



Ügyszám: NAIH/2015/5944/4/J  
Ügyintéző: dr. Bíró János főv.  
Hiv. szám: BM/8747- /2015.

dr. Felkai László úr részére  
közigazgatási államtitkár

Belügyminisztérium

[bulcsu.benedek@bm.gov.hu](mailto:bulcsu.benedek@bm.gov.hu)  
[szkhat@bm.gov.hu](mailto:szkhat@bm.gov.hu)

Tisztelt Közigazgatási Államtitkár Úr!

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban Hatóság) az elektronikus ügyintézés és bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló törvény véleményezésre megküldött tervezetéhez a következő észrevételeket teszi:

1. Üdvözöljük, hogy a törvénytervezet a jelenlegi széttagolt elektronikus ügyintézési jogi szabályozás helyett egy egységes, kódex jellegű szabályozás hatályba léptetését irányozza elő.

2. A törvénytervezet a tárgybeli előterjesztés vezetői összefoglalójában az „Egységes Digitális Ügyintézési Tér” (a továbbiakban EDÜT) néven kifejtett koncepció alapján létrejövő elektronikus ügyintézési infrastruktúra jogi szabályozási háttérének megalkotására irányul, ezért Hatóságunk a törvénytervezetben foglaltak elemzésén túl azt is vizsgálta, hogy mennyiben egyeztethető össze a személyes adatok védelmének követelményeivel az EDÜT koncepció egésze és különösen az elektronikus ügyintézés jogi és igazgatási szintjét kiszolgáló adatkezelési rendszerek architektúrája.

Az EDÜT-öt a Nemzeti Egységes Kártyarendszerhez (NEK) hasonlóan olyan projektnek tekintjük, amelyben a korszerű informatikai technológiák alkalmazásának megalapozása és társadalmi szintű elterjesztése fokozott állami szerepvállalás mellett történik, amely kiterjed a kezdeményezésre, a tervezésre, a megvalósítás kulcsmozzanataira, a szabályozásra, az igazgatásra, a működtetésre és a működés ellenőrzésére. Az ekként létrejövő informatikai rendszerekre természetszerűen a hangsúlyos állami jelenlét jellemző. E rendszereknek általában van egy állami kézben lévő központi eleme – egy, a rendszer működésében kulcsfontosságú

szerepet betöltő állami szerv, illetve nyilvántartás, vagy kommunikációs csomópont -, amelynek révén az állam közvetlenül ellenőrizni, befolyásolni tudja a rendszer működését és amelyen keresztül a rendszer működése során keletkező adatok összegyűjthetők és hozzáférhetővé tehetők. Az adatkezelés ilyesféle centralizációja nem szükségszerű, hiszen a külföldi példák azt bizonyítják, hogy elektronikus kártyarendszer és elektronikus ügyintézési infrastruktúra decentralizáltan, vagy legalábbis kevésbé centralizáltan is létrehozható. Ugyanakkor a centralizáció csak akkor és annyiban kifogásolandó a személyes adatok védelme szempontjából, amennyiben az az állampolgárok tömeges ellenőrzésének lehetőségével és magánszférájuk egyes szegmenseinek állam által átláthatóvá és ellenőrizhetővé tételével együtt jár.

Az elektronikus ügyintézés során természetes, hogy az eljárást folytató szerv a törvényi keretek között személyes adatokat kezel az ügyfélről és az eljárás más résztvevőiről. Ebben nincs eltérés a hagyományos ügyintézéshez képest. Az elektronikus ügyintézéshez járuló specifikus adatvédelmi kockázatok jelentkezésére az e-ügyintézés kötelezően központosított mozzanatainál lehet számítani. Ebből a szempontból kiemelt figyelmet érdemelnek a Kormány által kötelezően biztosítandó e-ügyintézési szolgáltatások, illetve a központi ügyfélazonosítási nyilvántartás.

A tervezet szerint az EDÜT-ben létrejön egy központi ügyfélazonosítási nyilvántartás (KÜNY), amelyben mindazok azonosító adatai szerepelni fognak, akik az állam által kötelezően nyújtott elektronikus azonosítási szolgáltatásokat igénybe veszik. A KÜNY adatait az elektronikus ügyintézés során a polgárok azonosításakor fogják lekérdezni, ami azzal jár, hogy a KÜNY adattovábbítási nyilvántartása a polgárok elektronikus ügyintézési aktivitásának nyomon követésére vonatkozó adatok fog összegyűjteni.

Az adattovábbítások naplózására vonatkozó kötelezettséget az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban Infotv.) azért írja elő az adatkezelők számára, hogy mindenkor el tudjanak számolni az érintettek felé azzal, hogy személyes adataikat kinek, mely szervnek továbbították. Az adattovábbítási naplóállomány azonban maga is személyes adatkezelés és amennyiben a KÜNY adattovábbítási naplóállománya valamennyi elektronikus ügyintézésben részt vevő állampolgár valamennyi elektronikus ügyintézési aktivitására vonatkozó adatot gyűjteni fogja, úgy fel kell tenni a kérdést, hogy vajon az adattovábbítások központi naplózása, vagy a KÜNY adattovábbítások központi naplózásának törvényi korlátozása szolgálja-e inkább az érintettek személyes adatainak védelmét és a magánéletük tisztelgetben tartásához való jog érvényesülését? Hatóságunk álláspontja szerint – melyet a júliusi előkészítő megbeszélésen jeleztünk –, az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó adatfelhasználást nem a központilag a KÜNY-nél, hanem decentralizáltan, az elektronikus ügyintézési szolgáltatóknál és az azonosítás szolgáltatóknál kell naplózni. A központi naplózás korlátozását, illetve az adattovábbítások naplózásának decentralizálását a „privacy by design” elv érvényesítéseként fontosnak tartjuk. Ezért a személyes adatok védelme szempontjából üdvözlendő, hogy a tervezet 35. § (7) bekezdése ennek megfelelően szabályozza a KÜNY adattovábbítások naplózását. Ezt figyelembe véve a KÜNY létrehozása adatvédelmi szempontból elfogadható. Ugyanakkor egyes e-ügyintézési mozzanatok (például érkeztetés, kézbesítés stb.) kötelező centralizációja esetén javasoljuk megvizsgálni, hogy azok esetében jelentkeznek-e hasonlóképp kezelendő adatvédelmi kockázatok.

3. A tervezett e-ügyintézési szabályok hatálya a közzférán túl egyéb szervezetekre, például a közüzemi szolgáltatók is kiterjed. Azonban a tervezetben testet öltő elvek és jogintézmények közigazgatás-centrikusak és nem veszik eléggé figyelembe azt, hogy az állami, valamint az állami szférán kívüli, a jogi keretek között az önös céljaik eléréséért dolgozó, az érintettekkel polgári jogi szerződéses viszonyban lévő közszolgáltatók és egyéb polgári jogi jogalanyok szabályozására nem megfelelő egy teljesen egységes joganyag, ezért javasoljuk differenciálni és elhatárolni az e-ügyintézési joganyagot:

- Differenciálás: míg a közhatalmi szervek a közjó érdekében, az ügyfelekre vonatkozó döntéseket hoznak, addig a közszolgáltatók-fogyasztók közötti viszony formális jogegyenlőségen és mellérendeltségen alapuló polgári jogi viszony és ezt az e-ügyintézés szabályozásnak is tükröznie kell. A korábbi megbeszéléseken nem volt mód sorra venni, hogy milyen szabályozási területeken és milyen jogintézményeket illetően szükséges a szabályozást differenciálni, de egyértelmű, hogy elsősorban a jogalanyok közötti alá-fölérendeltséget kifejező, valamint a „hivatalból” végzendő e-ügyintézési cselekményeknél.

Példák:

\* míg egy közhatalmi szférába tartozó e-ügyintézési szolgáltató esetében nem kifogásolható az, ha a törvény arra kötelezi, hogy szükség esetén a papír alapon beérkező iratról hiteles másolatot készítsen (l. a tervezet 12. § (1) bekezdés a) pontját), egy közszolgáltatótól nem várható el ugyanez;

\* A tervezet 13. § (3) bekezdése a hangkapcsolatot biztosító elektronikus ügyintézés szabályozása körében a döntés közlésére vonatkozó részt tartalmaz. A döntés fogalma alá-fölérendeltségi viszonyban lévő feleket feltételez, amelyek közül az egyik az ügyféli pozícióban van, míg a másik a döntéshozó. Ez megfelelő lehet a közhatalmi szféra jogviszonyaira, de idegen a formális jogegyenlőségen alapuló polgári jogi viszonyoktól.

- Elhatárolás: átfedések lehetnek a tervezetben foglaltak, illetve a párhuzamosan előkészítés alatt álló ÁKR tervezet, valamint Pp. e-ügyintézés novella szabályozási tárgyköre között. Például kérdéses, hogy a döntéshozatali együttműködés szabályozása az e-ügyintézési joganyagba való-e, vagy az egyes eljárási kódexekbe. Javasoljuk a szabályozási tárgykörök közötti esetleges átfedéseket konzekvensen megszüntetni.

4. A tervezet értelmében a jelenlegi Interop. tv. szabályozási tartalma az e-ügyintézési kódexbe olvad. Ennek apropóján jelezni kívánunk egy egy koncepcionális adatvédelmi problémát, amely a hatályos törvény kapcsán is felvethető és véleményünk szerint a tárgy újraszabályozása esetén feltétlenül megoldást igényel.

A 15/1991. (IV. 13.) AB határozat az információs önrendelkezési jog részeként határozza meg, hogy mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni, ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát. A kötelező adatkezelést elrendelő törvénynek garanciákat kell tartalmaznia arra nézve, hogy az

érintett személy az adat útját a feldolgozás során követni, és jogait érvényesíteni tudja. E garanciális jogintézményeknek tehát - az ellenőrizhetőség érdekében is - objektív korlátok közé kell szorítaniuk az adat útját.

A személyes adatok adattovábbításának adatvédelmi garanciarendszere arra a feltételezésre épül, hogy a kötelező adattovábbítást előíró törvény kifejezett felhatalmazása alapján kerülhet sor arra, hogy valamely konkrét „A” adatkezelő átadja „B”-nek valamely személyes adatot. De valójában a törvények rendszerint csak többé-kevésbé pontosan körülhatárolják azt, hogy a személyes adat mely adatkezelőtől szerezhető be és kinek továbbítható. Ugyanakkor az informatikai-technikai fejlődés a személyes adatok mind intenzívebb felhasználását teszi lehetővé: az adatok továbbítása automatizálható és az adott törvényi keretek között például újabb és újabb – személyes adat továbbításával, esetleg összekapcsolásával, valamint felhasználásával járó – automatizált ellenőrzések építhetők be az adatkezelések folyamatába. Az Interop. tv. keretei között megállapodások és belső szabályozások révén jön létre az automatizált vagy automatizálható adatátadások és felhasználások láncolata, illetve hálózata, azaz valamilyen rendszere, amely az informatikai fejlődés valamint az interoperabilitás előrehaladásával mind nagyobb szerepet kap. Bár az adattovábbítások szabályozására vonatkozó szektorális törvényi keretek formálisan nem változnak, de a tényleges adatkezelési folyamatok meghatározásában mind nagyobb szerepet kapnak az interop. joganyagban meghatározott, az adatkezelők által kötendő megállapodások és belső szabályaik, amelyeket nem kötelező kihirdetni és amelyekre a jogszabályokkal szemben nem vonatkozik az a fikció, hogy azokat a polgároknak ismerik, illetve ismerniük kell.

Az érintettek számára továbbra is rendelkezésre áll az Infotv. 15. § (1) bekezdése, valamint 20. §-a szerinti tájékoztatási jog, amely azonban az előbb vázolt jogi és technológiai környezetben egyre kevésbé elégséges, ugyanis:

- míg az interop. szabályok szerint az adattovábbítás automatizálható, addig az érintett 15. § (1) bekezdése szerinti tájékoztatása nem automatikus, hanem az érintett kérelmére történik;
- míg az interop. szabályok értelmében az adattovábbítások láncolata, vagy egyéb, több szereplős továbbítása automatizálható, addig az Infotv. 15. § (1) bekezdése értelmében az érintettnek minden adatkezelőhöz külön-külön tájékoztatási kérelemmel kell fordulnia;
- míg az Infotv. 15. § (1) bekezdése, valamint a 20. §-a alapján az érintett tájékoztatási joga annak megismerésére terjed ki, hogy adott adatkezelő az adatait kinek, mely szervnek továbbította, addig az interop. joganyag által meghatározott szabályozási és adatkezelési környezetben az érintett általában nem az adatforrás szervvel fog közvetlen kapcsolatba kerülni, hanem az adatot felhasználó, elektronikus ügyintézészt biztosító szervvel, ezért fontos, hogy az adatalany arról is tudomást szerezhesen, hogy adott adatkezelő ténylegesen kitől, mely szervtől jutott hozzá a személyes adataihoz.

Hatóságunk álláspontja szerint az interop. előírások hatályosulásának előrehaladásával párhuzamosan a törvényhozónak gondoskodnia kell arról, hogy az adatalanyok ne vesszenek el az átláthatatlan adatkapcsolati megállapodások és belső szabályok dzsungelében, hanem továbbra is átláthatóvá kell tenni számukra az adatkapcsolatok rendszerét. Ezért javasoljuk a

tervezett törvényben általános érvénnyel biztosítani az érintett jogát arra, hogy az Infotv.-ben meghatározott tájékoztatási jogán túl az adatkezelőhöz intézett kérése esetén arról is kaphasson tájékoztatást, hogy az adott adatkezelő kitől, mely szervtől szerezte be a személyes adatait. Ha az adatkezelő nem az elsődleges adatforrásból szerezte meg az érintett adatát, úgy az elsődleges adatforrásig visszamenően tárja fel az adattovábbítások láncolatát az érintett számára. Mindezt az e-ügyintézéshez kapcsolódó elektronikus szolgáltatásként javasoljuk előírni és implementálni.

Álláspontunk szerint az érintett tájékoztatási jogának az adatforrás irányába történő kiterjesztése, valamint adatkapcsolati lánc esetén a láncolat elsődleges adatforrás irányába történő feltárásának fentiek szerinti automatizálása szükséges ahhoz, hogy az érintett a 15/1991. (IV. 13.) AB határozatban kimondott alkotmányossági követelménynek megfelelően olyan hatékony jogérvényesítési eszközhöz jusson, melynek birtokában továbbra is képes marad arra, hogy adatainak útját nyomon kövesse.

Jelen állásfoglalásunk nem tér ki arra, hogy e javaslat megvalósításának milyen technikai feltételei vannak, de minden bizonnyal azt is szükséges lesz előírni a tervezett törvényben, hogy az adatkezelők az érintett tájékoztatása érdekében vezessenek nyilvántartást a személyes adatok beszerzéséről.

5. A tervezet 11. §-a az ott írt feltételekkel általános felhatalmazást kíván adni az automatizált döntéshozatalra. A bürokráciacsökkentés és az eljárások gyorsításának igényére tekintettel a döntések automatizálása nem kifogásolható, ugyanakkor javasoljuk figyelembe venni a 34/1994. (VI. 24.) AB határozat indoklásában rögzített alkotmányossági követelményt, mely szerint *„a nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól elidegenedett gépezetté, működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra*”. Erre tekintettel javasoljuk a tervezett törvényben előírni, hogy az elektronikus ügyintézési szolgáltató automatikus döntéshozatali eljárás esetén előzetesen tegye közzé a honlapján az alkalmazott automatikus döntéshozatali módszert és annak lényegét.

## 6. További észrevételek:

- Javasoljuk megfontolni, hogy központi regisztráció nélkül is végezhesen elektronikus ügyintézését valamennyi, az eIDAS rendelet hatálya alá tartozó (magyar vagy külföldi) személy, aki a 6. cikk (1) bekezdés szerinti feltételeknek megfelelő elektronikus azonosítási eszközzel azonosítja magát.
- 1. § 45. pont: véleményünk szerint az elektronikus levél nem felel meg a tartós adathordozó definíciójának, mivel az nem adathordozó eszköz.
- 18. §: a törvény az anonimitás-személyazonosítás kettősségét veszi figyelembe és figyelmen kívül hagyja a pszeudonimitást, noha az elektronikus ügyintézés egyes területein

a pszeudonim adatkezelés is lehetséges lenne. Amennyiben valamely területen a személyazonosítás helyett pszeudonim adatkezelés alkalmazható, az jobban megfelel az adatminimalizálás elvének.

- 32. § (7) bekezdés f) pont: az adattovábbítás lehetséges címzettjeit javasoljuk a törvényben teljes körűen felsorolni.

Budapest, 2015. október „ 12 . „

Üdvözlettel:

  
Dr. Péterfalvi Attila  
elnök  
egyetemi tanár