cikk (1) bekezdés c) pont

<sup>110</sup> FRIED Noémi Lujza: Az adatvédelem európai útvesztőjében In: Várad, 2018. (17. évf.) 6. sz. 58.

<sup>111</sup> GDPR 4. cikk 1. pont

<sup>112</sup> PÉTERFALVI, 2018. 65.

<sup>113</sup> Irányelv 2. cikk a) pont

<sup>114</sup> GDPR 9. cikk (1) bekezdés

<sup>115</sup> Irányelv 8. cikk (1) bekezdés

<sup>116</sup> A GDPR 94. cikke ugyan hatályon kívül helyezte az Irányelvet, viszont a (2) bekezdés rendelkezése értelmében „a természetes személyeknek a személyes adatok feldolgozása tekintetében való védelmével foglalkozó munkacsoportra történő hivatkozást az e rendelet által létrehozott Európai Adatvédelmi Testületre történő hivatkozásnak kell tekinteni.”



uniós- és nem uniós polgárok közötti személyes adatkezelés tekintetében,<sup>117</sup> ugyanis az adatvédelmet, mint alapvető emberi jogot valamennyi természetes személy számára biztosítani rendeli. A természetes személyt, mint jogalanyt viszont alaposabban meg kell vizsgálni. A GDPR elvi élel mondja ki, hogy a hatálya nem terjed ki a jogi személyekkel kapcsolatos adatkezelésre,<sup>118</sup> ide nem értve azt az esetkört, amikor a jogi személy, mint adatkezelő, vagy adatfeldolgozó szerepel. A természetes személyek tekintetében a jogalanyiságra kell röviden kitérni. A természetes személyek jogalanyisága általános, egyenlő, teljes és feltétlen, viszont ez a tényhelyzet a már megszületett és élő természetes személyek esetében igaz. Az emberről, mint jogalanyról az élve születés és a biológiai halál közötti időtartamban lehet beszélni. A megfogant méhmagzat még nem jogalany, az esetében az élve születés feltétele szükséges a jogalannyá váláshoz.<sup>119</sup> Hasonló a probléma a már elhunyt személyek tekintetében is, akik már nem számítanak jogalanyoknak. A GDPR *expressis verbis* ki is jelenti, hogy a rendeletet nem kell alkalmazni az elhunyt személyekkel kapcsolatos adatkezelésre, viszont lehetőséget biztosít a tagállamoknak a védelem kiterjesztésére.<sup>120</sup> Fontos megemlíteni, hogy az érintett személyi körök nem maradnak jogvédelem nélkül. Az elhunytak tekintetében felmerülhet a Ptk.-ban rögzített kegyeleti jog a szabályozás kiterjesztésének hiányában.<sup>121</sup> A méhmagzatok tekintetében pedig a Munkacsoport fejtette ki a véleményében, hogy a magzat személyes adatai kapcsolatba hozhatók az anyag egészségügyi személyes adataival, ezáltal közvetetten kiterjed rájuk a GDPR által garantált védelem.<sup>122</sup>

Az érintett természetes személynek *azonosítottnak vagy azonosíthatónak* kell lennie. A GDPR értelmező rendelkezései alapján „*azonosítható az a természetes személy, aki közvetlen vagy közvetett módon, különösen valamely azonosító, például név, szám, helymeghatározó adat, online azonosító vagy a természetes személy testi, fiziológiai, genetikai, szellemi, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára vonatkozó egy vagy több tényező alapján azonosítható*”.<sup>123</sup> Az általános adatvédelmi rendelet Preambuluma az azonosíthatóság tekintetében az észszerűséget állítja zsinórmértéknek. Az észszerűségnek való megfelelés tekintetében olyan objektív körülményekre kell figyelemmel lenni, mint az azonosítás költsége, a ráfordított időmennyiség, valamint a rendelkezésre álló technológia.<sup>124</sup> Továbbá megkülönböztethető közvetlen és közvetett azonosíthatóság. A Munkacsoport véleménye alapján közvetlen azonosíthatóságot tesz lehetővé az érintett személy neve, valamint az ehhez kapcsolódó - a beazonosítást pontosító - járulékos információk, többek között a lakcím, születési hely és idő. A közvetett azonosíthatóság esetében egyedi kombinációk jelenségéről lehet beszélni. A közvetett azonosíthatóság esetében a rendelkezésre álló információk alapján elsőre nem lehetséges egy konkrét természetes személy elkülönítése, viszont az információkból levont következtetések megfelelő feldolgozással alkalmasság tehetők az érintett beazonosításra.<sup>125</sup> Adott esetben egy internet felhasználó által folytatott keresések alapján is azonosíthatóvá válik az érintett személy.<sup>126</sup>

Az *információ* lényegében bármire kiterjedhet, a jogalkotói értelmezés meglehetősen bőven határozza meg a lehetséges eseteket. A WP 136. sz. vélemény alapján a kérdéses információ *jellege* alapján lehet objektív (vércsoport), vagy adott esetben szubjektív (az érintett pozitív megítélése) is. *Tartalmát* tekintve valamennyi információt tartalmazó adatra kiterjedhet (az orvos által kiállított ismeretlen betegre vonatkozó vény is).<sup>127</sup> Az információ bármilyen *formában* rögzítésre kerülhet, a jogalkotó nem követel meg konkrét adathordozási módot.<sup>128</sup> Az absztrakt meghatározás univerzálissá teszi a szabályozást a permanensen változó technológia mellett. Sőt mindezekon túlmenően az sem elvárta az információval szemben, hogy valós legyen, ennek az

<sup>117</sup> GDPR (2) és (14) preambulumbekkezdések

<sup>118</sup> GDPR (14) preambulumbekkezdés, valamint 1. cikk (1) bekezdés és 4. cikk 1. pont

<sup>119</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>120</sup> GDPR (27) preambulumbekkezdés

<sup>121</sup> Ptk. 2:50. §

<sup>122</sup> WP 136.

<sup>123</sup> GDPR 4. cikk 1. pont második fordulat

<sup>124</sup> GDPR (26) preambulumbekkezdés

<sup>125</sup> WP 136.

<sup>126</sup> ECLI:EU:C:2019:15 (Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) v Google LLC)

<sup>127</sup> Különös esetkörte jelentenek a biometrikus, amelyek a konkrét, tényszerű nációk mellett magukba foglalják az azok alapján levonható megállapításokat is.

<sup>128</sup> GDPR (15) preambulumbekkezdés

az indoka, hogy az érintett számára biztosított a hozzáférés és a kijavítás joga.<sup>129</sup> Az egyedüli követelmény, a szintén fogalmi elemként támasztott vonatkozás vagyis, hogy valamilyen módon kapcsolódnia kell a korábbiakban részletezett azonosított vagy azonosítható természetes személyhez.

Az utolsó fogalmi elem az információ és a természetes személy közötti *kapcsolat*. Az információ érintett személyre vonatkozása abban az esetben valósul meg, amennyiben közöttük adekvát kapcsolat áll fenn. A Munkacsoport három lehetséges esetkört különített el. Tartalom elemként történő szereplés esetén az érintettre vonatkozó információt az adatkezelésre tekintet nélkül adják meg, míg a cél elem esetében valamilyen elérendő cél elérése érdekében. A harmadik esetkör az eredmény elem, amelynek az a specialitása, hogy esetében sem a tartalom, sem a cél nem állapítható meg, viszont az információ feldolgozása kihatással lehet az érintettre.<sup>130</sup>

## 5.2. Az adatkezeléshez kapcsolódó alapelvek

A személyes adatok kezelésére vonatkozóan a GDPR alapvető elvi tételeket határoz meg, amelyek magas absztrakciós szintet képviselnek. Ezen alapelvek egymással korrelatív viszonyban állnak, így együttesen képezik azt a zsinórmértéket, jogalkotói elvárást, amellyel összhangban kell állnia a ráépülő jogi normáknak. Az általános adatvédelmi rendelet tulajdonképpen az adatvédelmi szabályozás kódexének tekinthető, mint *lex generalis*, a szabályanyagán alapulnak az egyes speciális uniós adatkezelési jogalkotási aktusok és tagállami jogszabályok is. A kódex jellegből következően a GDPR alapelveinek valamennyi személyes adatkezelés tárgyú jogszabálynak meg kell felelnie. Az alapelveknek elsődlegesen hégzagpótló szerepe van, a Preambulum és az Adatvédelmi Testület értelmező rendelkezéseinek hiányában hivatottak támpontot adni a jogalkalmazóknak. A tagállamok eltérő alapelv-értelmezéséből<sup>131</sup> adódó különbségeket a Munkacsoport WP 203.-as véleménye hivatott mérsékelni. A következőkben az adatvédelmi alapelvek kerülnek rövid ismertetésre, kiemelt figyelmet szentelve a problémaközpontú megközelítésnek, valamint érdemes röviden kitérni a hazai szabályozásra is. Az alapelvek közül kiemelkedik a célhoz kötöttség, és a jogszerűség, amelyek a többi elv levezetésének is alapjául szolgálnak, így ezek bemutatása részletesebben történik.

A *célhoz kötöttség* alapelve<sup>132</sup> Péterfalvi szerint *primus inter pares* az alapelvek között, előfeltétele a többi alapelv érvényesülésének és az adatkezelés megkezdésének.<sup>133</sup> Jóri megállapítja, hogy a célhoz kötöttség elve olyan egyszerre alkotmányos- és a GDPR-ban lefektetett követelmény, amelynek az adatkezelések teljes folyamatában érvényesülnie kell.<sup>134</sup> Az alkotmányos követelmény tekintetében az Alkotmánybíróság egymást követő határozataiban állapította meg a korlátozhatóság követelményét. A személyes adatok védelméhez való jog korlátozhatósága tekintetében a kiindulópont a korábbiakban már hivatkozott „*személyi szám határozat*”. Az korlátozásának kibontására viszont csak az 46/1995. (VI. 30.) AB határozatban került sor, ez alapján „*a személyes adatok védelméhez való jog, mint alapvető jog korlátozásának meg kell felelnie az alkotmányos követelményeknek. Ez azt jelenti, hogy az információs önrendelkezési jogot [...] mint alapjogot csak elkerülhetetlen esetben lehet alkotmányosan korlátozni, akkor ha a korlátozás elkerülhetetlenül szükséges és az a korlátozással elérni kívánt célhoz képest arányos.*” A megengedhetőség tekintetében lényeges kiemelni a 65/2002. (XII. 3.) AB határozatot, amelyben az Alkotmánybíróság „*az Alkotmány [...] az alapjogi teszt szükségességi elemét tovább konkretizálta, s az adatkezelés célhoz kötöttségét állította követelményként.*” Péterfalvi kifejti, hogy a célhoz kötöttség lényegi tartalma az egyértelmű és egyben jogszerű cél megválasztása, valamint ezt követően a személyes adatok céllal, célokkal összeegyeztethető kezelése.<sup>135</sup> A GDPR tartalmaz egy bővítő rendelkezést, amely a közérdekű archiválás céljából, tudományos és történelmi kutatási célból vagy statisztikai célból történő további adatkezelést a céllal összeegyeztethetőnek tekinti.<sup>136</sup>

<sup>129</sup> WP 136.

<sup>130</sup> WP 136.

<sup>131</sup> PÉTERFALVI, 2018. 95.

<sup>132</sup> GDPR 5. cikk (1) bekezdés b) pont

<sup>133</sup> PÉTERFALVI, 2018. 96.

<sup>134</sup> JÓRI, 2018. 96.

<sup>135</sup> PÉTERFALVI, 2018. 98.

<sup>136</sup> GDPR 5. cikk (1) bekezdés b) pont második fordulat

A *jogszerűség, tisztességes eljárás és átláthatóság* alapelve<sup>137</sup> összetett kritériumrendszert állít fel. A *jogszerűség* a GDPR értelmezése szerint abban az esetben valósul meg, ha az adatkezelés az érintett hozzájárulásán alapul, vagy egyéb jogszabályi alappal rendelkezik.<sup>138</sup> Az említett jogszabály lehet a GDPR-tól eltérő norma, adott esetben tagállami jogszabály is. Az uniós jogalkotás ezzel részleges jogalkotási szabadságot biztosít a tagállamoknak, saját jogalkotásukkal jogalapot teremtve az adatkezelésnek. A magyar jogalkotó az Infotv.-ban a véleménynyilvánítás szabadsága tekintetében történő személyes adatkezelést *jogszerűnek* tekinti.<sup>139</sup> A NAIH ugyanakkor a korábbi adatvédelmi biztosok gyakorlatára is építve a jogalkotóval ellentétes álláspontot képvisel. „A Hatóság álláspontja szerint közterületen lehet aláírásokat gyűjteni. Aláírásgyűjtés céljából tilos az állampolgárokat személyesen, otthonaikban felkeresni. Ellenkező esetben a pártok tevékenysége az érintettek zaklatásának minősülne, ami súlyosan sértené a polgárok magánszféráját és a tisztességes adatkezelés követelményét.”<sup>140</sup> Véleményem szerint bár kedvező az állampolgárok közéleti részvétele az államügyek előmenetele szempontjából, ennek ellenére tiszteletben kell tartani az egyének passzív véleménynyilvánítási szabadságát, azaz a hallgatás jogát. A véleménynyilvánítás szabadságának, mint első generációs emberi jognak korlátai vannak ugyan, de tevőleges állami szerepvállalást nem igényel a biztosítása. Továbbá a fenti jogszabályhely visszaélésre adhat alapot, amelynek keretében „az adatkezelők lakcím szerinti bontásban listázzák a polgárokat és esetleg úgynevezett „negatív listákat” állítanak össze azokról, akik nem kívánnak részt venni egy kezdeményezésben.”<sup>141</sup> Álláspontom szerint célszerű lenne a hivatkozott jogszabályhely eliminálása. A tisztességesség és az átláthatóság a *jogszerűség*nél már gyakorlatibb kérdés. Az adatkezelés annyiban minősül tisztességesnek, amennyiben az érintett előzetesen teljes körű tájékoztatást kap az adatkezelőtől. Az átláthatóság tulajdonképpen a tisztességesség biztosítékaként szolgál, nevezetesen megköveteli, hogy „a személyes adatok kezelésével összefüggő tájékoztatás, illetve kommunikáció könnyen hozzáférhető és kérhető legyen, valamint hogy azt világosan és egyszerű nyelvezettel fogalmazzuk meg”.<sup>142</sup> Viszont a GDPR ezen rendelkezése nem egy határozott jogintézmény, így a tartalmát tekintve pontosan nem determinálható.

Az *adattakarékosság* elve<sup>143</sup> valamint a *korlátozott tárolhatóság* elve<sup>144</sup> szorosan kapcsolódik a célhoz kötöttség alapelveéhez, tartalmát tovább részletezi. A GDPR Preambuluma alapján „az adatok körét [...] a célhoz szükséges minimumra kell korlátozni. Ehhez pedig biztosítani kell különösen azt, hogy a személyes adatok tárolása a lehető legrövidebb időtartamra korlátozódjon. Személyes adatok csak abban az esetben kezelhetők, ha az adatkezelés célját egyéb eszközökkel és egyszerű módon nem lehetséges elérni.”<sup>145</sup> Az adattakarékosság tekintetében kettős követelménynek kell teljesülnie. Egyrészt csak abban az esetben megengedett az érintett személyes adatainak kezelése, amennyiben az a cél eléréséhez szükséges, másrészt a cél eléréséhez feltétlenül szükséges adatokra kell korlátozódnia az adatkezelésnek.

A *pontosság* elve<sup>146</sup> nem jelent mást, mint azt, hogy a személyes adatok rögzítése során kiemelt figyelmet kell fordítani a kellően precíz adatrögzítésre. A személyes adatok pontatlan rögzítése jelentős hátrányt okozhat többek között a személyazonosító adatok esetében.<sup>147</sup> Péterfalvi értekezése szerint az adatok pontossága nem törvényszerűen jelenti a rögzített személyes adatok objektívpontosságát, hanem sokkal inkább az adatkezelés céljának fényében kell jól megválasztott, releváns személyes adatoknak lenniük. A személyes adatok pontosságának követelményénél vissza kell utalni a Munkacsoport WP 136. sz. véleményére, amelyben meghatározásra került, hogy a személyes adatnak nem fogalmi eleme az, hogy valós legyen.

<sup>137</sup> GDPR 5. cikk (1) bekezdés a) pont

<sup>138</sup> GDPR (40) preambulumbekkezdés

<sup>139</sup> Infotv. 4.§ (5) bekezdés

<sup>140</sup> A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság közleménye a pártok által tervezett aláírásgyűjtésekről, Budapest, 2013. március 19.

<sup>141</sup> NAIH közlemény, 2013.

<sup>142</sup> GDPR (39) preambulumbekkezdés

<sup>143</sup> GDPR 5. cikk (1) bekezdés c) pont

<sup>144</sup> GDPR 5. cikk (1) bekezdés e) pont

<sup>145</sup> GDPR (39) preambulumbekkezdés

<sup>146</sup> GDPR 5. cikk (1) bekezdés d) pont

<sup>147</sup> RÉVÉSZ Balázs – SOMOGYVÁRI Katalin: *Az információszabadság jelentése, tartalma* In: PÉTERFALVI Attila (szerk.): *Adatvédelem és információszabadság a mindennapokban*, Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2012. 180-182.

Véleményem szerint az megfelelő személyes adat kérdésének két eltérő szabályozását az indokolja, hogy a személyes adat fogalma kiterjed a jogvédelmi megközelítésre is, míg a pontosság elvének GDPR általi rögzítése azért szükséges, mert - a kezelt személyes adatok esetében - az érintett és az adatkezelő között fennálló jogviszony megköveteli a naprakész adatokat. A pontosság elvéből vezethető le az érintett törléshez és helyesbítéshez való joga.

Az *integritás és bizalmas jelleg elve*<sup>148</sup> korábban nem szerepelt elvként a szabályozásban, az adatbiztonság elve csak követelményként került rögzítésre.<sup>149</sup> A személyes adatokat olyan módon kell kezelni, hogy megakadályozásra kerüljön a személyes adatok jogosulatlan kezelése, az azokhoz való jogosulatlan hozzáférés. Az adatkezelőnek az adatkezelés körülményeinek átfogó vizsgálata alapján a kockázat mértékének megfelelő szintű adatbiztonságot garantálnia.<sup>150</sup>

Az *elszámoltathatóság elve*<sup>151</sup> egy többletgarancia a személyes adatok kezelése vonatkozásában. Az alapelv lényegi magva röviden úgy foglалható össze, hogy az adatkezelőnek képesnek kell lennie arra, hogy megfelelően igazolja a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelő adatkezelési tevékenységét. Továbbá a felügyeleti hatóságokkal együtt kell működni a vele szemben lefolytatott vizsgálat során. Az adatkezelő együttműködési kötelezettsége a vizsgálat sikeres lefolytatását akadályozó tevékenységek mellőzésén túl aktív cselekvést vár el az adatkezelőtől.<sup>152</sup>

Az információs önrendelkezési jog, mint nevesített személyiségi jog esetében az adatvédelemhez való jog természete című részben már kifejtésre került, hogy nem abszolút érvényesülést kívánó jog, és *közérdekből korlátozható*. Ily módon a személyes adatok védelmével kapcsolatban megfogalmazott alapelvek sem korlátlanul érvényesülő előírások. A GDPR rendelkezéseinek közérdek általi lerontása tekintetében két hazai példát emelnék ki a joggyakorlatból. Az első eset a törvényszékek cégbíróságai által vezetett *cégnyilvántartás*, amely a gazdaság rentábilis működése érdekében közhitelesen tartalmazza a nyilvántartott jogi személyekhez kapcsolódó meghatározott természetes személyi kör személyes adatait.<sup>153</sup> A másik eset az egészségügyi személyes adatok, mint különleges adatok egészségügyi intézmények általi nyilvántartása, ahol a járványügyi szempontok érdekében kezelik az *egészségügyi dokumentációk, valamint a zárójelentések* által tartalmazott személyes adatokat.<sup>154</sup> Mind a két esetben sérül a pontosság és az adattakarékosság elve, viszont az elérendő cél meghaladja az alapelvek sérülését.

### 5.3. Az adatkezelés jogalapja

A személyes adatok jogszerű kezelésének alapvető feltétele, hogy az adatkezelő megfelelő joggalappal rendelkezzen. Fontos mindazonáltal kiemelni, hogy a - megfelelő - jogalap megléte esetén sem feltétlenül válik jogszerűvé az adatkezelés. A jogalapon túl az adatkezeléssel kapcsolatban megfogalmazott alapelvek, adatkezelői kötelezettségek, valamint az adatkezelés célján való túlterjeszkedés mind a jogszerűtlen adatkezelés megvalósulását eredményezik. A jogalapok két csoportra oszthatók, egyrészt az érintett személy jóváhagyásán alapuló, másrészt a jogalkotók által meghatározott, az érintett jóváhagyását nem igénylő jogalapokra.

Az érintett jóváhagyását nem igénylő csoport esetében érvényesül az adatvédelmi szabályozás partikuláris jellege. A GDPR felhatalmazása alapján az Infotv. kiegészíti az adatkezelés jogalapjait, többek között a törvényi felhatalmazáson alapuló önkormányzati rendeletekkel. Az Infotv. kiegészül továbbá a bünyügyi irányelvől implementált jogalapokkal. A GDPR által meghatározott érintetti jóváhagyást nem igénylő jogalapok közé tartozik többek között a természetes személy létfontosságú érdekeinek védelme miatt szükséges, vagy az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettség teljesítéséhez szükséges adatkezelés is. Az érintett jóváhagyását nem igénylő jogalapok további bemutatása viszont nem célja a tanulmánynak. Az érintett jóváhagyásának megnyilvánulása két módon történhet, egyrészt az érintett által adott

<sup>148</sup> GDPR 5. cikk (1) bekezdés f) pont

<sup>149</sup> PÉTERFALVI, 2018. 106.

<sup>150</sup> GDPR 32. cikk (1) bekezdés

<sup>151</sup> GDPR 5. cikk (2) bekezdés

<sup>152</sup> PÉTERFALVI, 2018. 108-109.

<sup>153</sup> 2006. évi V. törvény

<sup>154</sup> 1997. évi CLIV. törvény



hozzájárással, másrészt meghatározott szerződés teljesítéséhez szükséges adatkezeléssel. Az adatkezelés jogalapjainak többsége tekintetében előre meghatározott objektív körülmények teljesülése esetén lehetővé teszi a legitim adatkezelést, viszont a hozzájárulás, mint - kiegészítő jelentőségű - jogalap tekintetében az uniós jogalkotó egy további aktív akaratnyilatkozatot követel meg. Garanciális szabály, hogy ha az adatkezelés hozzájáruláson alapul, az adatkezelőnek képesnek kell lennie annak igazolására, hogy az érintett személyes adatainak kezeléséhez hozzájárult. Továbbá fontos kiemelni, hogy az általános adatvédelmi rendelet felhatalmazza a tagállamokat a Rendelet szabályainak végrehajtása értelmében való további jogalapok meghatározására. Többek között az Infotv. szabályozza a különleges személyes adatok kezelését, amelynek egyik esetekén a törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződés végrehajtásához feltétlenül szükséges és azzal arányos, vagy azt az Alaptörvényben biztosított alapvető jog érvényesítése.

A GDPR meghatározása szerint az érintett hozzájárulása nem más, mint „az érintett akaratának önkéntes, konkrét és megfelelő tájékoztatáson alapuló és egyértelmű kinyilvánítása, amellyel az érintett nyilatkozik vagy a megerősítést félreérthetetlenül kifejező cselekedet útján jelzi, hogy beleegyezését adja az őt érintő személyes adatok kezeléséhez”.<sup>155</sup> A definíció négy konjunktív feltétel érvényesülését követeli meg a hozzájárulás megadottnak minősítéséhez, ezek az *önkéntesség*, a *konkréttság*, a *megfelelő tájékoztatáson alapultság*, és az *egyértelmű kinyilvánítás*.<sup>156</sup> A 29. cikk szerinti Munkacsoport több döntésében is foglalkozott a hozzájárulás elemeivel.

### 5.3.1. A hozzájárulás önkéntessége

A Munkacsoport állásfoglalásai alapján az *önkéntesség* nem más, mint egy teljes belátási képességgel rendelkező személy kényszermentes, valódi választási lehetőségen alapuló rendelkezése.<sup>157</sup> A tényleges választási lehetőség fennállása túlmutat a szerződés megkötésének szabad elhatározásán. A Munkacsoport által képviselt álláspont megköveteli, hogy konkrétan a hozzájárulás tekintetében kell fennállnia a szabad döntési lehetőségnek. Amennyiben az adatkezelés egyszerre több célt is szolgál, akkor a hozzájárulást az összes adatkezelési célra vonatkozóan meg kell adni. Nem tekinthető önkéntesnek a hozzájárulás, ha az érintett kizárólag összességében járulhat hozzá a kezelni kívánt személyes adatok feldolgozásához.<sup>158</sup> Az általános várákozással ellentétben viszont több ponton sérülhet az önkéntesség kritériuma, és ennek megfelelően sokkal inkább kiegészítő jellegűvé válik a hozzájárulás, mint legitim jogalap. Nem áll fenn tényleges választási lehetőség abban az esetben, ha az egyedi hozzájárulás visszavonását követően tovább folytatják az adatfeldolgozást egy másik jogalap alapján.<sup>159</sup> Az előbbi értelmezésnek megfelelően a hozzájárulás *ultima ratio* jellegű, csak akkor lehet az adatkezelés legitim jogalapja, amennyiben nincs lehetőség más alternatív körülményekre hivatkozni. Az előbbieket levezethetőek a *jogszerűség*, *tisztességes eljárás* és *átláthatóság* alapelvéből is.

Az önkéntességgel kapcsolatban további problémákat eredményez, amennyiben a felek nem egyenlő pozícióban állnak, hanem a hozzájárulást adó lényegesen kiszolgáltatottabb. Abban az esetben, ha a szerződés nem tárgyalható részében található a hozzájárulás, akkor nem elégíti ki az önkéntesség követelményét. Ezen a ponton felmerülhet, hogy a hozzájárulás megadását magukba foglaló általános szerződési feltételek is jogsértőnek minősülnek. Az esetükben viszont belép egy másik jogalap, a szerződés teljesítéséhez szükséges adatkezelés, amely legitimálja az adatkezelést. Továbbá a munkáltatók fele történő hozzájárulás esetében is kétséges az önkéntesség a munkaviszony speciális jellegéből következően. Nem lesz önkéntes a hozzájárulás, ha a konkrét munkakörben történő foglalkoztatás folytatásához szükséges a hozzájárulás. Ilyen eset a már betöltött pozíció folytatásához szükséges fényképes igazolótartalmak elkészítése, ennek hiányában pedig más munkakör betöltése. Ezekben az esetekben az önkéntességet az tudja megteremteni, ha joghátrány nélkül lehetősége van a munkavállalónak arra, hogy más alternatív lehetőséget válasszon.

### 5.3.2. A hozzájárulás konkréttsága

<sup>155</sup> GDPR 4. cikk 11. pont

<sup>156</sup> GDPR (32) preambulumbekzdés

<sup>157</sup> WP259 rev.01.sz. iránymutatás; és WP187.sz. vélemény

<sup>158</sup> GDPR (43) preambulumbekzdés

<sup>159</sup> WP187



A hozzájárulás tekintetében megfogalmazott konkrétság annak biztosítását célozza, hogy a felhasználó bizonyos mértékben rendelkezzen az adatok felett, az érintett számára pedig biztosítható legyen bizonyos mértékű átláthatóság.<sup>160</sup> A konkrétság megkövetelése a célhoz kötöttség alapelvéből vezethető le. A korábbiakban már kifejtésre került, hogy a célhoz kötöttség *primus inter pares* az alapelvek között, így érvényesülése még a jogalapot is megelőzi. A konkrétság tekintetében Péterfalvi kifejti, hogy meg kell határozni az adatkezelés pontos és egyértelmű célját, továbbá a személyes adatokat csak abból a célból lehet felhasználni, amelyről az érintettet tájékoztatták, és amelyhez az érintett hozzájárult.<sup>161</sup>

A konkrétság nagyfokú pontosságot követel meg az adatkezelőtől, hiszen tételes lebontásban kell szerepeltetnie a kezelni kívánt személyes adatokat, továbbá szelektációs lehetőséget kell biztosítania az érintett számára.<sup>162</sup> Az érintett jogosult kell, hogy legyen megtagadni egyes személyes adatainak kezelését, nem tehető egységesség a hozzájárulás.

### 5.3.3. A megfelelő tájékoztatáson alapultság

A GDPR előírásai szerint a hozzájárulás iránti kérelmet elkülönülten, érthető és könnyen hozzáférhető formában, világos és egyszerű nyelvezettel kell előadni.<sup>163</sup> A GDPR nem határozza meg a teljesítésének formáját és módját, ebből következően az érvényes tájékoztatás különféle képpen közölhető, például szóbeli nyilatkozat, de audioüzenetek formájában is. A tájékoztatás formájának szabadsága mellett ugyanakkor annak tartalma tekintetében már szigorúbb követelményeknek kell eleget tenniük az adatkezelőknek.

A WP259 rev.01 sz. iránymutatás meghatározza az érvényes hozzájárulás szubminimális feltételit. Az érintettet megfelelően tájékoztatni kell az adatkezelő kilétéről; mindegyik olyan adatkezelési művelet céljáról, amelyhez hozzájárulást kérnek; arról, hogy milyen (típusú) adatok gyűjtésére és felhasználására kerül sor; a hozzájárulás visszavonásához való jog létezéséről; adott esetben az adatok automatizált döntéshozatal céljából történő felhasználására vonatkozó tájékoztatás a 22. cikk (2) bekezdése c) pontjának megfelelően; valamint az adattovábbításoknak a megfelelőségi határozat és a 46. cikkben ismertetett megfelelő garanciák hiányából fakadó lehetséges kockázatairól.<sup>164</sup> Az iránymutatás példázó jelleggel bemutatja a leggyakrabban használt közlési módokat és támpontként szolgál az egyes közlési módok tekintetében a teljes tájékoztatás megteremtéséhez.

Hazánk vonatkozásában a NAIH a 2015/2201/17/H sz. határozatában vizsgálta a hozzájárulás elemeit, különös tekintettel a megfelelő tájékoztatásra. A Hatóság kifejtette, hogy az előzetes megfelelő tájékoztatás alapvető fontosságú az Alaptörvényben rögzített jog gyakorlásához. Az érintett kizárólag a személyét érintő adatkezeléshez tartozó információk teljessége alapján válik képessé az információs önrendelkezési jogának maradéktalan érvényesítésére.

### 5.3.4. Egyértelmű kinyilvánítás

A hozzájárulás kinyilvánítása tekintetében is több alternatíva áll rendelkezésre. A GDPR nem köti írásbeli alakszerűséghez a hozzáadás megadását, sőt még azt sem várja el, hogy ezt konkrétan kinyilatkoztassa az érintett személy. Az adatkezelés elfogadása történhet olyan magatartás tanúsításával, olyan gyakorlat folytatásával, amely alapján megalapozottan feltehető az érintett beleegyezése. A szabályozás mindazonáltal nem olyan megengedő, ugyanis minden esetben - a kinyilvánítás módjától függetlenül - egy aktív cselekvést feltételez. Egy előre bejelölt négyzet, vagy egy a szerződéstervezet változtathatatlan részébe foglalt kikötés semmilyen esetben sem megfelelő a hozzájárulás megállapításához.<sup>165</sup>

<sup>160</sup> WP259 rev.01

<sup>161</sup> PÉTERFALVI, 2018. 117-118.

<sup>162</sup> WP259 rev.01

<sup>163</sup> GDPR 7. cikk (2) bekezdés

<sup>164</sup> WP259 rev.01

<sup>165</sup> GDPR (32) preambulumbekkezdés

## 6. *Mögöttes személyiség*

Az automatizált adatkezelés nyomán megvalósuló profilalkotás, vagy más szóval a mögöttes személyiség véleményem szerint a legnagyobb kihívást jelentő területe az adatvédelmi szabályozásnak. A korábbiakban említésre került, hogy a GDPR Preambuluma deklarálja azt a célt, hogy az általános gyakorlattól eltérően a jog alakítsa a technológiai változásokat és ne a változások indukálják a jogrendszer módosulását a felmerülő problémák következtében. Pontos következtetések jelenleg még nem vonhatók le, mivel a GDPR viszonylag rövid ideje lépett hatályba, mindazonáltal meglátásom szerint néhány év múlva szükséges lesz a terület problémaorientált revíziója.

### 6.1. Automatizált döntéshozatal és profilalkotás

Mindenekelőtt fontos kiemelni, hogy az automatizált döntéseket meg lehet hozni profilalkotással vagy anélkül; a profilalkotás történhet automatizált döntéshozatal nélkül. A nem kizárólagosan automatizált döntések is magukban foglalhatnak profilalkotást. Azonban a profilalkotás és az automatizált döntéshozatal nem feltétlenül elkülönült tevékenységek.<sup>166</sup> Meg kell említeni, hogy a Munkacsoport WP251rev. sz. iránymutatása alapján a profilalkotás történhet automatizált döntéshozatal nélkül is, viszont ez nem célszerű. A profilalkotás térnyerése a technológiai fejlődéssel jelent meg és szorosan is kapcsolódik hozzá. Végső soron három esetkör különíthető el, az általános profilalkotás; a profilalkotáson alapuló döntéshozatal; és a kizárólag automatizált döntéshozatal. A meghatározások ismertetését követően a GDPR 22. cikk (1) bekezdésében meghatározott kizárólagos automatizált döntéshozatal és az azon alapuló profilalkotás (a továbbiakban: profilalkotás) kerül megvizsgálásra.

Az automatizált döntéshozatal azt jelenti, hogy az érintett személyes adatait különböző elemzőalgoritmusok igénybevételével értékeli ki. Az általános adatvédelmi rendelet értelmező rendelkezései alapján a profilalkotás személyes adatok automatizált kezelésének bármely olyan formája, amelynek során a személyes adatokat valamely természetes személyhez fűződő bizonyos személyes jellemzők értékelésére, különösen a munkahelyi teljesítményhez, gazdasági helyzetéhez, egészségi állapothoz, személyes preferenciákhoz, érdeklődéshez, megbízhatósághoz, viselkedéshez, tartózkodási helyhez vagy mozgáshoz kapcsolódó jellemzők elemzésére vagy előrejelzésére használják.<sup>167</sup> Ily módon a profilalkotás nem más, mint személyes adatok valamilyen formájú automatizált kezelése, amelynek célja egy természetes személy személyes jellemzőinek értékelése.<sup>168</sup> A profilalkotásnál érdemes visszautalni a személyes adat fogalmára. A GDPR által megadott terminus szerint az információ személyes adatnak minősüléséhez elegendő a közvetett azonosíthatóság is. Ily módon a profilalkotás keretében, a természetes személyekre vonatkozó személyes jellemzők bármilyen automatizált személyes adatok kezelése keretében történő kiértékelése nyomán levont következtetések is személyes adatnak fognak minősülni, ezáltal az automatizált adatkezelés során nyert információk tekintetében is alkalmazni kell a hatályos adatvédelmi előírásokat.

A közvetett módon nyert információk alapján egy meglehetősen pontos személyiségrajt alkotható meg. Profilalkotás keretében az érintett közvetett személyes adatai alapján reprodukálható a virtuális térben. A következőkben az előbbiek szerint leírt virtuális személyiség „felhasználása”, és az azzal kapcsolatos aggályok kerülnek ismertetésre.

### 6.2. Megengedhetőség

Az érintett jogosult arra, hogy ne terjedjen ki rá az olyan, kizárólag automatizált adatkezelésen alapuló döntés hatálya, amely rá nézve joghatással járna vagy őt hasonlóképpen jelentős mértékben érintené.<sup>169</sup> A Munkacsoport az. iránymutatásában értelmezi a GDPR hivatkozott szakasz helyét. A szabályozás jellegének meghatározása szempontjából fontos kiemelni, hogy a Munkacsoport iránymutatása alapján az érintett fenntartása a kizárólag automatizált adatkezelésen alapuló döntés tekintetében nem az érintett

---

<sup>166</sup> WP251rev.01

<sup>167</sup> GDPR 4. cikk 4. pont

<sup>168</sup> WP251rev.01

<sup>169</sup> GDPR 22. cikk (1) bekezdés

kifejezett nyilatkozatához kötött.<sup>170</sup> Az adatkezelőt köteles bizonyítani, hogy az érintett kifejezett hozzájárulását adta személyes adatainak automatizált adatkezelés alapján történő kezeléséhez.

A tilalom csak olyan konkrét körülmények között áll fenn, amikor a döntést *kizárólag automatizált adatkezelés* (ideértve a profilalkotást is) alapján hozzák meg, és annak *joghatása vagy egy hasonlóképpen jelentősen hatása van* valakire.<sup>171</sup> Kizárólagosan automatizált a döntéshozatal, amennyiben emberi közrehatás nélkül történik a személyes adatok feldolgozása, kiértékelése és végül a döntés meghozatala. A Munkacsoport WP251rev.01 sz. iránymutatása alapján nem elegendő a reprezentatív emberi jelenét. Az emberi részvétel abban az esetben valósul meg, ha olyan személy végezni, aki jogkörrel és kompetenciával rendelkezik a döntés megváltoztatására. Az elemzés részeként az összes releváns adatot figyelembe kell venni.<sup>172</sup> A joghatásnak ki kell hatnia az érintett törvényes jogaira, jogállására vagy szerződésen alapuló jogaira. A joghatás mellett említett jelentős hatás nehezebben meghatározható tartalmú, hézagpótló jelentőségű rendelkezés. Lényegében az adatkezelés hatásának kellően nagynak vagy fontosnak kell lennie ahhoz, hogy figyelmet érdemeljen.

A GDPR természetesen ismer még a tilalom elemeinek megléte esetére is kivételes adatkezelési esetköröket, amelyek lehetővé teszik a profilok automatizált döntéshozatalon alapuló meghozatalát. Egyrészt lehetőség van profilalkotásra, amennyiben az *az érintett és az adatkezelő közötti szerződés megkötése vagy teljesítése érdekében szükséges*. Fontos, hogy ebben az esetben a szerződés és a profil megalkotása között alapvető kapcsolat áll fenn. Lehetséges példa egy biztosítási szerződés megkötését megelőző, meghatározott szempontok szerinti értékelése a leendő szerződő félnek. A biztosító kizárólag a lefolytatott elemzés alapján tudja meghozni a döntését, hogy kíván-e egyáltalán szerződést kötni, és ha igen, akkor milyen feltételek mellett. Sor kerülhet a profil megalkotására amennyiben azt *az érintettek jogainak és szabadságainak, valamint jogos érdekeinek védelmét szolgáló uniós vagy tagállami jog teszi lehetővé*. Lehetséges példa csalás és az adókijátszás megelőzése érdekében hozott rendelkezések. Felmerülhetnének a társadalombiztosítás keretében megvalósuló egészségügyi profilok, viszont ezek már különleges adatok alapján kerülnének megalkotásra, amely többletkövetelményekkel jár. Az utolsó lehetséges esetkör *az érintett kifejezett hozzájárulása*. A korábbiakban már részletezésre kerültek a hozzájárulás, mint lehetséges adatkezelési jogalap tekintetében támasztott követelmények, így ismételtelen nem fejteném ki őket. Mindazonáltal fontos ismételtelen leszögezni, hogy a hozzájárulás kiegészítő jellegű, annyiban lesz meg nem tévesztő az adatkezelő tevékenysége, amennyiben nincs más alternatív adatkezelési jogalap.

### 6.3. Az érintettet megillető jogok fokozott érvényesülésének szükségessége

Már említésre került, hogy a profilok megalkotása során döntően a közvetlen személyes adatok feldolgozása által nyert információkat használják fel. Az áttételes kapcsolat eredményeként viszont lazul a kapcsolat az érintett személy és a hozzá tartozó személyes adat között. Ad absurdum az az élethelyzet is előállhat, hogy az érintettnek nincs is tudomása a hozzá köthető, és azt őt leíró személyes adatok létéről. Ezen okokból következően az érintett személy nehezebben képes érvényesíteni az információs önrendelkezési jogát. Általánosságban is elmondható, hogy az adatkezelők többletpotenciállal rendelkeznek az érintettel szemben, és ezáltal nem teljes mértékben mellérendelt a közöttük fennálló jogviszony. A közvetetten létrejövő személyes adatok tekintetében ez még hatványozottabban igaz, ezért is szükséges egyes érintetti jogok maximális érvényesülése.

A GDPR megköveteli az érintett személy megfelelő *tájékoztatását*.<sup>173</sup> Az adatkezelőnek könnyen hozzáférhető módon kell tájékoztatást adnia a kizárólag automatizált adatkezelésen alapuló, joghatással vagy hasonlóan jelentős hatással járó automatizált döntéshozatalról, illetve a profilalkotásról. Ebben az esetben az adatkezelőnek közölnie kell az érintettel, hogy ilyen típusú tevékenységet végez, érdemi tájékoztatást kell adnia az adatfeldolgozás során alkalmazott logikáról valamint be kell mutatnia, hogy az ilyen adatkezelés milyen jelentőséggel és milyen várható következményekkel bír az érintettre nézve. Az adatkezelőnek nem kell tételes tájékoztatást adnia - adott esetben ez üzleti titkot is sérthetne egy újfajta

<sup>170</sup> WP251rev.01

<sup>171</sup> WP251rev.01

<sup>172</sup> WP251rev.01

<sup>173</sup> GDPR 13. cikk (2) bekezdés f) pont és 14. cikk (2) bekezdés g) pont

algoritmus esetében - viszont meg kell adnia a döntés meghozatalának logikai alapját, illetve az értékelésnél figyelembe általa figyelembe vett szempontokat.<sup>174</sup> Az adatkezelő nem tagadhatja meg a tájékoztatást az adatfeldolgozás összetettségére hivatkozással ugyanis pont a komplexebb műveletek során szükséges a leginkább a megfelelően alapos és érthető tájékoztatás megadása.<sup>175</sup>

A *hozzáférési jog* a tájékoztatáshoz való jog mellett hivatott elősegíteni, hogy az érintettek élni tudjanak az őket megillető jogokkal. Minden érintettnek hozzáférési joggal kell rendelkeznie, hogy „megismerje az automatizált adatkezelést, beleértve az alkalmazott logikát, és legalább abban az esetben, amikor az profilalkotásra épül, az ilyen adatkezelés következményeit.”<sup>176</sup>

#### 6.4. Szükségtelen profilalkotás és direktmarketing

A profilalkotás megengedhetőségénél már említésre került, hogy szerződés megkötése, illetve teljesítése tekintetében megengedett a személyes adatok automatizált döntéshozatal keretében történő értékelése, és a profilalkotás. A biztosítási típusú, vagy hitelszerződések nélkülözhetetlen eleme a profil elkészítése, hiszen e nélkül nem, vagy csak jelentősebb nehézséggel, illetve kockázattal mehetne teljesebbé az eredeti jogviszony. Viszont nem minden jogviszony keretében szükséges profilt megalkotni, illetve bizonyos körülmények tekintetében a profil megalkotásához mérten szükségtelen mennyiségű személyes adatot gyűjtenek össze és dolgoznak fel.

A nem szükséges profilalkotásnak a hozzájárulás lehet a hozzájárulás a lehetséges jogalapja. A szerződés megkötése, illetve teljesítése, valamint a kellő jogvédelem nem sorolható ebbe a körbe. Megítélésem szerint a hozzájáruláson alapuló profilalkotás szabályozottsága nem kielégítő. Az így megalkotott profilok elsődlegesen az adatkezelők viszonylatában realizálnak hasznot és kiszolgáltatottabbá teszik az érintettet. A korábbiakban meghatározásra kerültek a hozzájárulás elfogadhatóságának kritériumai. Az önkéntesség kizárólag áll fenn, amennyiben tényleges választási lehetőségek közül önkéntesen választhat az érintett. Gyakran felmerül, hogy egyes alkalmazások, vagy oldalak kizárólag a hozzájárulás megadása esetén válnak használhatóvá. Egy képszerkesztő alkalmazás GPS-lokalizációra vonatkozó adatigénylése nem szükséges a szolgáltatás nyújtásához, és túlmutat a nyújtott alapszolgáltatás teljesítésén. A viselkedésalapú hirdetésekhez való hozzájárulás eredményeként az érintett nagy valószínűséggel elesik a hirdetés megismerésének lehetőségétől, mivel a gazdasági élet szereplői is egyre inkább célzottan kívánnak hirdetéseket közzétenni. A hozzájárulás elutasításának következményeként az algoritmusok automata döntéshozatal keretében nem irányítanak az érintetthez valamennyi adattartalmat. Továbbá ilyen esetekben sérülnek az adatvédelemmel kapcsolatban meghatározott alapelvek, a jogszerűség, tisztességes eljárás és átláthatóság alapelve, valamint az adattakarékosság elve.

A jogalap megfelelőségén túl a szükségtelenül elkészített profilok további veszélyeket jelenthetnek az érintettre nézve. Az elmúlt években egyre jobban erősödött a *különböző hirdetések* személyre szabottsága. Az éles versenyhelyzet miatt a különböző gyártók termékei között egyre nehezebb objektív módon különbséget tenni, ezért a reklámok a kézzelfogható előnyök helyett a másodlagos előnyökre koncentrálnak. Egyre kevésbé a terméket magát, mint inkább annak hangulatát, az ahhoz kapcsolódó életérzést népszerűsítik.<sup>177</sup> Virányi Péter megfogalmazása szerint: „A modern piac legkelendőbb áruja a boldogság ígérete.”<sup>178</sup> A direktmarketing könnyen versenytorzító hatáshoz vezethet, mivel a kisebb anyagi forrással rendelkező vállalkozások nem képesek olyan mértékben megszólítani a fogyasztókat, mint a piacvezető vállalatok. A kialakuló oligopol piac hátrányosan hathat az érintettekre is.

Az adatkezelők, mint piaci szereplők igyekeznek optimalizálni a gazdasági tevékenységüket ezzel maximalizálni a profitot. Ez adatkezelés tekintetében sincs másként. A nagyobb gazdasági szereplők, amelyek a döntően profilalkotást is végeznek nagy többségében Európán kívül kezelik az érintettek személyes adatait és személyiségprofilját. A GDPR rendelkezései ezen adatok tekintetében is irányadóak, viszont nagyobb sérülékenységet jelent. Viszont ki kell emelni az IBM (International Business Machines)

<sup>174</sup> WP251rev.01

<sup>175</sup> GDPR (58) preambulumbekzdés

<sup>176</sup> GDPR 15. cikk (1) bekezdés h) pont

<sup>177</sup> <http://mipszi.hu/cikk/091023-reklam pszichologia-kialakulasa-fejlolese> (2019.05.18.)

<sup>178</sup> VIRÁNYI Péter. *Nem igaz, hogy a reklámtól lettem ilyen!* Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 69.



gyakorlatát, amely vállalta, hogy a jövőben nem lesz lehetőség elérni a tárolt adatokat az Európai Unió kívülről.<sup>179</sup>

Jelentős kockázattal jár a *munkavállalók helytelen gyakorlata* az adatbiztonság területén. A Kingston kutatása szerint rendkívül elterjedt az USB-k használata a szervezeteknél: szinte minden alkalmazott (84 százalék Magyarországon, 92 százalék az EMEA-országokban) és minden vállalat (94 százalék Magyarországon, 92 százalék az EMEA régióban) használ pendrive-okat. Ráadásul a válaszadók több mint fele vállalati és privát adatokat is tárol ugyanazon az USB kulcsan.<sup>180</sup> Egy megszorítóbb munkahelyi szabályzat sokat lenne képes javítani a kialakult helyzeten.

A *gyermekek*, mint sérülékeny csoport különösen érintettek a személyes adatokat ért visszaélésekkel szemben. A GDPR szigorúbb rendelkezéseket tartalmaz a gyermekek adatkezelésével kapcsolatban. Főszabály szerint 16 éves kor alatt nem tekinthető megadottnak a gyermek hozzájárulása.<sup>181</sup> A témakör terjedelmére való tekintettel a gyermekekkel kapcsolatos adatvédelmi előírásokat egy későbbi tanulmányban fejteném ki.

## 7. Végkövetkeztetés

A belső piac rentábilis működésének biztosítása megkívánta az adatvédelmi szabályozás egységesítését, valamint az elmúlt évtizedek nyomán végbement technológiai - és társadalmi - változásokból következően is szükségessé vált a 95/46/EK irányelv felülvizsgálata. A jogegységesítésre valóban a rendeleti forma a legalkalmasabb viszont ezzel egy merev, nehezen megváltoztatható keretet szolgál a jelenlegi szabályozásnak, amelyet a Testület jogértelmező tevékenysége hivatott részben feloldani, természetesen a GDPR által meghatározott kereteken belül.

Mindenképpen pozitívként értékelhető a Testület felállítása és jogkörének kibővítése, valamint az Unió végrehajtó hatalmától történő erőteljesebb függetlensége. A Testület keretében megvalósuló kollaboráció hozzájárul az adatvédelemhez való jog fejlesztéséhez és a jogalkalmazás hatékonyságának növeléséhez. tagállami adatvédelmi hatóságok erősödése. A GDPR által bevezetett szankciórendszer további biztosítékát képezi a jogkövető magatartás erősödésének. A GDPR pontosította a különleges személyes adatok körét ezáltal elősegítve a védelem mértékének növelését. Fontos, hogy főszabály szerint a Rendelet tilalmazza a különleges személyes adatok kezelését. Viszont a túlzott megkötések nehezíthetik az egészségügyi dolgozók mindennapi munkáját. A profilalkotás tekintetében észrevehetőek hiányosságok, amelyeket a gazdasági élet szereplői a továbbiakban is képesek lehetnek kihasználni, viszont a Testület tevékenysége képes lehet enyhíteni az uniós jogalkotó ezen a területen tapasztalt mulasztását.

Összességében pozitívan ítélt meg a GDPR, mindenképpen szükséges volt a megalkotása. Az esetleges hiányosságokat pedig a gyakorlat megvizsgálását követően speciális jogalkotási aktusokkal és a Testület jogfejlesztő tevékenységével korrigálni lehet. Nem szabad elfelejteni, hogy a GDPR az általános kereteket határozza meg.

## Felhasznált joganyagok

### Törvények

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról

1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról

<sup>179</sup> BERKE Barnabásné: *Az európai adatvédelem mellett az IBM* In: Tudományos és műszaki tájékoztatás, 2018. (65. évf.) 2. sz. 140.

<sup>180</sup> BERKE Barnabásné: *A pendrive-használat a céges adatvédelem leggyengébb pontja* In: Tudományos és műszaki tájékoztatás, 2018. (65. évf.) 1. sz. 76.

<sup>181</sup> GDDPR 8. cikk (1) bekezdés

Debreceni Jogi Műhely 2019. (XVI.) 3-4.

Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Jogi Tanszék, Debrecen

(University of Debrecen, Faculty of Law, Department of Civil Law, Debrecen)

DOI 10.24169/DJM/2019/3-4/3

1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről

2002. évi LXI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról

2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról

2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről

Magyarország Alaptörvénye

2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

Európai Unió jogalkotási aktusai

Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK Irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK Irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól (Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv)

Az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK Rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről

Az Európai Parlament és a Tanács 45/2001/EK Rendelete (2000. december 18.) a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 2002/58/EK Irányelve (2002. július 12.) az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről (Elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv)

Az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EK Irányelve (2003. november 17.) a közzsféra információinak további felhasználásáról

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

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/680 Irányelve (2016. április 27.) a személyes adatoknak az illetékes hatóságok által a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, a vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzett kezelése tekintetében a természetes személyek védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 2008/977/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről

Alkotmánybírósági határozatok

2/1990. (II. 18.) AB határozat

15/1991. (IV. 13.) AB határozat

64/1991. (XII. 17.) AB határozat

46/1995. (VI. 30.) AB határozat

65/2002. (XII. 3.) AB határozat

1053/E/2005. AB határozat

72/2006. (XII.15) AB határozat

22/2016. (XII.5.) AB határozat

Európai Unió Bíróságának döntései

ECLI:EU:C:1963:1 (N. V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Nederlandse Administratie Der Belastingen)

Debreceni Jogi Műhely 2019. (XVI.) 3-4.

Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Jogi Tanszék, Debrecen  
(University of Debrecen, Faculty of Law, Department of Civil Law, Debrecen)  
DOI 10.24169/DJM/2019/3-4/3

ECLI:EU:C:1973:101 (Fratelli Variola S.p.A. v Amministrazione italiana delle Finanze)

ECLI:EU:C:1978:17 (Fratelli Zerbone Snc v Amministrazione delle finanze dello Stato)

ECLI:EU:C:2019:15 (Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) v Google LLC)

29. cikk szerinti Munkacsoport véleményei, iránymutatásai

4/2007 vélemény a személyes adat fogalmáról (WP 136)

15/2011 vélemény a hozzájárulás meghatározásáról (WP 187)

3/2013 vélemény a célhoz kötöttségről (WP 203)

Iránymutatás az automatizált döntéshozatallal és a profilalkotással kapcsolatban a 2016/679 rendelet alkalmazásához (WP251rev.01)

A 29. cikk szerinti munkacsoport iránymutatása az (EU) 2016/679 rendelet szerinti hozzájárulásról (WP259 rev.01)

További jogforrások

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés 1789. augusztus 26-án fogadta el.)

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Róma, 1950. november 4.)

Freedom of Information Act (United States of America, 1966)

International Covenant on Civil and Political Rights (New York, 1966. december 16.)

Convention on Access to Official Documents (Council of Europe, 2008)

Grundgesetz (Német Alaptörvény)

Felhasznált irodalom

PÉTERFALVI Attila – RÉVÉSZ Balázs – BUZÁS Péter: *Magyarázat a GDPR-ról*, Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2018.

LAMM Vanda: *Emberi jogi enciklopédia*, Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2018.

JÓRI András – SOÓS Andrea Klára – BÁRTFAI Zsolt – HÁRI Anita: *A GDPR magyarázata*, Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2018.

Volkszählungsurteil In: TÓTH Zoltán (szerk.): Informatika-Jog-Közigazgatás – *Nemzetközi dokumentumok I.*, InfoFilia, Budapest, 1991.

Grundgesetz In: NÉMETH Lajos (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2016. 661.

Hilke HIJMANS (2016): The European Union as a constitutional guardian of internet privacy and data protection (Phd thesis). University of Amsterdam

[https://pure.uva.nl/ws/files/2676507/169421\\_DEFINITIEF\\_ZELF\\_AANGEPAST\\_full\\_text\\_.pdf](https://pure.uva.nl/ws/files/2676507/169421_DEFINITIEF_ZELF_AANGEPAST_full_text_.pdf)

BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban* – Második átdolgozott kiadás, Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2013.

RUSZOLY József: *Európai jog- és alkotmánytörténelem*, Pólay Elemér Alapítvány Szeged, 2013.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság közleménye a pártok által tervezett aláírásgyűjtésekről, Budapest, 2013. március 19.

KÁRPÁTI József: *A bizalmas adatok kezelése és a magántitok védelme* In: Statisztikai Szemle, 2003. 81. évfolyam 1. szám, 71.

RÉVÉSZ Balázs – SOMOGYVÁRI Katalin: *Az információszabadság jelentése, tartalma* In: PÉTERFALVI

Debreceni Jogi Műhely 2019. (XVI.) 3-4.

Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Jogi Tanszék, Debrecen

(University of Debrecen, Faculty of Law, Department of Civil Law, Debrecen)

DOI 10.24169/DJM/2019/3-4/3

Attila (szerk.): Adatvédelem és információszabadság a mindennapokban, Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2012.

FRIED Noémi Lujza: *Az adatvédelem európai útvesztőjében* In: Várad, 2018. (17. évf.) 6. sz.

Neil WALKER: *Sovereignty in Transition* In: Hart Publishing, 2006.

BERKE Barnabásné: *Az európai adatvédelem mellett az IBM* In: Tudományos és műszaki tájékoztatás, 2018. (65. évf.) 2. sz.

BERKE Barnabásné: *A pendrive-használat a céges adatvédelem leggyengébb pontja* In: Tudományos és műszaki tájékoztatás, 2018. (65. évf.) 1. sz.

VIRÁNYI Péter. *Nem igaz, hogy a reklámtól lettem ilyen!* Gondolat Kiadó, Budapest, 2007.

HABÓK Lilla: *GDPR: 50 millió eurós bírságot kapott a Google* In: hsw.hu (2019.03.12.)

<https://www.hsw.hu/hirek/59894/gdpr-cnll-adatvedelmi-hatosag-google-buntetes.html>

POLGÁR Szilvia: *A reklámpszichológia kialakulása és fejlődése* In: mindennapi pszichológia

<http://mipszi.hu/cikk/091023-reklampszichologia-kialakulasa-fejlodesse> (2019.05.18.)

BIBLIA, Lukács evangéliuma



Papp Olga

*PhD hallgató*

*Debreceni Egyetem, Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola*

## ÁRVA ZSUZSANNA: A KÖZIGAZGATÁS QUASI BÍRÁSKODÁSI TEVÉKENYSÉGE

Debreceni Jogi Műhely, 2019. évi (XVI. évfolyam) 3-4. szám (2019. december 31.)

DOI 10.24169/DJM/2019/3-4/4

*Idén 150 éves a közigazgatás és bírászkodás elválasztását kimondó 1869. évi IV. törvény, amely deklarálta a bírák függetlenségét is. Nem kevésbé jelentős azonban a két hatalmi ág elválasztásáról rendelkező szakasz sem, különösen annak fényében, hogy a teljes szétválasztás immár másfél évszázada nem valósítható meg teljes mértékben. Árva Zsuzsanna 2014-ben megjelent kötetéhez Papp Olga készített recenziót. A kötetben megfogalmazott elméleti kérdések ma is aktuálisak és új aspektusból értelmezik a közigazgatás és a bíróságok viszonyát és érintkezési pontjait.*

A Debreceni Egyetemi Kiadó gondozásában 2014-ben jelent meg Árva Zsuzsanna *A közigazgatás quasi bírászkodási tevékenysége* című könyve. Mielőtt a tartalmi kérdésekre, azaz magára a könyv alapjául szolgáló kutatásra térnék rá, néhány rövid, de lényeges információt vizsgállok meg.

Mindenekelőtt szólni kell a könyv szerzőjéről: Árva Zsuzsanna a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékének habilitált egyetemi docense. A közigazgatási büntetőbírászkodás iránti érdeklődése végigkísérte egész eddigi tudományos kutatói pályáját, számos publikációja jelent meg a témában az elmúlt évtizedben magyar, német és angol nyelven egyaránt. Habilitációjához is ezt a témát választotta.

A könyv műfaját illetően monográfiának tekinthető. Kilenc fejezete kapcsolódik egymáshoz, azonban ezek akár önálló tanulmányokként is megállják a helyüket. A szerző folyamatos kutatómunkáját bizonyítja, hogy az első nyolc fejezetben reflektál saját korábban megjelent cikkeire is, ezért a könyv egyrészt összefoglalja az eddigi legfontosabb megállapításokat, másrészt ki is egészíti azokat a szerző hatályos rendszerre vonatkozó szakmai megállapításával.

A kézirat lezárásának dátuma 2014. április 30. A manapság tapasztalható gyors jogalkotási és jogalkalmazási fejlemények sodrában nem könnyű meghatározni egy olyan időállapotot, mely nem csak egy „pillanatnyi” állást rögzít, hanem tartós eredményeket is. A téma szempontjából elmondható, hogy a vonatkozó új jogi szabályozásra 2010 és 2013 között sor került, illetve egy fontos alkotmánybírósági határozat is született 2012-ben. Kérdőjelek azonban még vannak, hiszen az új rendelkezések számos szabályozási és jogértelmezési problémát vetnek fel. Így a munka természetesen levonja a következtetéseket a kézirat lezárásának időpontjában fennálló helyzet alapján, de nyitva is hagy kérdéseket, melyek a további kutatás terepét jelentik. Mindezek fényében kijelenthető, hogy a témával való foglalkozás aktualitása nem vitás és ez a jövőben sem lesz másképp.

Fontos megemlíteni, hogy a könyv alapjául szolgáló kutatás a Nemzeti Kiválóság Program keretében zajlott.

Ezt követően lássuk a kutatás kiindulópontjait, résztémáit és legfontosabb konklúzióit!

A könyv bevezető fejezetében a szerző tisztázza a kutatás céljait, hasznosíthatóságát és módszerét. Mint ismeretes, az Alaptörvény elfogadását követően elkezdődött a közigazgatási szervezetrendszer átalakítása, különös tekintettel a területi államigazgatásra és a helyi önkormányzati alrendszerre. Az előbbi kapcsán a szerző megjegyzi, hogy „a területi államigazgatás további integrációja várható”, ami be is következett, gondoljunk a 2015. április 1-jétől hatályos, a fővárosi és megyei kormányhivatalokat érintő szervezeti

változásokra. A fentiekkel párhuzamosan kicserélődtek a közigazgatás quasi bíraskodási tevékenységének jogszabályi alapjai a két legfontosabb területen, nevezetesen a szabálysértések és a birtokvédelem tekintetében. Az előbbi esetében a 2012. évi II. törvényt, az utóbbi esetében pedig az új Polgári Törvénykönyvet kell kiemelni.

Az új önkormányzati törvény, a 2011-ben elfogadott Mötv. is hozott változást – mely egyben példát is szolgáltat az előbbi megállapításra, miszerint nem kevés nyitott kérdés vár válaszra. Az Mötv. felhatalmazta a helyi képviselő-testületet arra, hogy rendeletben határozzon meg tiltott, közösségellenes magatartásokat. Az alapvető jogok biztosának indítványára az Alkotmánybíróság 38/2012. AB határozatában (az ún. hajléktalanság döntésben, melyet a könyv is részletesen tárgyal) megsemmisítette ezt a rendelkezést. A testület kimondta, hogy a „községellenes magatartás” olyan határozatlan jogfogalom, amely rendkívül széles, diszkrecionális jogkört biztosít a helyi önkormányzatok számára. Ezáltal sérül a jogállamiságból folyó jogbiztonság, valamint a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye. Az önkormányzatok többsége 2012 végéig hatályon kívül helyezte a közösségellenes magatartásokról szóló rendeletét, mivel azonban – az eredeti koncepciónak megfelelően – 2013. január 1-jén hatályba lépett az Mötv. 8. §-a, mely a közösségi együttélés alapvető szabályainak, valamint ezek elmulasztása jogkövetkezményeinek rendeleti szabályozására adott felhatalmazást, ez lett az önkormányzatok számára az új hivatkozási alap. Az alapvető jogok biztosa 2013 januárjában kifejtette, hogy az Mötv. szabályai „(továbbra) sem tartalmazzák a felhatalmazás alkotmányos kereteit: a törvény (...) a helyi rendszabályok kialakítását (...) lényegében az önkormányzatok szabad mérlegelésére bízta.” A biztos ezért 2013 augusztusában újabb indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz – döntés azonban majd csak a jövőben várható. Ide kapcsolható a szerző egyik fontos megállapítása: álláspontja szerint a helyi önkormányzatok az Alaptörvény és a történeti alkotmány alapján őket megillető eredeti jogalkotó hatáskörrel élve is hozhatnak a közigazgatási büntetőjog körébe tartozó rendeleteket. A könyv utolsó fejezete fejti ki a részleteket, felvázolva egy esetleges alkotmánybíróági vizsgálat lehetséges szempontjait is.

De térjünk vissza a kutatás kiindulópontjaihoz! A kutatás célja megvizsgálni azt, hogy mennyiben hatnak ki a szervezeti változások a közigazgatás quasi bíraskodási tevékenységére. A hipotézis szerint a szervezeti és intézményi változások a valódi közigazgatási büntetőjog kialakulásához vezethetnek, mely alatt a helyi önkormányzatok által alkotható rendszabályokat kell érteni. A kutatás a jogalkalmazók, vagyis elsősorban az önkormányzatok és a területi kormányhivatalok munkája során is hasznosítható, hiszen hozzájárul a jogbizonytalanságok egységes megoldásához. A szerző egyrészt élt az elméleti vizsgálódás módszereivel, hiszen közigazgatási és alkotmányjogi szempontból is elemezte a vonatkozó jogszabályokat, szakirodalmat, illetve alkotmánybíróági és ombudsmani gyakorlatot, másrészt empirikusan is kutatott, konzultációt folytatva két kormányhivatallal, továbbá összegyűjtve a tárgykörben hozott önkormányzati rendeleteket.

Az I. fejezet a quasi bíraskodás jogdogmatikai kérdéseivel foglalkozik, ezen belül többek között kitér a közigazgatás quasi bíraskodási tevékenysége fogalmának meghatározására és előnyeire. Vajon hozott-e változást az új Alaptörvény? A szerző szerint annyiban mindenképpen, hogy megteremtette a quasi bíraskodás alkotmányos alapját. A II. fejezetben a történeti előzményekbe nyelhetünk betekintést, majd a közigazgatási büntetőbíraskodás alapfogalmaival ismerkedhetünk meg rövid európai kitekintéssel. Az ezt követő fejezet a szabálysértési és/vagy objektív felelősség vitát járja körbe a nemzetközi tendenciákra is reflektálva. Az V. fejezet a közigazgatási szankcionálás alkotmányjogi vonatkozásaira fókuszál, különös tekintettel a jogállamiság elvére és a tisztességes eljáráshoz való jogra. A VI. fejezet a szabálysértési jog jelenlegi helyzetével foglalkozik. Ebből kiemelendő az új törvény jogterületi jellegéről szóló elemzés, mely szerint a közigazgatási jogtól való eltávolodás és a büntetőjoghoz történő közelítés figyelhető meg, ugyanakkor a szabálysértési jog önállósága, illetőleg kettőssége az új jogszabályban is megmarad. A következő két fejezet szorosan összefügg, hiszen ezek a helyi önkormányzati igazgatás átalakulását, valamint a törvényességi ellenőrzés és felügyelet témakörét tekintik át. A már említett utolsó fejezet végén megtaláljuk a szerző végkövetkeztetéseit az önkormányzati szankcionáló szabályokra vonatkozóan. Úgy foglal állást, hogy a jelenlegi helyzetet jogalkotás útján lenne célszerű rendezni, azonban nem egy részletesebben megfogalmazott Mötv.-beli felhatalmazással, hanem a Ket.-ben szereplő szabályok bővítésével, például a tisztességes eljáráshoz való jog hatékonyabb érvényesítése érdekében.

A könyv külön érdeme, hogy az értékes kutatómunkát áttekinthető formában, logikus felépítésben, szabatos szakmai nyelvezettel, számos szakirodalmi álláspontra hivatkozva tárja az olvasó elé.

Áttanulmányozása hasznosnak bizonyulhat oktatók, kutatók, gyakorló szakemberek és érdeklődő hallgatók számára egyaránt. A közelmúltban lezajlott és még jelenleg is formálódó változások élénk szakmai érdeklődésre, illetve vitára adnak okot, mely diskurzusban a bemutatott könyv inspirálóan hathat mindazokra, akiknek témája vagy munkája kapcsolatba hozható *a közigazgatás quasi bírászkodási tevékenységével*.