

Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága  
részére  
1015 Budapest, Donáti u. 35-45  
**1535 Budapest, Pf. 773.**

*dr. Homoki Péter*

*dr. Kiss József*

*Kleinheincz Gábor*

*dr. Kovács Tamás*

*dr. Réti László*

*Sikolya Zsolt*

**indítvány egyes törvényi  
rendelkezések  
alkotmányellenességének  
utólagos vizsgálatára**

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírottak mint indítványozók a lent felsorolt törvényi rendelkezések alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló alábbi

### **indítványt**

nyújtjuk be az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. tv. 21. § (2) bekezdése alapján.

Kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az alább felsorolt, egymással tartalmukban összefüggő törvényi rendelkezéseket az Alkotmány alább felsorolt rendelkezéseibe ütközésük miatt semmisítse meg.

A felsorolásban alkalmazott rövidítések jelentése:

- *Pp.* = a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény;
- *Ket.* = 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól;
- *ETV.* = 2009. évi LII. törvény a hivatalos iratok elektronikus kézbesítéséről és az elektronikus térítvevényről;
- *EKT.* = 2009. évi LX. törvény az elektronikus közszolgáltatásról.

<i>Az Alkotmány érintett rendelkezése</i>	<i>Az Alkotmányba ütköző rendelkezések</i>
2. § (1) bekezdés (jogbiztonság) és 57. § (1) bekezdés (tisztességes eljáráshoz való jog)	ETV. 1. § (5) és (6) bekezdés és az ETV. 11. §-ában foglalt, Pp. 394/B. § (1) a) pont és a 394/C. § a) és c) pont szerinti kiegészítése (a 2.2. pont szerint);
2. § (1) bekezdés (bírói függetlenség)	EKT. 6. § (2) bekezdés, ETV. 1. § (5) és (6) bekezdése;
59. § (1) bekezdés (információs önrendelkezési jog sérelme <i>4T</i> univerzális azonosító miatt)	A 2009. évi LVI. törvénnyel módosított 1996. évi XX. törvény 4. § (4) bekezdése, Ket. 28/B. § (1) bekezdése, EKT. 12. § és 16. §, ETV. egésze;
59. § (1) bekezdés (az elektronikus kapcsolattartás joga mint információs önrendelkezési jog sérelme)	Ket. 28/B. § (1) bekezdése, EKT. 12. § és 16. §, ETV. egésze;
59. § (1) bekezdés (egyres adatok központi rendszeren való kötelező elérhetővé tétele vagy tárolása)	EKT. 9. § (1) bekezdés, 10. § (2) bekezdés, 21. § (1) bekezdés, 26. § (2) bekezdés;
59. § (1) bekezdés (hivatali kaput használó ügyintéző információs önrendelkezési jogának sérelme)	EKT. 10. § (4) bekezdés, 17. § (4) bekezdés;
59. § (1) bekezdés (vélelmezett hozzájárulás adatok gyűjtéséhez belföldi jogsegély esetén)	2008. évi CXI. törvénnyel módosított Ket. 26. § (3) bekezdés;
57. § (1) és 59. § (1) bekezdés (papír és elektronikus ügyintézés közötti váltás korlátozása)	ETV. 7. § (3) bekezdés;
59. § (1) bekezdés (azonosítási célból indokolatlan az anyja nevének használata)	ETV. 11. § szerint módosítandó Pp. 394/B. § (2) bekezdés b) pontja, ETV. 14. § (2) bekezdésével a 2005. évi XLVII. törvénybe beillesztett új 5. § (4) bekezdés;
64. § (petíciós jog)	Ket. 28/B. § (1) bekezdés, EKT. 12. § és 16. §, ETV. egésze.

A Tisztelt Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § b) pontja alapozza meg.

Kérelmünk indokául az alábbiakat adjuk elő.

## **1. Bevezető**

Az indítvánnyal érintett valamennyi törvényi rendelkezés célja, hogy az elektronikus ügyintézés megvalósításának jogszabályi háttérét biztosítsa, mind a közigazgatási, mind a bírósági eljárásokban. A rendelkezések egymással tartalmukban alapvetően összefüggenek, egy egységes kormányzati infrastrukturális koncepciót kívánnak megvalósítani, és ez a közös koncepció az, amely azt eredményezi, hogy az elektronikus ügyintézés jogszabályokban megjelenő módja több ponton is megsérti az Alkotmányt.

Az elektronikus ügyintézés mihamarabbi és minél szélesebb körű megvalósítása közös érdeke a polgároknak, az államnak és az önkormányzatoknak is, ugyanakkor a most támadott modell nemcsak nem hatékony vagy gazdaságos, hanem súlyosan csorbítja a központi végrehajtó hatalmon kívüli szereplők jogait – legyen az bíróság, önkormányzat vagy polgár.

Ez egy olyan monolitikus, államközpontú modell, amely hosszú távon nem szolgálhatja a közérdeket. Az elektronikus ügyintézés használatának terjedésével a központi rendszer<sup>1</sup> mindenkor irányítója egyre több és több olyan eszköz birtokába jut, amely csak a rendszer használóinak kiszolgáltatottságát fokozza.

Nincsen olyan kényszerítő informatikai szakmai vagy gazdaságossági indok, amely azt támasztaná alá, hogy csak ez a jelenlegi, központi rendszerre épülő modell az, amivel az elektronikus ügyintézés megvalósítható. Mind a külföldi országok példái, mind az elektronikus cégeljárás 2005. szeptember 1-jétől<sup>2</sup> lehetséges – 2008. július 1-jétől kötelező – módja, mind a 2005. november 1-jétől hatályos, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: „**Ket.**”) ezt bizonyítja.

A központi rendszerrel kapcsolatban az elmúlt évek folyamatos centralizációs törekvései, a jövőre nézve is jól látható további központosítási törekvések mind szakmai körökben, mind az állampolgárok, mind pedig az érintett (állami és gazdasági) szervek oldaláról egyre jelentősebb alkotmányossági aggályokat vetnek fel. Jól mutatják ezt azok az észrevételek, amelyek az érintett szakmai szervezetek, valamint a közigazgatási egyeztetésbe bevont szervezetek az indítványunkkal támadott törvények előkészítése, illetve egyeztetése során megfogalmaztak.

A kormányzat azonban ezeket figyelmen kívül hagyva folytatja e fejlesztéseket. Fontos volna az alkotmányos határok kijelölésével rögzíteni, hogy meddig mehet el a központi államigazgatás az állam különböző szervei és az állampolgár közötti kommunikáció saját felügyelet alá vonásában, illetve maga alá vonhatja-e egyes gazdasági szereplők és az állampolgárok közötti kapcsolattartást. Mik az alkotmányossági korlátai, követelményei ennek a központosítási törekvésnek? Álláspontunk szerint az indítványban érintett jogszabályi rendelkezések nem pusztán technikai kérdések, hanem olyan irányok, amelyek az állam és a polgárok viszonyát hosszú évekre megalapozzák, és így már ma komoly alkotmányjogi jelentőséggel rendelkeznek.

---

<sup>1</sup> Jelenlegi teljes nevén „központi elektronikus szolgáltató rendszer”, lásd a központi elektronikus szolgáltató rendszerről szóló 182/2007. (VII. 10.) Korm. rendeletet, illetve az EKT. 2. § h) pontját.

<sup>2</sup> Az elektronikus cégeljárásról és a cégiratok elektronikus úton történő megismeréséről szóló 2003. évi LXXXI. törvény.

Az indítványunkkal vitatott jogszabályhelyek megsemmisítése egyértelmű iránymutatást jelentene az Országgyűlés számára az alkotmányossági követelmények betartására az elektronikus közigazgatás területén.

Indítványunk indokolását több pontra bontva mutatjuk be, elsőként a jogállamiság és az abból levezetett jogbiztonság elvének sérelmét kívánjuk alátámasztani (lásd 2. pont), majd az információs önrendelkezési jogot több szempontból is sértő rendelkezéseket (lásd 3. pont), legvégül az Alkotmány 64. §-ában biztosított petíciós jog sérelmét (4. pont).

## **2. A jogállamiság és a jogbiztonság elvével kapcsolatos indokolás**

Az indítvánnyal érintett jogszabályok a jogállamiság és a jogállamiságból levezetett jogbiztonság elvét két különálló szempontból sértik. Elsőként azt fejtjük ki, hogy miért ellentétes a jogbiztonság elvével az a megoldás, hogy az Állami Elektronikus Kézbiztosítási Szolgáltató az elektronikus ügyintézés bármely szereplője helyett bármikor tehet nyilatkozatot. Az ezt követő pontban azt részletezzük, hogy egyes rendelkezések miért sértik a bírói függetlenség – és ezáltal a jogállamiság – elvét.

### **2.1. A központi rendszer egyszerre kézbesít és hitelesít mindenki helyett – a jogbiztonság sérelme**

Az ETV 1. § (5) és (6) bekezdése a következők szerint rendelkezik:

*„(5) Az Állami Elektronikus Kézbiztosítási Szolgáltatón keresztül, közokirat kiállítására jogosult feladó által kézbesített hivatalos irat - a hivatalos szerv saját minősített elektronikus aláírása nélkül is - elektronikus közokirat.*

*(6) Ha jogszabály azt írja elő, hogy a benyújtandó beadványnak teljes bizonyító erejű magánokiratnak kell lennie, akkor ezt az előírást teljesítettnek kell tekinteni, ha a hivatalos szerv részére - a feladó saját minősített elektronikus aláírása nélkül is - e törvény alapján történik a kézbesítés.”*

Az Állami Elektronikus Kézbiztosítási Szolgáltató neve megtévesztő, mert nem egyszerűen a kézbesítő szerepét tölti be, nem csak a kézbesítés tényéről nyilatkozik.

E torz modellben a miniszter által felügyelt központi rendszer a kézbesítő mellett a hitelesítő szerepét is átveszi, mivel úgy döntöttek, hogy nem várható el az ügyintézésben részes szereplőktől, hogy mással hitelesítsék az irataikat (akár piaci hitelesítésszolgáltatóval, akár közjegyzővel). Sőt, a modell kialakítói továbbléptek: úgy döntöttek, az a megfelelő megoldás, ha a kézbesítési szolgáltató még akkor is hitelesíti az iratokat, ha ezt a fajta közreműködést az eljárás résztvevői egyébként nem igénylik. Az eljárás résztvevőinek nincsen lehetőségük arra, hogy azt mondják: adott esetben nem kívánják a kézbesítési szolgáltató által a nevükben tett nyilatkozatot egymás közötti viszonylatukban hitelesnek tekinteni, mert saját – akár már meglévő– megoldást kívánnak használni. (Például a felek ragaszkodnának ahhoz, hogy tőlük csak az általuk elektronikus aláírt dokumentumokat tekintse bárki hitelesnek, vagy szerződésen alapuló zárt rendszerben áramlanának a hiteles adatok.)

A jogbiztonságot ez azáltal sérti, hogy mind a kézbesítésre, mind a kézbesített nyilatkozat megtételére vonatkozó bizonyítékok szinte teljes köre kizárólag az Állami Elektronikus Kézbiztosítási Szolgáltató rendelkezésére fog állni. Az Állami Elektronikus Kézbiztosítási Szolgáltató által kiállított elektronikus tértivevényel és az egyúttal ugyanő általa hitelesített irat tartalmával szemben az ellenbizonyítás gyakorlatilag kizárt lesz. (Megjegyezzük, itt nem arról van szó, amit az Alkotmánybíróság a hivatalos iratok papír alapú kézbesítése kapcsán vizsgált, miszerint alkotmányos-e a kézbesítési vélelem beállta, és garantált-e a kézbesített

íratról való tudomásszerzés (46/2003. (X. 16.) AB határozat), azaz „a tudomásszerzés lehetősége minden kétséget kizáróan fennáll”-e.)

A vizsgált modellben a szóba jöhető bizonyítékok az Állami Elektronikus Kézbesítő Szolgáltató saját nyilvántartásában keletkeznek, és arra kell hagyatkozni. Az alábbiak szerint sem az Állami Elektronikus Kézbesítési Szolgáltató által elhelyezett időbélyegző nem ad értékelhető bizonyítékot, sem pedig az, hogy az ügyfél saját akaratából, választása szerint, saját maga elektronikus aláírással láthatja el a bizonyítékait.

Nem jelent független, az elektronikus aláírást kiváltó bizonyítékot az Állami Elektronikus Kézbesítési Szolgáltató által elhelyezett időbélyegző, mert az kizárólag azt fogja bizonyítani, hogy az időbélyegző szolgáltatója az adott időpontban elhelyezte az időbélyegzőt az adott iraton, és azóta az az irat nem változott. Nem jelenti ez a független bizonyítékát annak, hogy azt az elektronikus nyilatkozatot az Állami Elektronikus Kézbesítési Szolgáltató által megnevezett személy tette, mert annak elhelyezéséhez a személy közreműködésére egyáltalán nincs szükség. Az állítólagosan a polgár nevében kiállított irat „elfogadására” vonatkozó minden létező adat csak a központi rendszerben fog szerepelni, az ügyfélkapun való belépéstől a dokumentum feltöltésén át annak elfogadásáig és elküldéséig bezárólag. Az eljáró fél legfeljebb akkor tud érdemben ellenbizonyítani, ha közokirat tanúsítja, hogy a központi rendszer szerinti nyilatkozattételi időpontban nem volt módjában a központi rendszerrel elektronikus kapcsolatot létesíteni, vagy mást tett, mint ami a nyilatkozatban szerepel.

A modell lehetővé teszi, hogy a polgár elektronikusan is aláírja a nyilatkozatát, ugyanakkor ez nem ér semmit annak bizonyításakor, hogy milyen nyilatkozatot is tett meg valójában a polgár, és mit tett meg nevében tévesen az Állami Elektronikus Kézbesítési Szolgáltató. Ha egy polgár nem szeretne megbízni az állami hitelesítésben, és ezért minden iratát inkább a letagadhatatlanságot biztosító<sup>3</sup> elektronikus aláírással kívánja ellátni, e gyakorlatára hivatkozva nem fog tudni sem ellenbizonyítani, sem védekezni. Nem tudja letagadni az Állami Elektronikus Kézbesítési Szolgáltató által a polgár nevében kiállított iratot, az abban foglalt nyilatkozatát. Ha tehát a polgár minden iratát elektronikusan aláírva küldi el, a modell alapján ugyanolyan hitelesnek tekintendő az Állami Elektronikus Kézbesítési Szolgáltató által a személyhez rendelt irat is, akkor is, ha valójában nem ő készítette azt. Nincsen ráhatása az Állami Elektronikus Kézbesítési Szolgáltatóra, és nem fog tudni ellenbizonyítani.

Így az ellenbizonyítás gyakorlati kizártsága alapvető jogbiztonsági problémát jelent, és hatványozottan igaz az, amire dr. Erdei Árpád a hivatalos iratok kézbesítése kapcsán felhívta a figyelmet – bár ott még az államtól *független* posta és a kézbesítési vélelem kapcsán (itt törvényi vélelemről nincsen szó, de az ellenbizonyítás ugyanúgy eleve korlátozott, a központi rendszer feletti állami kontroll pedig jóval szélesebb, mint a Magyar Posta Zrt. felett):

*„Az érintett [...] objektíve nem rendelkezik, nem is rendelkezhet a bizonyítás eredményességéhez szükséges és az azt lehetővé tévő eszközökkel.*

*A vélelmező tény fennállását alátámasztó vagy éppen cáfoló összes személyi és tárgyi bizonyíték (a kézbesítés megkísérlésének valóságára, a kézbesítés megkísérlésére vonatkozó értesítések meghagyása stb. tekintetében) a postai szolgáltató birtokában van. A vélelem érintettje ezekhez nem férhet hozzá, az iratokba, nyilvántartásokba, kimutatásokba be*

---

<sup>3</sup> Amely a 2001. évi XXXV. törvény által az elektronikus aláírásoknak biztosított joghatás.

*nem tekinthet, csupán arra jogosult, hogy a posta belső vizsgálatának eredményét megismerje. A vizsgálat azonban az ő közreműködése nélkül és előtte ismeretlen módon folyik, így a vélelem megdöntéséhez teljes mértékben eszköztelen marad. [...] [A] szolgáltató tevékenysége ugyanis ellenőrizhetetlen, így állításával szemben az ellenbizonyítás is kizárt.”*

A jogbiztonságnak egy másik, az ellenbizonyítás nehézségével összefüggő sérelmét az okozza, hogy kizárólagossága miatt akkor is ilyen szerepkörben jár el az Állami Elektronikus Kézbiztosítási Szolgáltató, ha az adott eljárásban ő (a központi rendszer működtetője) ellenérdekű fél.

Így ha az üzemeltető – jelenleg a Miniszterelnöki Hivatallal kötött szerződés alapján a Kopint-Datorg Zrt. – vagy a rendszer „felügyeletét” ellátó Miniszterelnöki Hivatal az ellenérdekű fél a polgári perben, sérülni fog a perbeli felek pozíciójának egyensúlya, mellérendeltsége.

A jogbiztonság elve eljárásjogi garanciákat is magában foglal, és ennek megfelelően mondta ki a 1/1994. (I. 7.) AB határozat, hogy a peres felek pozíciójának egyensúlyát megbontó törvényes rendelkezés a jogbiztonság elvét is sérti.

E rendelkezések a jogbiztonság elvén túlmutatva egyúttal az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében biztosított, a tisztességes eljáráshoz való jogot is sértik, mert 2010. július elsejétől „valódi” kontradiktórium perekben is lesz, hogy kötelező az elektronikus út, és ilyen esetben a per teljes folyamán az ellenérdekű fél fogja az iratokat kézbesíteni és hitelesíteni. Nincsen meg már az az alternatíva sem, ami a papír alapú eljárásban rendelkezésre áll, hogy a Magyar Posta Zrt.-ben nem bízó fél személyesen kézbesíti a saját iratát.

A fent hivatkozott ETV 1. § (5) és (6) bekezdésekkel tartalmilag szorosan összefügg, és a fent leírt indokok mentén a jogbiztonságot ugyanúgy sérti a hivatalos iratok elektronikus kézbesítéséről és az elektronikus tértivevényről szóló 2009. évi LII. törvény (a továbbiakban: „ETV.”) 11. §-ában foglalt, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényt („Pp.”) kiegészítő egyes rendelkezések, így a 394/B. § (1) a) pontja, a 394/C. § a) és c) pontja.

## **2.2. A bírói függetlenség sérelme**

Az elektronikus közszolgáltatásról szóló 2009. évi LX. törvény (a továbbiakban: „EKT.”) 6. § (2) bekezdése a következőként rendelkezik:

*„A bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság által folytatott eljárásokban*

*a) a jogi képviselő, a védő és a bíróság, az ügyészség, illetve a nyomozó hatóság közötti írásbeli kapcsolatot, valamint*

*b) törvény által meghatározott más írásbeli kapcsolatot*

*a központi rendszer útján kell tartani.”*

Ezzel összefüggő rendelkezése az ETV.-nek az előző pontban is hivatkozott 1. § (5)-(6) bekezdése, amely szerint az Állami Elektronikus Kézbiztosítási Szolgáltatón keresztül küldött bírósági irat minden esetben közokirat, illetve az Állami Elektronikus Kézbiztosítási Szolgáltató által a bíróságra küldött iratot minden esetben a kézbesítési szolgáltató által azonosított személy teljes bizonyító erejű magánokiratának kell tekinteni:

*„(5) Az Állami Elektronikus Kézbiztosítási Szolgáltatón keresztül, közokirat kiállítására jogosult feladó által kézbesítettett*

*hivatalos irat - a hivatalos szerv saját minősített elektronikus aláírása nélkül is - elektronikus közokirat.*

*(6) Ha jogszabály azt írja elő, hogy a benyújtandó beadványnak teljes bizonyító erejű magánokiratnak kell lennie, akkor ezt az előírást teljesítettnek kell tekinteni, ha a hivatalos szerv részére - a feladó saját minősített elektronikus aláírása nélkül is - e törvény alapján történik a kézbesítés.”*

E rendelkezések következtében egy-egy iratot azáltal tekintünk valamely nyilatkozattevő nevében tett nyilatkozatnak, hogy az Állami Elektronikus Kézbesítési Szolgáltató nyilatkozik számunkra a tértivevényben (ETV. 1. § (4) bekezdés) a feladó kilétéről. Elektronikus iratként az fog a címzett rendelkezésére állni, amelyet az Állami Elektronikus Kézbesítési Szolgáltató ekként a rendelkezésére bocsát, és amely iratról az Állami Elektronikus Kézbesítési Szolgáltató nyilatkozik, hogy az azonos az eredetivel (hiszen e szolgáltató saját maga hozza létre az "időbélyegzőt".<sup>4</sup> Az Állami Elektronikus Kézbesítési Szolgáltató tehát nem egyszerűen kézbesít, hanem nyilatkozatával a feladót és üzenetének tartalmát is hitelesíti, ebben az értelemben nyilatkozatával a feladó és címzett közötti jogviszonyt érintő nyilatkozatot tesz.

Bár arra lehetősége van a bíróságnak, hogy adott körben egy bíró elektronikus aláírással *is* ellásson egy iratot, de a bíróság nem tudja azt korlátozni, hogy a központi rendszer adott ügyben *ne* adhasson ki a nevében elektronikus iratot. Így akkor is kiadmányozott lesz egy bírósági irat, amit az Állami Elektronikus Kézbesítési Szolgáltató küldött, ha a bíróság például biztonsági okokból elő szerette volna írni, hogy abban az adott ügyben csak egy bíró minősített elektronikus aláírása mellett tekinthető a kiadmány hitelesnek.

A hivatkozott rendelkezések tehát elveszik a bíróságtól annak a lehetőségét, hogy e vonatkozásban saját maga szabadon szabályozhassa a kiadmányozásának rendjét, mert elvben lehetővé teszi a végrehajtó hatalom részét képező szerv számára, hogy a bíróságok nevében nyilatkozzon, és így az Állami Elektronikus Kézbesítési Szolgáltató ilyen jellegű, a bíróságokat hitelesítő nyilatkozatát maguk a bíróságok nem köthetik további feltételhez. (Például nem tehetik meg, hogy a hitelességet a bíró személyes elektronikus aláírásához kötik, mint az a hagyományos írásbeliség esetén is teljesen természetes). Az ETV. azzal, hogy ebben korlátozza a bíróságok autonómiáját, beavatkozik a bírói függetlenségbe.

Ugyanezen indokok mentén sérti a bírói függetlenséget, hogy a bíróság köteles elfogadni a központi rendszer által kiállított elektronikus iratot az ügyfél által kibocsátott iratként, még akkor is, ha az adott eljárásrendben ez nem volna indokolt, mert pl. az Állami Elektronikus Kézbesítési Szolgáltató az alperes.

Az EKT. e rendelkezésének másik következménye, hogy a bíróság csak a végrehajtó hatalom részét képező szerv útján *kézbesítheti és fogadhatja az elektronikus iratokat*, mert a törvény e mondata azt is egyértelműen kizárja, hogy a bíróság saját elektronikus kézbesítési megoldást működtessen, például különösen érzékeny adatok esetén. Így ha adott esetben akár egy büntetőeljárás a központi rendszer üzemeltetésében vagy felügyeletében érintett dolgozó vagy jogi személy ellen folyik, a rendőrség, az ügyészség és a bíróság nem továbbíthat közvetlenül egymásnak elektronikus iratot, csak a – közvetlenül vagy közvetve érintett – Állami Elektronikus Kézbesítési Szolgáltatón keresztül.

---

<sup>4</sup> Azért az idézőjel, mert ez az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény szerint nem tekinthető időbélyegzőnek, hiszen – jelenleg – nem arra jogosult szolgáltató adja ki az időbélyegzőt.

Álláspontunk szerint ez nemcsak célszerűségi szempontokat sért, hanem a bíróság esetében a bírói függetlenség sérelmét is jelenti, mert a bíróság nem dönthet úgy, hogy elektronikus iratokat nem a végrehajtó hatalom által felügyelt infrastruktúrán továbbítja.

(Természetesen ha az Alkotmánybíróság a jövőben elektronikus beadványokat fogadni kíván, a fent hivatkozott hitelesítési és kézbesítési korlátozás gyakorlati okokból az Alkotmánybíróságra is ugyanúgy vonatkozni fog.)

### **3. Az információs önrendelkezési jogot sértő rendelkezések**

Az Alkotmány 59. §-a szerint: *„A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.”*

Az Alkotmánybíróság kezdetektől fogva következetesen folytatott gyakorlata szerint *„a személyes adatok védelméhez való jogot nem hagyományos védelmi jogként értelmezi, hanem annak aktív oldalát is figyelembe véve, információs önrendelkezési jogként. Az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelméhez való jognak eszerint az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról.”* (15/1991. (IV. 13.) AB határozat.)

Ugyanitt rögzítette az Alkotmánybíróság azt is, hogy *„az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája a célhoz kötöttség”*.

Alapvető jogról lévén szó, maga az Alkotmány írja elő, hogy a jog lényeges tartalmát törvény nem korlátozhatja, valamint a korlátozása csak akkor alkotmányos, ha a korlátozással elérni kívánt alkotmányos cél arányban áll az okozott alapjogi sérelemmel, és a korlátozás az elérni kívánt célra egyébként alkalmas, lásd a 20/1990. (X. 4.) AB határozatot:

*„az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya összhangban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kiválasztani. Ha az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, az alapjog sérelme megállapítható.”*

Az információs önrendelkezési jog megsértésének indokolása során először három különösen fontos, önálló alkotmányos sérelmet említenénk, majd négy további, az információs önrendelkezési jog szűkebb körű sérelmét jelentő esetet járnánk körbe.

#### **3.1. A központi rendszer és az univerzális azonosító jelentette jogsértés**

A 2009. évi LVI. törvény<sup>5</sup> egységesítette a természetes személyazonosító adat fogalmát, és nagyszámú törvényben következetesen módosította a szóhasználatot.

E törvény legfontosabb módosítása azonban az volt, hogy 121. §-ában a személyazonosítót szabályozó 1996. évi XX. törvényben<sup>6</sup> normatív módon meghatározta a természetes

---

<sup>5</sup> 2009. évi LVI. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével és a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvénymódosításokról.

<sup>6</sup> 1996. évi XX. törvény a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról.



személyazonosító adat fogalmát. Eddig a törvény csak a természetes azonosító adat fogalmát írta körül, azt is közvetve.<sup>7</sup> Az új 4. § (4) bekezdés egyértelműen rögzíti:

- „(4) Természetes személyazonosító adat a polgár*
- a) családi és utóneve, születési családi és utóneve,*
  - b) születési helye,*
  - c) születési ideje és*
  - d) anyja születési családi és utóneve.”*

Nem véletlen, hogy a jogalkotó egyértelműen rögzíteni kívánja a természetes személyazonosító adat fogalmát, ugyanis a természetes személyazonosító adat tartalmának és – nem jogszabályban – tárolási szerkezetének rögzítésével lényegében egyetlen hosszú „személyi szám”, egyértelmű azonosító jön létre. Bár a polgár által viselt családi és utónév elviekben megváltozhat, az új univerzális azonosító (a születés időpontjában fennálló adatokra alapozó) többi eleme a polgár egész élete során nem változhat meg, azaz ismét egy tökéletes univerzális azonosító szám áll rendelkezésre.

Az, hogy az állam ilyen univerzális azonosítói célra kívánja a természetes személyazonosító adatot felhasználni, jól tükröződik a Miniszterelnöki Hivatal által az „E-közigazgatási keretrendszer” kapcsán közzétett egyik pilot projekt zárójelentéséből megismerhető e-Ügynök koncepciójában:<sup>8</sup>

*„Az ügymenetet az elektronikus ügynök (e-Ügynök) koncepciójára alapoztuk. Az elektronikus ügynök az ügyfél képviselője a rendszeren belül. Ez a szoftver azon része, amelyik biztonságos kapcsolatot tart fenn az ügyféllel, minden belső aktivitását az ügyfél nevében, annak felhatalmazásával hajtja végre. [...]*

*A kérelmező azonosítása bejelentkezéskor megtörténik. Működésbe lép a kérelmező elektronikus ügynöke, aki a kérelmező kifejezett kérésére megkísérli összegyűjteni a kérelem elbírálásához szükséges valamennyi adatot a nyilvántartásokból. Ehhez rendelkezésre áll az ügyfélkapun tárolt természetes azonosító (4T).*

*Az összegyűjtést követően egy (részlegesen) kitöltött igénylő lap jelenik meg az igénylő előtt, amelynek hiányzó részét kitölti, és elküldi a kérelmet a döntéshozó hivatalnak.”*

A fenti dokumentum jól illusztrálja, hogy az ügyfélkapu által tárolt négy természetes személy azonosító éppen azt a célt szolgálja, hogy adott esetben hatékonyan össze lehessen kapcsolni az ágazati nyilvántartásokban tárolt adatokat.

Ez a koncepció a feltétele a 3.5. pontban részletezett, a belföldi jogsegély keretében megjelenő, „vélelmezett” hozzájáruláson alapuló adatgyűjtésnek (a kérelem teljesítéséhez szükséges adatok összeszedésének) és továbbításnak is.

---

<sup>7</sup> 3. § [E törvény alkalmazása során] „a) azonosítási mód: a személyes adatokat is tartalmazó nyilvántartásokban a polgár azonosítására alkalmazott olyan módszer, amely természetes azonosító adatok (pl. név, születési idő), illetőleg mesterségesen képzett kódok alkalmazásával valósulhat meg”.

<sup>8</sup> Lásd [http://www.ekg.gov.hu/hu/emo/EKK\\_ekozig\\_kozp\\_rendsz\\_projekt\\_081203\\_V2.doc](http://www.ekg.gov.hu/hu/emo/EKK_ekozig_kozp_rendsz_projekt_081203_V2.doc) 4.2. pont, 2009. augusztus 8-i állapot szerint.

A 15/1991. (IV. 13.) AB határozatnak a természetes személyazonosító adatok univerzális azonosítókénti felhasználására vonatkozó megállapítása tehát végérvényesen elavulttá vált:

*"Személyes adatokat természetesen össze lehet kapcsolni névvel, és szükség szerint kiegészítő azonosítók segítségével, mint pl. az anya neve, vagy lakcím. A mai számítógép kapacitások mellett ezek terjedelme sem jelent különösebb problémát. A természetes adatok azonban változhatnak (pl. a név férjhezmenéssel vagy névváltoztatással), s előfordulhat, hogy a megkülönböztetéshez további adatok szükségesek; továbbá változó adatok esetén (mint a lakcím) az adatok követése és karbantartása szükséges. Az ezzel járó nehézségek és kiadások jelentős tételként jönnek számba az adatfeldolgozás költség/haszon elemzésénél, s minthogy természetes fékjét képezik az indokolatlan adatgyűjtésnek, amire a kéznél lévő személyi szám készlet."*

Erre az elavultságra dr. Majtényi László is már korábban többször utalt:

*"Ma már azonban teljesen mindegy, hogy egy személyt tizenegy vagy kétszázötven karakterrel lehet-e azonosítani. A kisteljesítményű, ezért privacy-barát winchesterek a rozsdatemetőbe kerültek. Az univerzális azonosító megszüntetése tehát korábban fizikai korlátja is lehetett a hatalom koncentrációjának. Ma ez a garancia sokkal inkább szimbolikus, semmint valóságos. Fontos tudnunk, hogy az univerzális helyett a szektorális személyazonosító kódok használata önmagában nem több, mint az állam gesztusa, jó szándékának jelzése, semmiképpen sem elégséges garancia."<sup>9</sup>*

Mindez azonban nem jelenti, hogy "érvényét veszítenék" a 15/1991. (IV. 13.) AB határozat következő megállapításai:

*"A korlátozás nélkül használható, általános és egységes személyazonosító kód (azaz a minden állampolgárnak és ország lakosnak ugyanazon elv szerint kiosztott személyi szám) alkotmányellenes."*

*"Ha az adatokat az érintett megkímélésével, különböző adatbázisokból szerzik be, kizárják az érintett személyét az adatáramlásból, s korlátozzák abban, vagy megfosztják annak lehetőségétől, hogy adatai útját és felhasználását ellenőrizze. Ez a módszer ellentmond az adatvédelem azon alapelveinek, hogy az adatot az érintettől, annak tudtával kell beszerezni."*

*„A személyi szám logikája tehát ellentétes az adatvédelemhez való jog konstitutív elemeivel: a célhoz kötött, osztott információs rendszerek elvével, és azzal a főszabállyal, hogy az adatot az érintettől, annak tudtával és beleegyezésével kell felvenni. Ha az adatvédelem elveit következetesen alkalmazzuk, a személyi szám értelmét veszti, mert előnyeit nem lehet kihasználni.”*

---

<sup>9</sup> Lásd Halmai Gábor-Tóth Gábor Attila: Emberi jogok, Osiris, Budapest, 2003, VI. rész: Majtényi László: Az információs jogok, p. 602.

Az indítvány szempontjából nem az illusztráció célját szolgáló zárójelentés, hanem az bír jelentőséggel, hogy az információs önrendelkezési jogot sértő koncepció a központi rendszer alapjául szolgáló törvényi rendelkezésekben is megjelenik, az Országgyűlés által elfogadott modellből szükségszerűen következik.

Így nem elegendő a személyazonosítót szabályozó 1996. évi XX. törvény 4. § (4) bekezdését megsemmisíteni, mert ez nem orvosolja az alapjogot sértő helyzetet. A természetes személyazonosító fogalmát korábban sem határozta meg törvény, és a központi rendszer modelljének fennmaradása esetén a „4T elv” a gyakorlatban a 4. § (4) bekezdés hiányában is érvényesülne. Éppen ezért az alapvető jog sérelmének megszűnéséhez szükségesnek látjuk, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság a központi rendszerre épülő elektronikus ügyintézési modell gerincét képező törvényi rendelkezéseket is semmisítse meg, azaz azokat az előírásokat, amelyek a fogalom meghatározásán túl közvetlenül azt támasztják alá, hogy *az elektronikus ügyintézés kizárólag a központi rendszer útján folytatható*. Ez a Ket. 28/B. § (1) bekezdését, az EKT. 12. § és 16. §-át, valamint az ETV. egészét jelenti, azaz az információs önrendelkezési jog védelme érdekében e rendelkezéseket is meg kell semmisíteni.

Az ETV. esetén azért látjuk szükségesnek a törvény egészének megsemmisítését, mert a törvény belső tárgyi összefüggéseiből következően az mindaddig szükségszerűvé teszi a központi, az állam által végzett univerzális azonosítóra építő modellt, amíg az Állami Elektronikus Kézbiztosítási Szolgáltatót egyetlen lehetséges kézbesítési módként jelöli ki. Az ETV. egyes rendelkezéseinek egyszerű hatályon kívül helyezésével viszont a nem kizárólagos jellegű Állami Elektronikus Kézbiztosítási Szolgáltatató nem fogalmazható meg, legalábbis a jogbiztonság előírásainak megfelelően nem.

Alkotmányos megoldásra egyébként informatikailag több lehetőség van. Egy ilyen az adatvédelmi biztos is megfogalmazott,<sup>10</sup> csak ez a központi rendszer jelenlegi koncepciójában nem teljesül.

Az adatvédelmi biztos által megfogalmazott koncepcióban a „váltószám” nevezett egyedi azonosítóból ugyanis a polgár birtokában lévő eszköz (egy intelligens kártya) készít ágazati azonosítót, míg az EKT. 16. § (7) bekezdése szerint ezt a számot a központi rendszer képezi és küldi meg a közigazgatási szervnek (*"a szerv számára képzett, a természetes személyazonosító adatokból le nem vezethető ügyfél-azonosító kódot"*).

Az, hogy a központi rendszer ezt az ügyfél-azonosító kódot eltárolja, és azt univerzális azonosítóként használhassa, az alábbiak szerint nem pusztán elvi lehetőség.

Az itt ügyfél-azonosító kódnak nevezett kód azonos az ügyfélkapu jelenlegi megvalósításában szereplő ún. kapcsolati kóddal, mert az ETV. 15. § (5) bekezdése rugalmas utalással az EKT. ezen rendelkezésére utal "kapcsolati kódként".<sup>11</sup> E kapcsolati kódról a Kormányzati Informatikai Egyeztető Tárcaközi Bizottság 21. számú ajánlása<sup>12</sup> az alábbiakat mondja:

- *„a kapcsolati kód addig érvényes, amíg a szervezet rövid neve nem változik, valamint az ügyfél ügyfélkapuja érvényes”, illetve*

---

<sup>10</sup> Lásd Ajánlás az elektronikus ügyintézés során történő azonosítás adatvédelmi követelményeiről (2581/H/2007) [http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=aktualis/ajanlasok&dok=2581\\_H\\_2007](http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=aktualis/ajanlasok&dok=2581_H_2007).

<sup>11</sup> (5) A külön jogszabályban megjelölt, központi elektronikus szolgáltató rendszert működtető szervezet - megkeresésre - a természetes személyazonosító adatok alapján a *központi elektronikus szolgáltató rendszerről szóló jogszabály szerinti kapcsolati kódot* az elektronikus kézbesítés érdekében a hivatalos szerv részére átadja.

<sup>12</sup> Az ügyfélkapu szolgáltatásaihoz történő kapcsolódás műszaki specifikációja, lásd jelenleg [http://misc.meh.hu/binary/7777\\_kietb\\_21\\_ajanlas.pdf](http://misc.meh.hu/binary/7777_kietb_21_ajanlas.pdf)

- "kapcsolati kód lehetőséget teremt arra is, hogy a szolgáltatásnyújtó dokumentumokat küldjön az ügyfél értesítési tárhelyére az ügyintézési folyamat során".<sup>13</sup>

Ez a gyakorlat ugyan egyértelműen sérti a Ket. kihirdetésekor még hatályos azon előírást, hogy az ügyfélkapu egy bejelentkezéssel kapcsolatos összerendelést csak a bejelentkezés idejéig őrizhette meg.<sup>14</sup>

A jelenlegi gyakorlat is azt mutatja tehát, hogy az EKT. 16. §-ában foglalt rendelkezések és az ügyintézési modell megvalósulása esetén az ügyfélre vonatkozó adatok összekapcsolhatóak lesznek, és nem teljesül az osztott információs rendszer elve. Hiába mondja ki az EKT 16. § (8) bekezdése azt, hogy „az ügyfélkapu létesítése során, illetve elektronikus közszolgáltatás igénybevételének egyetlen formájához sem képezhető univerzálisan használható állampolgári azonosító kód” – a deklaráció itt nem elegendő, külső, szervezeti biztosítékra volna szükség, ami hiányzik.

Éppen emiatt az sem segít, hogy elviekben több ügyfélkaput is nyithat a polgár, mert a kötelező ügyfélkapu-használat és a természetes személyazonosító adatok miatt az ügyfél több ügyfélkapu használata esetén is egyértelműen azonosítható.

Egy további, a műszaki megvalósítását és költségeit tekintve lényegesen egyszerűbb és olcsóbb megoldást tárgyalt a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megrendelésére az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet által készített, „Az elektronikus személyazonosítás adatvédelmi követelményei” című tanulmány.<sup>15</sup> Ez azon alapul, hogy a megengedett összekapcsolást a célhoz kötött adatkezelésekhez igazodó megosztást megtartó rendszerek között „egyszer használatos” kapcsolati kódok biztosítják. A két összekötendő rendszer közül az egyik titkosítva tárolja a kapcsolati kódot, így az adatállományok jogosulatlan megszerzése – ami az egyik legnagyobb reális fenyegetés – az adatok összekapcsolását még nem teszi lehetővé. Az egyszer használatos jelleg az időbeni profilalkotást gátolja meg. E megközelítésnek sokféle változata alkalmazható, a központi rendszer jelenlegi megközelítése egyikre sem támaszkodik.

Megjegyezzük, hogy a természetes személyazonosító adatokra épülő univerzális azonosítón túl ugyanúgy egy univerzális azonosító szerepét tölti be, ha a polgár a törvények által biztosított lehetőségével élni kíván, és nyilvános kulcsú titkosítás segítségével titkosítani kívánja a neki szóló beadványokat, mert egyidejűleg csak egy titkosító kulcspárja lehet (ETV. 2. § (3) bekezdés, 9. § (2) bekezdés, EKT. 19. § (5) bekezdés), így amíg a polgár ugyanazt a kulcspárt használja, a központi rendszer számára ezen adat segítségével a természetes személyazonosító adatok nélkül is visszakereshető lesz minden ugyanazon polgárra vonatkozó irat. Ez a kockázat nem szűnik meg a feltöltés vagy a kézbesítés pillanatában, hanem amíg akár levéltári formában is az iratot tárolja a központi rendszer, a kapcsolat helyreállítható lesz, a titkosítást biztosító kulcs szándékos kompromittálása (feltörése) pedig néhány éven belül kisebb időbefektetéssel is végrehajtható, így az iratok tartalma megismerhető.

### **3.2. Az elektronikus kapcsolattartás e módja az információs önrendelkezés jogának sérelmét jelenti**

<sup>13</sup> Lásd az i.m. 93. és 17. oldalát.

<sup>14</sup> Lásd a Ket. kihirdetéskor hatályos szövegében a 160. § (10) bekezdést.

<sup>15</sup> dr. Majtényi László, dr. Simon Éva, dr. Székely Iván, dr. Szabó Máté Dániel: Az elektronikus személyazonosítás adatvédelmi követelményei. A tanulmányt elérhető a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapján [www.nfu.hu](http://www.nfu.hu), jelenleg az alábbi URL-címeiken:  
[http://www.nfu.hu/download/3770/e\\_szemelyazonositas\\_i\\_kotet.pdf](http://www.nfu.hu/download/3770/e_szemelyazonositas_i_kotet.pdf),  
[http://www.nfu.hu/download/3771/e\\_szemelyazonositas\\_ii\\_kotet.pdf](http://www.nfu.hu/download/3771/e_szemelyazonositas_ii_kotet.pdf).

Ha egy eljárásban kizárólag elektronikus úton lehet a kapcsolatot tartani az illetékes szervvel (pl. kötelező jogi képviselő vagy elektronikus közbeszerzés esetén), akkor álláspontunk szerint az információs önrendelkezési jogot jelentősen érinti az is, hogy a polgár milyen módon tud elektronikus úton kapcsolatot tartani az illetékes szervvel.

Így ha előírja a törvény, hogy az adatokat kötelező egy megadott központi szerven keresztül megküldeni az illetékes szervhez, akkor ez önmagában kötelező adatkezelési elem. Ez a modell ugyanis azt eredményezi, hogy a központi rendszer üzemeltetője nemcsak a kommunikációban érintett felek adatait kezeli, hanem a kérdéses üzenetek maguk is (beadványok, határozatok stb.) a kezelésébe kerülnek, még ha csak átmenetileg is. A megoldás így csak akkor lehet alkotmányos, ha a központi rendszer kötelező használatához fűződő alkotmányos érdek arányos az információs önrendelkezési jog ezen korlátozásával.

Álláspontunk szerint az információs önrendelkezési jognak nem arányos korlátozása, hogy a polgár kizárólag egyetlen csatornán tarthat elektronikusan kapcsolatot, amely csatorna a központi rendszeren keresztül vezet.

A korlátozás aránytalanságát több indok is alátámasztja.

Az egyik ok, hogy gazdaságos módon más műszaki megoldás is rendelkezésre áll, mind a kézbesítést, mind a hitelesítést illetően.

A kézbesítést illetően elegendő volna, ha az állami kézbesítési szolgáltató kizárólag egyfajta biztonsági megoldásként működne, akkor, ha más megoldás adott esetben nincsen, akár az illetékes szerv (hatóság, bíróság), akár a polgár miatt.

Az elektronikus kézbesítés szolgáltatása ugyanis piaci alapon is működhetne, hasonlóan az elektronikus aláírással kapcsolatos szolgáltatásoknál már megismert módhoz, a Nemzeti Hírközlési Hatóság piacfelügyelete útján. Ha az illetékes közösségi szabványügyi szervezet, az European Telecommunications Standards Institute (ETSI) által e tárgyban kiadott szabványokat tekintjük, egyértelmű, hogy ennek műszaki akadálya nem lehetne.<sup>16</sup>

Ezenkívül az is gyakorlati lehetőség, hogy bizonyos intézményrendszer, pl. az Országos Igazságszolgáltatási Tanács saját maga önálló, a végrehajtó hatalomtól független kézbesítő szolgáltatást kíván működtetni, ahogyan jelenleg is van már egy működő bírói kézbesítő szervezet, ami a cégljárásban biztosítja minden igényt kielégítően a hiteles kézbesítést.

Nem szabad azonban azt sem elfelejteni, hogy az esetek döntő többségében az elektronikus kézbesítés nem igényel feltétlenül biztonságos infrastruktúrát, hiszen a 2005-től hatályos Ket. alapján is az önkormányzatoknál működött az elektronikus levélben történő kézbesítés. Maga a Ket. rendelkezett úgy, hogy ha az ügyfél a fogadott elektronikus levelet nem igazolja vissza, akkor át kell térni a postai kézbesítésre, és csak a postai kézbesítéshez fűződött kézbesítési vélelem. A módosított Ket. továbbra is ismeri az elektronikus leveles kézbesítést (Ket. 28/A. § (4) és (5) bekezdés), valamint az elektronikus levelezést tájékoztatási célból az ETV. 4. § (6) bekezdése is használja, csak éppen már az ETV. miatt a kézbesítési vélelemnek nem feltétele a postai kézbesítés.

Annak sincsen akadálya, hogy a 2005-től hatályos Ket. szerinti postai kézbesítés szerepét venné csak át a központi kézbesítési szolgáltatás, azaz ha az – egyébként a széles körben használt – elektronikus levél útján történő kézbesítés sikertelen, vagy a szerv által működtetett saját vagy piaci elektronikus kézbesítésben egyébként üzemzavar áll be.

---

<sup>16</sup> Lásd az ETSI Specialist Task Force (STF) 318 által előkészített és az ETSI által 2007-ben és 2008-ban közzétett műszaki jelentést és előírásokat (TR 102 605, TS 102 640-1, -2 és -3).

Az ETV. az egyszerűbb, az állampolgárok számára megfelelő adatvédelmi garanciát jelentő, és jelenleg is rendelkezésre álló közvetlen elektronikus elérhetőséget és kapcsolattartást minden résztvevő esetében ismeri és alkalmazza,<sup>17</sup> így nyilvánvalóan nem lehet műszaki és gazdasági indoka annak, hogy az elektronikus írásbeli kapcsolattartás, illetve a hivatalos elektronikus iratokra vonatkozó kézbesítés kizárólag a központi rendszeren keresztül bonyolítható le.

A hitelesítést illetően ugyanígy indokolatlan, hogy az ügyfelek és a hatóságok egyedül a központi rendszert használhatják az elektronikus ügyintézésben a személyek azonosítására, illetve az általuk kiállított iratok hitelesítésére. Itt nemcsak a már említett, a cégeljáráásban lassan öt éve jól működő piaci hitelesítésszolgáltatók jelentenek alternatív megoldást a polgár számára, hanem olyan – egyelőre elvi – lehetőségek is, mint a hitelesnek tekintett személyek általi, ún. harmadik fél által történő hitelesítések. Ilyen tevékenységet tipikusan a közjegyzők végeznek, de nyilvánvaló, hogy az elektronikus cégeljáráásban az ügyvédek is ilyen hiteles helyi szereplőként járnak el, beazonosítják az ügyfelet, és hitelesítik az ügyfél által aláírt papír alapú irat elektronikus változatát. Hiába működik ez az "ügyvédi hitelesítés" a gyakorlatban, a központi rendszer kapcsán ezt sem kívánják alternatívaként biztosítani.

Sem műszaki, sem gazdasági akadálya nincsen annak, hogy a központi rendszer „hitelesítésszolgáltatását” csak önkéntesen igénybe vehető formában, egyfajta szolgáltatásként alakítsák ki, nem pedig kötelező és egyetlen, a meglévő hitelesítési formákat kizáró módon.

Az önrendelkezési jog aránytalan korlátozását azonban nemcsak az támasztja alá, hogy létezik más, gazdaságos megoldás, hanem az is, hogy a kötelező központosított ügyintézésből az ügyfelek számára többlet adatbiztonsági kockázat fakad.

Az illetékes minisztérium gyakran hivatkozik arra, hogy a megfelelő titkosítás garantálni fogja, hogy az általuk továbbított adatokhoz illetéktelenek nem férhetnek hozzá, és ilyen deklarációt az ETV. 2. § (4) bekezdése is tartalmaz. A valóság azonban az, hogy a technológiák a jogsérelem veszélyét nem hárítják el kellő garanciával.

Alapvetően a központi rendszer által alkalmazható, polgári felhasználású titkosítási technológiák csupán időleges védelmet jelentenek, és elkerülhetetlen, hogy belátható időn belül a forgalmazott adatok megismerhetővé váljanak.

Sokkal rövidebb távú kockázat fakad azonban abból, hogy a központi ügyintézési modell összekapcsolja a hitelesítést és a titkosítást, és mindkettőt ugyanazon szerv végzi. A kettő ugyanis szükségszerűen logikai ellentmondásba kerül egymással. Ha a hitelesítést a központi rendszer nem titkosított iraton hajtja végre, a hitelesítés egy értelmezhető irathoz fog tartozni ugyan, de a központi rendszer szükségszerűen megismeri az irat tartalmát (akkor is tehát, ha az iratot később titkosítják). Ha viszont egy már titkosított iratot hitelesít, akkor a már olvasható irat nem lesz hiteles, és a hitelesség ellenőrzéséhez a titkosítás feloldására képes személyre is szükség lesz, és nem lesz egy széles körben felhasználható, elterjedt megoldással ellenőrizhető hiteles dokumentum.

A fentiekből fakadóan különösen aránytalan az elektronikus kapcsolattartás formáinak korlátozása a kötelezően elektronikusan lebonyolítandó közbeszerzési eljárásban is. A központi rendszer használata egyrészt – a jelenlegi szabályozási környezetben, a képviseleti igazolás megoldhatatlansága miatt – kizárja a Magyarországon telephellyel vagy képviselettel nem rendelkező külföldieket a közbeszerzési eljárásban való részvételtől. Másik részről

---

<sup>17</sup> ETV. 4. § (6) bekezdése.

azonban a beadott ajánlatok titkosítása előtt is elviekben lehetőség lesz a konkurens ajánlatok megismerésére. Igaz ez amiatt is, mert a beadványok formai ellenőrzését a központi rendszer végzi, és ezt a titkosítás előtt lehet csak elvégezni, a titkosítást a jogszabálybeli utalások alapján is maga a központi rendszer végzi, nem pedig a pályázó oldalán lévő eszköz. E megállapítást támasztja alá az ETV. 2. § alábbi rendelkezésének utolsó mondata: *"Amennyiben az Állami Elektronikus Kézbiztosítási Szolgáltató nem rendelkezik a címzett nyilvános titkosító kulcsával, úgy csak az üzenet sértetlenségét (változatlanosságát), illetve a címzethez történő eljuttatását szavatolja."*

A közbeszerzési eljárásban a kulcsot értelemszerűen az Állami Elektronikus Kézbiztosítási Szolgáltató ismeri, hiszen ő adja. A legmarkánsabb probléma, hogy mivel a kulcsot az Állami Elektronikus Kézbiztosítási Szolgáltató biztosítja,<sup>18</sup> és a privát titkosító kulcsot is e szervezet biztosítja<sup>19</sup>, a rajta átküldött dokumentumokat a határidő előtt meg tudja ismerni. A közbeszerzési eljárásban e megoldás csak akkor lenne alkalmazható, ha vagy a kódokat nem a központi rendszer biztosítja, vagy nem volna kötelező, hogy az ajánlatokat rajta keresztül továbbítsák. (Komoly garanciát mindkét elemnél egy független harmadik fél szolgáltatásának igénybevétele lehetősége biztosítana.)

Az ETV., a Ket. 28/B. § (1) bekezdés és az EKT. 12. § és 16. § szerinti megoldás azonban nem mérlegel, nem költséghatékonyságra<sup>20</sup> és adatvédelmi garanciákra figyelemmel szabályoz, csak a központi rendszer számára „egyszerűsíti” a helyzetet: minden esetben csak és kizárólag az Állami Elektronikus Kézbiztosítási Szolgáltatót lehet használni. Ezzel aránytalanul sérül az információs önrendelkezési jog.

Végül arra kell felhívunk a figyelmet, hogy az elektronikus kapcsolattartás joga akkor is az információs önrendelkezési jog részét képezi, ha az alany adott esetben választhat az elektronikus és papír alapú eljárás között (azaz nem kötelező az elektronikus eljárás). Véleményük szerint az elektronikus kapcsolattartás joga önmagában része az információs önrendelkezési jognak.

Nem ugyanaz ugyanis a szolgáltatás, amit az ügyfél igénybe vehet az elektronikus és a papír alapú eljárásban, hiszen az elektronikus eljárás nemcsak kényelmesebb, vagy magasabb szintű szolgáltatást nyújt a papír alapú eljáráshoz képest, de gyakran ez az egyetlen működőképes út, például munkaidőn kívül a folyamatosan elérhető szolgáltatásoknál a csak munkaidőben elérhető hivatali szolgáltatásokkal szemben.

Ez utóbbi értelemben véve az információs önrendelkezési jogot sérti az is, hogy az ügyfél csak úgy tarthat a központi rendszeren keresztül hivatalosan kapcsolatot, ha előtte azonosítja magát. Ez komoly sérelem akkor, ha az ügyfél számára különösen fontos volna a bejelentés anonimitása, például egy versenyjogi eljárásban. A központi rendszeren keresztül történő elektronikus kapcsolattartás esetén ugyanis nem lehet a központi rendszeren kívüli garancia az anonimitás megőrzésére.

---

<sup>18</sup> ETV. 9§ (2) bekezdés.

<sup>19</sup> ETV. 9§ (4) bekezdés: *"Az ajánlatkérő az ajánlattételi, illetve a részvételi határidő lejártának időpontjában az Állami Elektronikus Kézbiztosítási Szolgáltatótól kapott, az elektronikus formanyomtatványhoz tartozó privát titkosító kulccsal kezdi meg a beérkezett ajánlatok, illetve részvételi jelentkezések bontását."*

<sup>20</sup> Maguk az jogszabály-előterjesztések sem tartalmaztak számokkal alátámasztott költséghatékonysági számításokat, vagy minimálisan legalább azt, hogy mennyi közpénzt szándékozik a kormányzat e fejlesztésekre és működtetésükre fordítani. A költséghatékonyságot alapjaiban kérdőjelezi meg, hogy a kiépítendő, az állam minden szereplőjére kiterjedő rendszer gyakorlatilag párhuzamosan épül ki a társadalom valós igényei alapján már működő vagy a jövőben kialakuló kapcsolattartási formákkal.

Az elektronikus kapcsolattartás mint az információs önrendelkezési jog sérelme miatt tehát indokolt a Ket. 28/B. § (1) bekezdésének, az ETV. egészének és az EKT. 12. § és 16. §-ának megsemmisítése, mert e rendelkezések azok, amelyek az elektronikus kapcsolattartást a központi rendszerre korlátozzák.

### **3.3. Egyes adatok központi rendszeren való kötelező elérhetővé tétele, illetve tárolása**

Az EKT. 9. § kimondja, hogy az „elektronikus közszolgáltatások igénybevételéhez szükséges *közhiteles*, elektronikusan vezetett nyilvántartásokat, illetve adatbázisokat *a központi rendszeren keresztül közvetlenül elérhetővé kell tenni* az érintettek, illetőleg az adat kezelésére jogszabály vagy az érintett felhatalmazása alapján *jogosultak számára*”.

Fontos, hogy ez a rendelkezés nemcsak a nyilvános közhiteles nyilvántartásokra vonatkozik, hanem minden közhiteles nyilvántartásra, így például az igen szenzitív adatokat tartalmazó bűnügyi nyilvántartásra is.

Ezzel összhangban az EKT. 21. § (1) bekezdése szerint a „*kormányzati portál biztosítja [...] a közhiteles hatósági nyilvántartásokhoz és jogszabályban meghatározott adatbázisokhoz való hozzáférést*”.

Mivel az EKT. 10. § (2) bekezdése szerint az ilyen nyilvántartásokhoz való hozzáférés feltétele az igénybe vevő azonosítottága,<sup>21</sup> mindez azzal jár, hogy az ügyfél a közhiteles információkat kizárólag a központi rendszeren keresztül, kizárólag személyes azonosítását követően ismerheti meg. Technikailag e központosított hozzáférésű nyilvántartáshalmaz nemcsak azt jelenti, hogy a nyilvántartásokban szereplő adatokat egy helyen tekintheti meg az ügyfél, hanem azt is, hogy minden közhiteles nyilvántartásból biztosítani kell egy olyan csatlakozó (és adatlekérő) felületet a kormányzati portálhoz, ami az egységes megjelenítés feltétele. Egy ilyen központosított hozzáférésű nyilvántartáshalmaz azzal a kockázattal is jár, hogy a polgárra vonatkozó összes adatot egy központi rendszerbe gyűjtik és tárolják, és a tárolt adatok alapján a polgár adatai – a 3.1. és 3.5. pontban foglaltakra is tekintettel – kis informatikai ráfordítással (bár kétségtelenül jogszerűtlenül) összegyűjthetők.

Az, hogy a közhiteles nyilvántartások a központi rendszeren keresztül elérhetők és hozzáférhetőek legyenek, egy kötelezően előírt adatáramlást, adatkezelési műveletet jelent, így teljesülnie kell az alapjog korlátozására előírt szükségesség és arányosság tesztjének is, valamint az adattovábbítás célhoz kötöttségének is teljesülnie kell.

A központosítás mögött rejlő cél ismeretlen, a jogalkotót legfeljebb hatékonysági szempontok és az ügyfélbarát megoldásra törekvés vezethette. Ez azonban a fentiekben leírt, a polgárra vonatkozó adatok egy helyen történő összegyűjtésének kockázatával nem áll arányban, és ilyen jellegű levezetés nem is szerepelt a jogszabályok indokolásaiban. Különösen megerősíti e korlátozás indokolatlanságát, hogy hazai és nemzetközi példák alapján is láthatóan<sup>22</sup> az egyes nyilvántartásokhoz kapcsolódó szakrendszerei szolgáltatások fejlődése az egyszerű elérés helyett a magasabb szintű szolgáltatások kialakításának irányba fejlődik, ami a nyilvántartás széles körű, alkalmazás szintű elérését igényli, így a központi rendszer bevonása csak adatfeldolgozási jogosítványok alapján történhetne. A célhoz kötött adatkezelés alkotmányos követelményét ugyanakkor nem lehet azzal megkerülni, hogy közös adatkezelő kerül bevonásra, ekkor az adatkezelőnek kell biztosítani az elkülönítést, ami jelen esetben a

---

<sup>21</sup> "(2) A szolgáltatások igénybe vevője számára a központi rendszeren keresztül intézhető, jogszabályban meghatározott ügyek elektronikus úton történő intézésének és a korlátozott hozzáférésű nyilvántartásokhoz való elektronikus hozzáférésnek lehetősége a központi rendszer azonosítási szolgáltatásának igénybevételével nyílik meg."

<sup>22</sup> Tipikus példa erre az elektronikus felvételi (felvi.hu) rendszere.



központi rendszer nyilvántartásonkénti szeparálását, külön-külön műszaki eszközökön történő kialakítását igényelné, ami nyilvánvaló pazarlás a megtakarítás helyett.

A közhiteles nyilvántartásokon kívül az információs önrendelkezési jogot sérti az is, hogy a központi rendszer fog egy központi elektronikus levéltárként működni.

EKT. 26. § (2) bekezdése szerint „a központi rendszer keretei között működik az *elektronikus levéltári szolgáltatás* mint a *közlevéltárak elektronikus levéltári anyagának hosszú távú megőrzését lehetővé tevő tárolóhely-szolgáltatás, amely biztosítja az illetékes levéltárak hatáskörében lévő elektronikus levéltári szolgáltató rendszerek működtetésének műszaki-informatikai feltételeit, ennek részeként a megőrzött iratok hozzáférhetőségét.*”

Ez annyiban korlátozza az önrendelkezési jogot, hogy a levéltári anyagokat is szükségszerűen a központi rendszerben fogják tárolni, ami alapvetően megint csak az elektronikus iratanyag teljes körű központi hozzáférhetővé tételét szolgálja. (Ez utóbbi állítást megerősíti a hivatkozott bekezdés utolsó mondatrésze, hogy az iratok hozzáférhetőségét is a központi rendszer biztosítja.)

Hiába titkosítják az iratot elhelyező szervek az iratokat, a használt titkosítási megoldások miatt a tároláskor még biztonságos védelem néhány év elteltével elveszíti hatásosságát, márpedig ez levéltári iratok esetében természetszerűleg bekövetkezik.

A fentiekre tekintettel indítványozzuk az EKT. 9. § (1) bekezdés, 10. § (2) bekezdés, 21. § (1) bekezdés és 26. § (2) bekezdés megsemmisítését.

### **3.4. Hivatali kaput használó ügyintéző információs önrendelkezési jogának sérelme**

Az EKT. 10. § (4) és 17. § (4) bekezdése alapján a központi rendszerhez csatlakozott szervezetek elektronikus iratforgalomban részt vevő „dolgozói” (bárkit is jelentsen ez) kötelesek olyan ügyfélkapus hozzáféréssel dolgozniuk a hivatal részére, amely lehetővé teszi a központi rendszer számára a dolgozó személyazonosságának megismerését, ami a dolgozó információs önrendelkezési jogát sérti.

Különösen azért sérti ez a dolgozók alkotmányos jogait, mert a hivatali célra használt ügyfélkapujuk útján elviekben bármilyen más, személyes jellegű elektronikus ügyet is elintézhettek, így jóval nagyobb kockázatot jelent számukra, ha a hivatali munka során az azonosító jogosulatlan személy birtokába jut. Így egy jogszerű munkahelyi megfigyelés mellett is előfordulhat, hogy a munkáltató vagy más személyek megismerik az ügyfélkapus belépéshez szükséges jelszó és felhasználónév párost. Az így megismert azonosítók elviekben bármilyen személyes elektronikus ügy elintézésére is felhasználhatók, természetesen – jogszerű megfigyelés esetén is – jogszerűtlenül. E visszaélési lehetőség, kockázat miatt aránytalanak tartjuk az információs önrendelkezési alapjog ilyen jellegű korlátozását.

Hiába is nyitna a dolgozó a hivatali célra külön ügyfélkaput, ez sem a személyes azonosítottóságukat, sem a teljes körű ügyfélkapu-használat kockázatát nem csökkenti, mert minden ügyfélkapu teljeskörű ügyintézési lehetőséget biztosít a személy nevében, nem lehet például az egyik ügyfélkaput kizárólag az egyik típusú ügyekre, egy másik ügyfélkaput pedig kizárólag más típusú ügytípusokra korlátozni.

A fentiekre tekintettel indítványozzuk az EKT. 10. § (4) és 17. § (4) bekezdésének megsemmisítését.

### **3.5. Belföldi jogsegély esetén vélelmezett hozzájárulás az adatok összegyűjtéséhez**

A Ket. 26. § (3) bekezdése szerint „kérelemre indult eljárásban az ügyfélnek az eljárásban szükséges személyes adatainak kezeléséhez való hozzájárulását *vélelmezni kell a jogsegély*

*teljesítése céljából, az ahhoz szükséges mértékben továbbított személyes adatok tekintetében is. [...]*"

A korábbi – 2008. évi CXI. törvény módosítása előtti – rendelkezés ilyen vélelmet nem tartalmazott, ha a megkeresés alapja nem törvény volt, akkor a megkeresésre csak az ügyfél kérelmére és írásbeli hozzájárulásával kerülhetett sor.

Ez a vélelmezett hozzájárulás lehet, hogy bizonyos esetben kényelmes az ügyfélnek, de az már alkotmányos probléma, hogy az ügyfél *nem fog tudomást szerezni arról, hogy a "kérelme alapján" milyen adatokat is fognak ténylegesen továbbítani a másik hatósághoz.* Az ügyfélnek nincs lehetősége az egyes adatkérések teljesítésének megtiltására sem, azaz annak kikötésére, hogy egy hivatal valamely – nem maga által kezelt – nyilvántartásból csak az ügyfél közreműködésével juthasson hozzá az ügyfélre vonatkozó adatokhoz.

A 15/1991. (IV. 13.) AB határozat szavaival élve: *"ez a módszer ellentmond az adatvédelem azon alapelveinek, hogy az adatot az érintettől, annak tudtával kell beszerezni."*

Álláspontunk szerint az információs önrendelkezési joggal az volna összhangban, ha az ügyfél előre megmondja, hogy mely adatokat is továbbíthatnak, vagy – hiszen ezen adatok köre nem mindig triviális kérdés – a hatóságnak előzetesen tájékoztatnia kellene az ügyfelet arról, hogy a kérelme alapján milyen adatokat is fognak továbbítani, mire vonatkozik e „vélelem”. (Ez utóbbi esetben az ügyfél maga dönthet arról, hogy a tájékoztatás alapján a belföldi jogsegélyt igénybe veszi-e vagy sem, és az adatkéréseket esetleg maga intézi.)

A fentiekre tekintettel indítványozzuk a Ket. 26. § (3) bekezdésének megsemmisítését.

### **3.6. A papír és elektronikus ügyintézés közötti váltás korlátozása – mint az önrendelkezési jog korlátozása**

Az ETV. 7. § (3) bekezdése előírja, hogy az elektronikus kézbesítésben részt vevő természetes személy „indokolt kérelmében adott eljárás során *egy alkalommal kérheti a papír alapú kézbesítésre való áttérést*”, ezt az áttérést az illetékes szerv „engedélyezi”, és ennek engedélyezése esetén *„abban az eljárásban nem lehet visszatérni az elektronikus kézbesítésre”*.

Álláspontunk szerint az ETV. 7. § (3) bekezdésében foglalt korlátozás aránytalanul korlátozza az ügyfelet megillető, az elektronikus kapcsolattartásban megjelenő információs önrendelkezési jogot, mert egyedül az volna az arányos korlátozás, hogy az áttéréssel okozott költségeket az ügyfélnek kellene állnia (akár előzetesen). A törvényhozó önkényesen állapította meg egy számszerű korlátot a papír és elektronikus ügyintézés közötti áttérésre.

Az információs önrendelkezési jog korlátozásán túl véleményünk szerint ez egy polgári peres eljárásban a bírói eljáráshoz való, az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében megjelenő alapvető jog aránytalan korlátozását is jelenti. A perbeli önrendelkezési jog is csak az elérni kívánt céllal arányosan korlátozható, azaz pusztán a visszaélésszerű oda-vissza váltásokat lehet kizárni, de a nem visszaélésszerű oda-visszatérést – adott esetben akár az ügyfél költségére – lehetővé kell tenni. A visszaélésszerű papír-elektronikus közötti váltást az ETV. 7. § (3) bekezdése egyébként is kizárja („*E jog nem gyakorolható visszaélésszerűen.*”).

### **3.7. Indokolatlan kötelező adatkezelés a természetes személyazonosítók körében: „anyja neve”**

Az ETV. 11. §-a a Pp. 394/B. § (2) bekezdésének b) pontja szerint az általános meghatalmazással kapcsolatos bejelentésnek a jogi képviselő anyja nevét is tartalmaznia kell, az ETV. 14. § ugyanezt az igazságügyi szakértőre írja elő.

Az adatvédelmi biztos 2008. évi beszámolójában olvashatjuk, hogy a biztos elmarasztalt egy szolgáltatót, mert az az ügyfeleinek anyja nevét is rögzítette. Ezzel kapcsolatban kimondta: „A szolgáltató adatkezelésének célja az érintett személy azonosíthatósága, melyhez a név, lakcím, születési hely és idő elegendő.”<sup>23</sup>

A 3.1. pontban az univerzális azonosítóval kapcsolatban írtakra is figyelemmel kérjük annak megállapítását, hogy a természetes személyazonosító adatok között az anyja nevének rögzítése és kötelező megkövetelése aránytalanul korlátozza az információs önrendelkezési jogot, mert – ahogyan ezt az adatvédelmi biztos is kimondta – az egyértelmű azonosításhoz erre nincsen szükség.

#### **4. A petíciós jog (Alkotmány 64. §) sérelme**

Az Alkotmány szerint „A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé.”.

A fentiekben leírt modell, elektronikus kapcsolattartási út kizárja, hogy egy ügyfél egy önkormányzatot, adóhivatalt vagy más szervet elektronikus úton a központi kormányzat tudta és beleegyezése nélkül közvetlen is megkereshessen, hiszen minden iratnak át kell haladnia az Állami Elektronikus Kézbesítési Szolgáltatón.

Mivel e jogot a fent leírt, kizárólag a központi rendszerre épülő elektronikus kapcsolattartási lehetőség sérti, így álláspontunk szerint ezt az alkotmányos jogot is a Ket. 28/B. § (1) bekezdése, az ETV. egésze és az EKT 12. és 16. §-a sérti meg, ezért mindegyik megsemmisítését indokoltnak tartjuk.

#### **5. Összefoglaló**

Az indítványban leírtak szerint az elektronikus ügyintézési modell jelenlegi, a megsemmisíteni kért törvényi rendelkezésekben megjelenő formája több szempontból is alkotmányellenes.

E torz modell megvalósítása eddig is igen sok pénzbe került, a megvalósításban részt vevő vállalkozásokat nemzetbiztonsági okokra hivatkozva többségében nem nyilvános eljárásokban választották ki. A központi rendszerrel kapcsolatosan elnyert uniós források miatt a jelenlegi parlamenti ciklus alatt biztosan folytatódni fog az az irány, hogy a közérdek ellenére is további tízmilliárdokat költenek rá.

A kért rendelkezések megsemmisítése az elektronikus ügyintézés működtetésében nem fog működési zavart okozni, ez az alkotmányellenes modell nem az egyetlen szóba jöhető modell, még csak nem is a leggazdaságosabb. Léteznek olyan közvetlenül alkalmazható vagy kis költséggel kialakítható megoldások<sup>24</sup>, amelyekkel az informatikai kapcsolattartás alkotmányos keretek között biztosítható, igazolva, hogy műszaki, gazdaságossági okai a jelenlegi szabályozásnak nincsenek.

A támadott jogszabályokkal kialakított monolitikus ügyintézési modellt beiktató jogszabályi rendelkezések alkotmányos sértő módon korlátozzák az állampolgárok alapvető jogait, továbbá az aggasztó centralizációs folyamat tovább folytatódhat, további jogsérelmet idézve elő.

---

<sup>23</sup> Ügyszám: 281/P/2008, <http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=beszamolok/2008/73>.

<sup>24</sup> Lásd pl. a Magyar Zoltán E-közigazgatástudományi Egyesület honlapján található tanulmányt: [http://magyary.hu/files/adatvedelmi\\_tehnikak.magyary.pdf](http://magyary.hu/files/adatvedelmi_tehnikak.magyary.pdf)

Bízunk ezért abban, hogy indítványunk alapján a Tisztelt Alkotmánybíróság megsemmisíti az alkotmányos sértő rendelkezéseket, illetve ezzel meghatározza e centralizációs törekvések alkotmányos követelményeit, a kormányzati informatikai fejlesztések alkotmányossági zsinórmércéjét.

Budapest, 2009. szeptember 22.

Tisztelettel:

.....  
dr. Homoki Péter

.....  
dr. Kiss József

.....  
Kleinheincz Gábor

.....  
dr. Kovács Tamás

.....  
dr. Réti László

.....  
Sikolya Zsolt