

Baranyi / Homoki / Kovács

# Magyarázat az elektronikus ügyintézésről



KÖZIGAZGATÁSI ÉS JOGI KIADVÁNYOK

Kiadja a

**Wolters Kluwer Hungary Kft.**

Budapest, 2018

1117 Budapest, Budafoki út 187–189.

Telefon: +36 (1) 464-5656

Fax: +36 (1) 464-5657

e-mail: [info-hu@wolterskluwer.com](mailto:info-hu@wolterskluwer.com)

[www.wolterskluwer.hu](http://www.wolterskluwer.hu)

Felelős vezető: Kézdi Katalin, a Wolters Kluwer Hungary Kft. ügyvezetője

Kiadásért felelős: dr. Varga Katalin

A kiadványok szerkesztéséért felelős: dr. Rajházi Mónika

Felelős szerkesztő: Aszalós Dániel

Műszaki szerkesztés: Wolters Kluwer Hungary Kft.

Grafikai tervezés: Wolters Kluwer Hungary Kft.

Nyomdai előkészítés: Korrinfo Hungary Kft.

Printed in the EU

ISBN 978 963 295 764 7

Termékkód: YOY1724

**Kiadványaink megvásárolhatóak a [shop.wolterskluwer.hu](http://shop.wolterskluwer.hu) webáruházban.**

Minden jog fenntartva, beleértve a sokszorosítás és a mű bővített, illetve rövidített változatának kiadási jogát is.

A Kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül sem a teljes mű, sem annak bármely része semmiféle formában (fotokópia, mikrofilm vagy más hordozó) nem sokszorosítható.

Baranyi / Homoki / Kovács

---

# Magyarázat az elektronikus ügyintézésről



Szerzők:

**Baranyi Bertold**

II. Fejezet 6–11. cím, 12.1. cím, 12.3. cím, 13.2–13.7. cím,  
14.1–14.3. cím, 14.4.1–14.4.4. cím, 14.5. cím, 16. cím,  
III. Fejezet 17–22. cím

**Homoki Péter**

IV. Fejezet

**Kovács A. Tamás**

I. Fejezet, II. Fejezet 12.2. cím, 13.1. cím, 14.4.5. cím, 15. cím,  
III. Fejezet 23. cím

Kézirat lezárva:

2018. július 1.

# Tartalomjegyzék

<b>Tisztelt Olvasó!</b> .....	17
<b>I. Bevezetés</b> .....	19
1. A szolgáltató állam koncepciója és az ügyintézés reformja .....	19
1.1. A szolgáltató állam .....	19
1.2. Az ügyintézés reformja .....	20
2. A honi e-közigazgatás és e-kormányzat fejlődése .....	21
3. Az elektronikus ügyintézés modelljei .....	22
4. Törvény az elektronikus ügyintézésről .....	24
4.1. A törvény közvetlen előzményei .....	24
4.2. Az Eüsztv. felépítése .....	26
4.2.1. Az ügyek intézésének és az ügyféli/fogyasztói kapcsolattartásnak elektronikus útra terelése .....	26
4.2.2. Az elektronikus ügyintézéshez szükséges részfolyamatok szabályozásának egységesítése .....	27
4.2.3. Az elektronikus ügyintézésre kötelezett szervek egymás közötti elektronikus kapcsolatai .....	27
4.2.4. Az elektronikus ügyintézési felügyelet .....	27
4.2.5. Az elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról szóló uniós szabályozáshoz való igazodás .....	28
4.2.6. Általános háttérszabályok az elektronikusan hiteles iratok átalakítására .....	28
4.3. Egységes Digitális Ügyintézési Tér .....	29
4.4. Szervek közötti informatikai együttműködés .....	30
5. A kézikönyv felépítése .....	33
<b>II. Az elektronikus ügyintézés</b> .....	35
6. Az elektronikus ügyintézés alapelvei és a törvény hatálya .....	35
6.1. Az elektronikus ügyintézés biztosításának a kötelezettsége és az elektronikus ügyintézéshez való jog .....	35
6.2. Az elektronikus ügyintézészt biztosító szervek .....	36
6.3. Az elektronikus ügyintézészt önként vállaló szervek .....	37
6.4. Az ügyfél .....	38

6.5. Az elektronikus ügyintézésre vonatkozó szabályok alkalmazása a belső működésre .....	39
6.6. A jogszabályban meghatározott elektronikus kapcsolattartási módok és eszközök jogszerű alkalmazásának a vétele .....	40
6.7. Az elektronikus ügyintézés pozitív megkülönböztetése .....	40
6.8. A technológiasemlegesség elve .....	41
6.8.1. A kormányzati célú hírközlési szolgáltatás igénybevétele .....	41
6.8.2. Az állam által ingyenesen biztosított infokommunikációs szolgáltatás igénybevétele .....	42
6.9. A jóhiszeműség és a tisztesség elve .....	43
6.10. Az együttműködés követelménye .....	44
6.11. A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetősége, a személyes, a minősített és a nem nyilvános adatok védelme .....	45
7. Az elektronikus ügyintézéshez való jog .....	45
7.1. Az elektronikus ügyintézéshez való jog .....	45
7.2. Az elektronikus ügyintézéshez való jog korlátai .....	46
7.2.1. Az elektronikus ügyintézés nem értelmezhető .....	46
7.2.2. Az elektronikus ügyintézéshez való jog korlátozottsága büntetések, intézkedések és kényszerintézkedések végrehajtása során .....	46
7.2.3. A minősített adatot érintő elektronikus ügyintézés kizártsága .....	47
7.2.4. Más jogforráson alapuló korlátozás .....	48
8. Az elektronikus ügyintézési kötelezettség .....	48
8.1. Az elektronikus ügyintézésre kötelezett jogalanyok .....	49
8.2. A kötelező elektronikus ügyintézés elmulasztásának következménye .....	50
8.3. Kivételek a kötelező elektronikus ügyintézés alól .....	51
9. Az elektronikus ügyintézés módja és megválasztása .....	52
10. Az automatikus döntéshozatal .....	53
11. Átjárás a papír alapú és az elektronikus ügyintézés között .....	54
11.1. Papír alapú dokumentumról elektronikus másolat készítése .....	55
11.2. Elektronikus irat hiteles papír alapú irattá alakítása .....	56
11.3. A másolatkészítés elhatárolása a kiadmányozástól, valamint a másolat és a kiadmány bizonyító ereje .....	57
12. Az elektronikus kapcsolattartás .....	57
12.1. Az elektronikus kapcsolattartás az elektronikus ügyintézési cselekmények rendszerében .....	57
12.2. Az elektronikus elérhetőség .....	58
12.2.1. A gazdálkodó szervezet hivatalos elektronikus elérhetősége .....	58
12.2.1.1. A gazdálkodó szervezetek hivatalos elérhetőségének fajtái .....	59
12.2.1.2. Biztonságos kézbesítési szolgáltatás .....	59
12.2.1.3. Kormányrendeletben meghatározott egyéb típusú elérhetőség .....	61
12.2.1.4. További hivatalos elérhetőségek .....	61

12.2.1.5. Több hivatalos elérhetőség megadása	62
12.2.1.6. A gazdálkodó szervezetek hivatalos elérhetőségének nyilvántartása	62
12.2.1.7. A gazdálkodó szervezet hivatalos elérhetőségére való kézbesítéshez fűződő joghatások	64
12.2.1.8. Kézbesítés a hivatalos elérhetőséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezetnek	64
12.2.2. A természetes személy elektronikus elérhetősége	65
12.2.2.1. A természetes személy hivatalos elektronikus elérhetősége	65
12.2.2.2. A természetes személy nem hivatalos elektronikus elérhetősége	66
12.2.3. További, az Eüsztv.-ben nem szabályozott elektronikus elérhetőségek	67
12.3. A kapcsolattartás módja	67
12.3.1. A kapcsolattartás módjának megválasztása	67
12.3.2. A nem rekonstruálható kapcsolattartási módok alkalmazása esetén követendő eljárás	68
12.3.3. A hagyományos kapcsolattartási formáknak megfelelő elektronikus ügyintézési formák	69
12.3.3.1. Az írásbeli nyilatkozatnak megfelelő elektronikus kapcsolattartási módok	69
12.3.3.2. A kézbesítési szolgáltatás	70
12.3.3.3. A nem írásbeli kapcsolattartásnak megfelelő elektronikus kapcsolattartási módok	71
13. Az ügyfél elektronikus ügyintézéssel kapcsolatos jogai és kötelezettségei	71
13.1. Elektronikus azonosítási kötelezettség	71
13.2. Az adatok igazoltatásának a tilalma	73
13.2.1. A közzétételi kötelezettséggel érintett adatok igazoltatásának a tilalma	73
13.2.2. A közhiteles nyilvántartásban szereplő adatok igazoltatásának a tilalma	74
13.3. Azonosítási módok és azonosító kódok közötti átjárás az összerendelési nyilvántartás segítségével	75
13.3.1. Az összerendelési nyilvántartás	75
13.3.2. Azonosító kódok igazolása közötti átjárás	76
13.3.3. A különböző azonosító kódok alapján vezetett nyilvántartások közötti átjárás	76
13.3.4. Igazolványon alapuló és elektronikus azonosítás közötti átjárás	77
13.4. Papír alapú irat helyettesítése elektronikus másolattal	77
13.4.1. A hiteles elektronikus másolat és az elfogadása alóli kivételek	77
13.4.2. Az eredeti okirat bemutatásának a kötelezettsége	78
13.4.3. Az ügyfél által készített elektronikus másolat elfogadása	79

13.5. Az ügyfél rendelkezési joga	80
13.5.1. A rendelkezési jog	80
13.5.2. Az ügyintézési rendelkezés	81
13.5.3. Az ügyintézési rendelkezést regisztráló szerv	86
13.5.4. Az ügyintézési rendelkezés megtétele	87
13.5.5. Az ügyintézési rendelkezés joghatása	88
13.6. Az elektronikus tájékoztatáshoz való jog	90
13.6.1. Az elektronikus tájékoztatáshoz való jog terjedelme	90
13.6.2. Az elektronikus tájékoztatás csatornái	90
13.6.3. Az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv rendelkezésére álló iratok tájékoztatási célú megküldése	91
13.7. Az elektronikus fizetéshez való jog és az elektronikus fizetési kötelezettség	91
13.7.1. Az elektronikus fizetés tárgya	92
13.7.2. Az elektronikus fizetési módok	92
14. Az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv kötelezettségei	93
14.1. Az elektronikus ügyintézés biztosítása	93
14.1.1. Az elektronikus ügyintézészt biztosító informatikai rendszerrel szembeni követelmények	93
14.1.2. A teljes ügyintézési folyamat elektronizálásának elve	96
14.1.3. Az ügyféllel való kapcsolattartás módjának megválasztása	97
14.2. Elektronikus tájékoztatás	97
14.3. Elektronikus ügyfélszolgálat	98
14.3.1. Az elektronikus ügyfélszolgálat biztosítása önállóan vagy más szervekkel	99
14.3.2. Csatlakozás az országos telefonos ügyfélszolgálathoz	100
14.4. Az elektronikus ügyintézés rendelkezésre állása – üzemszünet, üzemzavar	101
14.4.1. Rendelkezésre állás	101
14.4.2. Üzemszünet	102
14.4.3. Üzemzavar	103
14.4.4. Az üzemszünet és üzemzavar joghatásai	103
14.4.5. Önhibán kívüli akadályozottság	104
14.5. Az elektronikus ügyintézészt biztosító szervek adatszolgáltatási kötelezettsége	105
15. Elektronikus ügyintézési (SZEÜSZ és KEÜSZ) szolgáltatások	106
15.1. Az ún. SZEÜSZ-modell bevezetése	106
15.2. A SZEÜSZ-modell továbbfejlesztése (Eüsztv.)	107
15.3. Kormány által kötelezően biztosítandó szolgáltatások	108
15.4. Kötelező igénybevétel	109
15.5. A szolgáltatások nyújtása	109
15.6. SZEÜSZ-/KEÜSZ-szolgáltatások piaci igénybevétele	110
15.7. Az egyes szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások	111



15.8. Az egyes központi elektronikus ügyintézési szolgáltatások	113
15.8.1. Az ügyfél ügyintézési rendelkezésének nyilvántartása (RNY)	113
15.8.2. Iratérvényességi nyilvántartás	114
15.8.3. Elektronikus fizetési és elszámolási rendszer (EFER)	115
15.8.4. Azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés (AVDH)	115
15.8.5. Központi érkeztetési ügynök (KÉÜ)	116
15.8.6. Központi kézbesítési ügynök (KKÜ)	116
15.8.7. Az ügyfél időszaki értesítése az elektronikus ügyintézési cselekményekről	117
15.8.8. Papír alapú irat átalakítása hiteles elektronikus irattá, a kijelölt szolgáltató útján	117
15.8.9. Elektronikus irat hiteles papír alapú irattá alakítása, a kijelölt szolgáltató útján	118
15.8.10. Központi azonosítási ügynök (KAÜ)	118
15.8.11. Személyre szabott ügyintézési felület (SZÜF)	119
15.8.12. Űrlapbenyújtás-támogatási szolgáltatás	120
15.8.13. Központi dokumentumhitelesítési ügynök (KDÜ)	120
15.8.14. Általános célú elektronikus kéreleműrlap szolgáltatás (e-Papír szolgáltatás)	121
15.8.15. Összerendelési nyilvántartás (ÖR)	122
15.9. Elektronikus ügyintézészt igénybe vevő külföldi személyek nyilvántartása	123
16. Az elektronikus ügyintézés felügyelete	124
16.1. Az elektronikus ügyintézési felügyelet	124
16.2. A felügyeleti vizsgálat	125
16.2.1. A felügyeleti vizsgálat megindítása	125
16.2.2. A felügyeleti vizsgálat tárgya	126
16.2.3. A felügyeleti vizsgálat lefolytatása	127
16.2.4. A felügyeleti eljárásban alkalmazható jogkövetkezmények, valamint kiszabásuk elvei	127
16.3. A koordinációs eljárás	129
16.4. Az elektronikusan intézhető ügyek adatbázisa	130
16.5. Az elektronikus ügyintézészt önként biztosító szervek bejelentési kötelezettsége	130
<b>III. Az elektronikus ügyintézészt biztosító, valamint egyéb szervek informatikai együttműködése</b>	<b>131</b>
17. Az informatikai együttműködés hatálya	131
17.1. Az együttműködő szervek	131
17.2. Az együttműködési kötelezettség terjedelme	131
17.2.1. Az együttműködési kötelezettség alól kivett ügykörök	132
17.2.2. Az együttműködés tárgya	133

18. Az informatikai együttműködés alapelvei .....	133
18.1. Az információs együttműködés elve .....	133
18.2. Az elektronikus kapcsolattartás elve .....	134
18.3. Az informatikai együttműködést biztosító és az információbiztonsági követelményeknek megfelelő információs rendszer fenntartásának követelménye .....	134
18.4. Az ingyenesség elve .....	135
18.5. A személyes adatok védelme és az informatikai együttműködést biztosító adatkezelési vélelem .....	135
18.6. Az együttműködés keretében történő adatkezelés garanciái .....	137
18.6.1. Az adattovábbítási nyilvántartás .....	137
18.6.2. Az adatok forrása megismeréséhez való jog .....	137
19. Az informatikai együttműködés technikai feltételei .....	138
19.1. A teljes együttműködési folyamat támogatásának a követelménye .....	138
19.2. A technológiásemlegesség követelménye, valamint a más együttműködő szervek számára is hozzáférhető technikai megoldások alkalmazása .....	139
19.3. Az elektronikus információbiztonsági követelményeknek való megfelelés .....	140
19.4. Az együttműködő szervek közzétételi kötelezettségei teljesítésének a helye .....	140
19.5. Az informatikai együttműködés rendelkezésre állása – üzemszünet, üzempazar .....	141
19.5.1. Rendelkezésre állás .....	141
19.5.2. Üzemszünet .....	141
19.5.3. Üzempazar .....	142
20. Az együttműködő szervek közötti elektronikus kapcsolattartás .....	143
20.1. Az együttműködő szerv kapcsolattartásra szolgáló elérhetősége .....	143
20.1.1. Hivatali tárhely .....	143
20.1.2. Az együttműködő szerv kötelezettségei az elérhetőségével kapcsolatban .....	145
20.2. Az együttműködő szervek közötti elektronikus kapcsolattartás módja .....	145
20.2.1. Biztonságos elektronikus kapcsolattartás .....	145
20.2.2. Biztonságosnak nem minősülő elektronikus kapcsolattartás .....	146
21. Információátadási együttműködés .....	147
21.1. Az interoperabilitási alapelv .....	147
21.2. Az információforrások és alkalmazásuk .....	147
21.2.1. Az elsődleges információforrások, és az azokból rendelkezésre álló információk .....	147
21.2.2. A másodlagos információforrások, és az azokból rendelkezésre álló információk .....	148
21.2.3. Az információk rendelkezésre állásáról való tudomásszerzés vélelme .....	149

21.2.4. Az információigénnyel rendelkező együttműködő szerv feladatai	149
21.2.5. Az információval rendelkező együttműködő szerv kötelezettségei	150
21.3. Az információátadás	151
21.3.1. Az információk továbbításának formái	151
21.3.2. Automatikus információátadási felület	152
21.4. Az információátadási szabályzat és az információátadási megállapodás	155
21.4.1. Az információátadási szabályzat adattartalma	156
21.4.2. Az információátadási megállapodás	158
21.4.3. Az egységes információátadási szabályzat	158
21.4.4. Az információátadási szabályzat és megállapodás elkészítése, közzététele és módosítása	159
21.4.5. Az információátadási szabályzat és megállapodás közzétételének joghatása	160
21.5. Az információforrások regisztere	160
21.5.1. Az információforrások regiszterének adattartalma	161
21.5.2. Az információforrások regiszterének vezetése és nyilvánossága	163
21.6. Az adat- és iratmegnevezések jegyzéke	164
21.6.1. Az adat- és iratmegnevezések jegyzékének adattartalma	164
21.6.2. Az adat- és iratmegnevezések jegyzékének vezetése és nyilvánossága	166
22. Döntéshozatali és nyilatkozattételi együttműködés	166
23. Az együttműködés során használt SZEÜSZ- és KEÜSZ-szolgáltatások	168
23.1. Központi érkeztetési rendszer	168
23.2. Elektronikus dokumentumtárolás szolgáltatás (EDT)	169
23.3. Iratkezelő rendszerek közötti iratáthelyezés-szolgáltatás	169
23.4. Központi Kormányzati Szolgáltatás Busz (KKSZB)	169
24. Az együttműködés koordinációja és felügyelete	170
24.1. Az elektronikus ügyintézési felügyelet informatikai együttműködés biztosításával kapcsolatos feladat- és hatáskörei	170
24.2. A felügyeleti vizsgálat	171
24.2.1. A felügyeleti vizsgálat terjedelme	172
24.2.1.1. A kapcsolódó jogszabályoknak való megfelelés	172
24.2.1.2. Az információátadási szabályzatoknak és megállapodásoknak való megfelelés	173
24.2.2. A felügyeleti vizsgálat jellege	173
24.3. Az együttműködés koordinációja	174
24.4. Műszaki irányelvek	175

<b>IV. Bizalmi szolgáltatások</b> .....	177
25. Az Eüsztv. negyedik részének előzményei .....	177
25.1. Az első szabályozások és útmutatók .....	177
25.2. Az UNCITRAL modelltörvény .....	178
25.3. Az uniós irányelv előkészítése .....	179
25.4. Az Irányelv bemutatása .....	181
25.5. Az aláírás szintjei az Irányelvben .....	181
25.6. Az Irányelv és az UNCITRAL modelltörvény kapcsolata .....	183
25.7. Az Irányelv felülvizsgálatának szükségessége .....	184
26. Az eIDAS Rendelet és az Eüsztv. uniós háttere .....	188
26.1. Az eIDAS Rendelet szerkezete .....	188
26.2. Az eIDAS Rendelet és az Irányelv fogalmainak összevetése .....	190
26.3. Az eIDAS Rendelet egyes kiemelt fontosságú fogalmai, jogintézményei .....	191
26.3.1. Zárt rendszerben használt szolgáltatások .....	191
26.3.2. A fokozott biztonságú elektronikus aláírás jelentése, értelmezése .....	192
26.3.3. A fokozott biztonságú elektronikus aláírás bizonytalansága és az aláírás joghatása a magyar jogban .....	198
26.3.4. Az aláírások eIDAS szerinti további szintjeinek joghatása .....	201
26.4. Az elektronikus bélyegző és az elektronikus aláírás különbségéről .....	203
26.5. Az eIDAS Rendelet tartalma .....	206
26.5.1. Az eIDAS Rendelet 13. cikke [Preambulum (37) bekezdése] a bizalmi szolgáltató felelősségéről .....	206
26.5.2. Az eIDAS Rendelet 14. cikke a nemzetközi vonatkozásokról .....	207
26.5.3. Az eIDAS Rendelet 17. cikke [Preambulum (30), (31), (36), (39), (40) és (41)] bekezdései a felügyeletről .....	207
26.5.4. Az eIDAS Rendelet 18. cikke [Preambulum (42) bekezdése] a kölcsönös segítségnyújtásról .....	208
26.5.5. Az eIDAS Rendelet 19. cikke [Preambulum (31), (32), (35), (38), (39) bekezdése] .....	209
26.5.6. Az eIDAS Rendelet 20. cikke [Preambulum (43) és (44) bekezdése] a minősített bizalmi szolgáltatók feletti felügyeletről ..	210
26.5.7. Az eIDAS Rendelet 21. cikke [Preambulum (45) bekezdése] a minősített bizalmi szolgáltatások elindításáról .....	210
26.5.8. Az eIDAS Rendelet 22. cikke [Preambulum (46) bekezdése] a bizalmi listákról .....	211
26.5.9. Az eIDAS Rendelet 23. cikke [Preambulum (47) bekezdése] a minősített bizalmi szolgáltatások uniós bizalmi jegyéről .....	211
26.5.10. Az eIDAS Rendelet 24. cikke [Preambulum (41) bekezdése] a minősített bizalmi szolgáltatókra vonatkozó követelményekről .....	212

26.5.11. Az eIDAS Rendelet 25. cikke [Preambulum (49) bekezdése] az elektronikus aláírás joghatásáról . . . . .	213
26.5.12. Az eIDAS Rendelet 26. cikke a fokozott biztonságú elektronikus aláírásra vonatkozó követelményekről . . . . .	213
26.5.13. Az eIDAS Rendelet 27. cikke [Preambulum (50), (53) és (54) bekezdése] az elektronikus aláírások közigazgatásban történő használatáról . . . . .	214
26.5.14. Az eIDAS Rendelet 28. cikke [Preambulum (53) és (54) bekezdése] az elektronikus aláírások minősített tanúsítványairól . . . . .	214
26.5.15. Az eIDAS Rendelet 29. cikke a minősített elektronikus aláírást létrehozó eszközökre vonatkozó követelményekről . . . . .	215
26.5.16. Az eIDAS Rendelet 30. cikke [Preambulum (51), (52) és (55) bekezdése] a minősített elektronikus aláírást létrehozó eszközök tanúsításáról . . . . .	215
26.5.17. Az eIDAS Rendelet 31. cikke a tanúsított minősített elektronikus aláírást létrehozó eszközök listájának közzétételéről . . . . .	216
26.5.18. Az eIDAS Rendelet 32. cikke [Preambulum (33) és (57) bekezdése] a minősített elektronikus aláírás érvényesítésére vonatkozó követelményekről . . . . .	217
26.5.19. Az eIDAS Rendelet 33. cikke [Preambulum (57) bekezdése] a minősített elektronikus aláírást érvényesítő minősített érvényesítési szolgáltatásról . . . . .	218
26.5.20. Az eIDAS Rendelet 34. cikke [Preambulum (61) bekezdése] a minősített elektronikus aláírás megőrzésére vonatkozó minősített szolgáltatásról . . . . .	219
26.5.21. Az eIDAS Rendelet 35. cikke [Preambulum (58), (59) és (65) bekezdése] az elektronikus bélyegző joghatásáról . . . . .	220
26.5.22. Az elektronikus időbélyegző . . . . .	221
26.5.23. Az ajánlott elektronikus kézbesítési szolgáltatás, a weboldal-hitelesítés és az elektronikus dokumentumok az eIDAS Rendeletben . . . . .	223
26.6. Az eIDAS Rendelet végrehajtási aktusai . . . . .	224
26.6.1. A Bizottság által kötelezően kiadandó és a kiadható végrehajtási aktusok . . . . .	225
26.6.2. A Bizottság 2015/806. végrehajtási rendelete a minősített bizalmi szolgáltatások uniós bizalmi jegyének formájára vonatkozó előírások megállapításáról . . . . .	226
26.6.3. A Bizottság 2015/1505. végrehajtási határozata a Rendelet 22. cikkének (5) bekezdése szerinti bizalmi listákhoz kapcsolódó technikai specifikációk és formátumok meghatározásáról . . . . .	226

26.6.4. A Bizottság 2015/1506. végrehajtási határozata a Rendelet 27. cikkének (5) bekezdése szerint a közigazgatási szervek által elismert fokozott biztonságú elektronikus aláírások és fokozott biztonságú bélyegzők formátumaira vonatkozó specifikációk meghatározásáról . . . . .	226
26.6.5. A Bizottság 2016/650. végrehajtási határozata a Rendelet 30. cikkének (3) bekezdése és 39. cikkének (2) bekezdése alapján a minősített aláírást és bélyegzőt létrehozó eszközök biztonsági értékelésére vonatkozó szabványok megállapításáról . . . . .	227
27. Az Eüsztv. célja . . . . .	227
27.1. Az átültetés legfőbb kérdései . . . . .	228
27.2. A végrehajtás jogforrási szintjével kapcsolatosan felmerült kérdések . . . . .	231
27.3. A nemzeti mozgáster, kötelező és opcionális tagállami feladatokról . . . . .	232
27.4. A nemzeti szabályozás kapcsolata a Bizottság végrehajtó aktsaival (bizalmi szolgáltatások körében) . . . . .	234
27.5. Az eIDAS Rendelet átmeneti rendelkezései és hatálya, valamint hatása a hazai szabályok hatálybalépésére . . . . .	234
27.5.1. Minősített tanúsítványok és a minősített szolgáltatási státusszal kapcsolatos átmenet kérdése . . . . .	235
27.5.2. A biztonságos aláírás-létrehozó eszközökkel kapcsolatos átmeneti rendelkezések, a termék fogalma és a biztonságos aláírást létrehozó eszköz fogalma különbségéről . . . . .	236
27.6. Átfedés a bizalmi szolgáltatások meghatározása és felügyelete, valamint az elektronikus ügyintézési szolgáltatások között . . . . .	238
27.6.1. Az Ákr. és az Eüsztv. szolgáltatási fogalmai és szabályozási célja . . . . .	238
27.6.2. A SZEÜSZ-ök és a bizalmi szolgáltatások szabályozásának célja . . . . .	239
27.6.3. A SZEÜSZ és a bizalmi szolgáltatások közötti átfedés: kettős felügyelet . . . . .	240
27.6.4. A SZEÜSZ és a bizalmi szolgáltatások közötti átfedés a közigazgatási eljárásban használandó elektronikus aláírás terén . . . . .	241
27.7. A megfelelésértékelés hazai szabályozásáról és a kijelölésről . . . . .	242
27.8. Az eIDAS Rendelet és az Eüsztv. egyes rendelkezéseinek tételes kapcsolata . . . . .	243
28. A bizalmi szolgáltatások hazai szabályozása az Eüsztv.-ben . . . . .	247
28.1. A bizalmi szolgáltatás nyújtásának megkezdése . . . . .	247
28.2. A szolgáltatási szerződés és a bizalmi szolgáltatás nyújtásával kapcsolatos követelmények . . . . .	248

28.3. A bizalmi szolgáltatás keretében kibocsátott tanúsítványokkal kapcsolatos ellenőrzés	250
28.4. A bizalmi szolgáltatás keretében kibocsátott tanúsítvánnyal kapcsolatos általános kötelezettségek	252
28.5. A bizalmi szolgáltatás keretében kibocsátott tanúsítvány felfüggesztése és visszavonása	253
28.6. A bizalmi szolgáltatás nyújtásának megszüntetése	253
28.7. A bizalmi szolgáltató adatszolgáltatási kötelezettsége	254
28.8. A bizalmi felügyelet kijelölése, feladatai és hatásköre	255
28.9. A bizalmi szolgáltatással kapcsolatos nyilvántartások	257
28.10. A bizalmi szolgáltatók ellenőrzése, a bizalmi felügyelet által kiszabható intézkedések	258
28.11. A bizalmi felügyelet által kiszabható bírság és annak mértéke	258
28.12. Az elektronikus aláírással és bélyegzővel kapcsolatos bizalmi szolgáltatásokra vonatkozó különös rendelkezések	259
28.13. Az archiválási szolgáltatással kapcsolatos különös rendelkezések	260
29. Az Eüsztv. bizalmi szolgáltatási tárgyú végrehajtási rendeleteiről	260
29.1. A bizalmi szolgáltatásokra és ezek szolgáltatóira vonatkozó részletes követelményekről szóló 24/2016. (VI. 30.) BM rendelet	261
29.1.1. A BM rendelet hatálya és fogalomrendszere	261
29.1.2. Szerződéskötési és tájékoztatási kötelezettség, a szolgáltatási szabályzatra vonatkozó követelmények	262
29.1.3. Összeférhetetlenségi követelmények egyes bizalmi tisztségek között	262
29.1.4. Felelősségbiztosítási kötelezettség	263
29.1.5. A tanúsítványt kibocsátó szolgáltatásokra és az időbélyegzési szolgáltatásra vonatkozó általános követelmények	263
29.1.6. Az archiválási szolgáltatókra irányadó speciális feltételek	263
29.1.7. Minősített szolgáltatókra vonatkozó pénzügyi követelmények	264
29.1.8. A minősített szolgáltató szolgáltatási szabályzatára vonatkozó további követelmények	264
29.1.9. A minősített szolgáltatóval kapcsolatos biztonsági célú követelmények	265
29.1.10. A tanúsítvány kibocsátásával kapcsolatos minősített szolgáltatásokra vonatkozó speciális követelmények	266
29.1.11. A minősített elektronikus aláírással vagy bélyegzővel kapcsolatos speciális követelmények	266
29.1.12. A minősített időbélyegzővel kapcsolatos speciális követelmények	267
29.1.13. A minősített archiválási szolgáltatással kapcsolatos speciális követelmények	267

29.2. A bizalmi felügyeletnek fizetendő igazgatási szolgáltatási díjak mértékéről szóló 25/2016. (VI. 30.) BM rendelet . . . . .	267
29.3. A bizalmi felügyelet által vezetett nyilvántartások tartalmáról és a bizalmi szolgáltatás nyújtásával kapcsolatos bejelentésekről szóló 26/2016. (VI. 30.) BM rendelet . . . . .	268
29.3.1. A rendelet hatálya . . . . .	268
29.3.2. Szolgáltató és szolgáltatás bejelentése . . . . .	269
29.3.3. A szolgáltatás megszüntetésére irányuló bejelentés . . . . .	270
29.3.4. A minősített elektronikus aláírást és minősített elektronikus bélyegzőt létrehozó eszközök megfelelőségét tanúsító kijelölt szervezet által tanúsított eszközök bejelentése . . . . .	270
29.3.5. Bizalmi felügyelet által vezetett nyilvántartások . . . . .	270
29.4. A minősített elektronikus aláírást és minősített elektronikus bélyegzőt létrehozó eszközök megfelelőségét tanúsító szervezetekről és a kijelölésükre vonatkozó szabályokról szóló 41/2016. (X. 13.) BM rendelet . . . . .	270



# Tisztelt Olvasó!

A számítógépek ma már minden tekintetben életünk részévé váltak. Túl vagyunk a tömeges elterjedés első lelkesedésén, és a „nem old meg mindent” csalódásain is. Lassan talán valóban úgy tudjuk használni ezeket az eszközöket, ahogyan azok a leginkább segítik mindennapjainkat. Ez a folyamat az elektronikus ügyintézés szabályozásában is megfigyelhető: a területre vonatkozó jelenlegi önálló jogszabályi keret immár a harmadik „szabályozási hullámot” jelenti.

Az első hullám a 2001–2005-ös időszakra tehető. Az elektronikus ügyintézés elterjedéséhez a szükséges alapot az egymástól távol lévők hiteles kommunikációját utólagosan is igazolhatóan lehetővé tevő elektronikus aláírásról szóló törvény teremtette meg, majd 2004-ben a Ket.-ben önálló fejezetet kapott az elektronikus ügyintézés. A jogalkotó egyenként illesztette be a szükséges módosításokat az akkor hatályos normákba, amely korszak az évszázados hagyományokkal rendelkező iratkezelés jogszabályba illesztésével, az elektronikus iratkezelési piac izgalmasan pezsgő létrejöttével, az Ügyfélkapu megjelenésével és a kötelező elektronikus adózással zárult.

A második hullám a 2005–2012 közötti időszakra tehető, amelyben a korrekció egyik hajtóereje az első évtized gyakorlati tapasztalataiból adódott össze. Ezek egyik legfontosabb eleme, hogy olyan sokrétűek az életviszonyok és élethelyzetek, hogy azt csupán a központi rendszer (ügyfélkapus és hivatali kapus azonosítás, biztonságos elektronikus dokumentum-továbbítási szakrendszer és az általános nyomtatványszerkesztő) monolit modellje nem képes kiszolgálni. A hagyományos, és így az elektronikus ügyintézés kiszolgálását ágazonként jelentős nagy szakrendszerek biztosítják, és tudomásul kellett venni, hogy ezek különböző, közös elemi szolgáltatásokat igényelnek: azaz az igazi át-töréshez pusztán a központi rendszer nem elegendő! Ennek megjelenítése történt meg a Ket. 2012-es Szabályozott Elektronikus Ügyintézési Szolgáltatásokkal fémjelezhető modelljében.

A harmadik hullám a közigazgatási elektronizáció területeinek uniós újraszabályozásával függ össze. Ebben megjelennek a 2015 előtti tizenöt év gyakorlati tapasztalatai, valamint az uniós, határon átnyúló kapcsolattartás és kommunikáció elvárásai is. E legutolsó szabályozási hullámban megszülető jogszabályból így három különböző friss jogterület egységesen ismerhető meg.

Reméljük, hogy jelen gyakorlati útmutató támogatásával az immár több mint húsz esztendeje működő Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács hozzájárul ahhoz, hogy a digitális technológiák észrevétlenül, segítő módon váljanak a közigazgatás mindennapjainak részévé.

2018. június

*Vágújhelyi Ferenc*  
elnök  
Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács

# I. Bevezetés

## 1. A szolgáltató állam koncepciója és az ügyintézés reformja

### 1.1. A szolgáltató állam

A „szolgáltató állam” az „éjjeliőr” állammal szemközt megfogalmazott, XXI. századi államkép és kormányzási alternatíva. Az állam szolgáltató funkciói különösen az 1980-as évek végén az Egyesült Királyságban fogant új közmenedzsment (*New Public Management – NPM*) irányzatot felváltó legújabb (neo-weberianus) közigazgatás-fejlesztési megközelítésben kerültek középpontba. Magyarországon a „jó állam” és a „hatékony nemzeti közigazgatás” programszerű megfogalmazását követően (ld. MP 11.0) a 2014 és 2020 közötti időszakra szóló Közigazgatás-fejlesztési Stratégiában (Államreform II.) fogalmazódik meg átfogó célként a „szolgáltató állam” megvalósítása.

A nemzetközi e-közigazgatási szakirodalomban hasonló államfilozófiai alapokon felépülő – napjainkban mind népszerűbb – stratégiai megközelítéseket közvetít a „digitális korszak közigazgatása” (*Digital Era Government/Digital Era Governance – DEG*) fogalom, melynek jellemzően az alábbi három fő logikai alkotóelemét fogalmazzák meg a szerzők:<sup>1</sup>

- az olcsó, kicsi állam paradigmája után a potens állam képének megrajzolása és ezzel együtt az állami szerepvállalás kiterjesztése – „*kormányzati reintegráció*” (reprivatizáció stb.);
- a társadalmi jelenségeket rész–egész viszonyban, valamint a részek közötti kapcsolatokat összefüggéseikben vizsgáló, a különböző érdekű társadalmi csoportokra is fókuszálni képes „*igényalapú holizmus*”; és
- a digitális technológiákban rejlő minden lehetőséget megragadni képes „*kormányzati digitalizáció*”.

Bármelyik megközelítést is vesszük alapul, a hangsúly a pozitív társadalmi értékeken és szolgáltatási kimeneteken van, melyek képesek a létező/valós társadalmi problémák érdemi kezelésére és – többek között az ügyintézés egyszerűsítésével, az ügyfelek (polgárok, gazdasági és civil szervezetek) effektív bevonásával – „jobb szolgáltatások” kialakítására.

Az elektronikus ügyintézés kapcsán az állam *szolgáltató* jellege különösen az alábbi két momentumban ragadható meg:

- az ügyintézés elektronizálásában elsősorban a típusos, ill. a tömegesen intézhető egyszerűbb (sommás) ügyek esetében; valamint
- az integrált ügyintézés lehetőségének biztosításában.

---

<sup>1</sup> Ld. Todd S. Ramsey, *On Demand Government*, IBM Studies, Lewisville, 2004.

Példaként vizsgálható az integrált ügyintézés, amelyben egy új típusú szolgáltató állam manifesztálódik, amely egy-egy élethelyzetben képes – az ügyfél fejével gondolkodva – az ügyintézés olyan logikus láncolatát felépíteni, amely ügyféloldalról nézve szorosan kapcsolódik az adott élethelyzethez, illetőleg kifejezetten logikus megoldást jelent a felesleges adminisztratív terhek elkerülése/mérséklése érdekében. Példaként említhetők a következő tipikus élethelyzetek:

- egy baleset következtében mozgásképeségét elvesztő személy esetében fokozott figyelmet igényel, hogy személyes ügyintézésre csak a lehető legszükségesebb esetben kerüljön sor, vagy a másik oldalról: személyes megjelenése alkalmával egy helyről minél több ügyet elintézhessen;
- a család nyaralása esetén az útlevelek időben – és lehetőleg egyszerre – történő kiváltása a cél; emellett független attól, hogy ki hány éves a családban, és így kinek hány évig érvényes az okmánya, a családi nyaralás meghússul, ha csak egy okmány is késve készül el;
- gépjármű forgalomba helyezése esetén az ügyfél szempontjából a rendszám megszerzése jelenik meg célként, függetlenül attól, hogy ezen eredményig mennyi hatóság (vámhatóság, adóhatóság, közlekedésfelügyelet, okmányiroda) hányféle eljárása vezet.

A fenti – jogosnak tekinthető – ügyféligények kielégítése informatikai megoldások nélkül aligha biztosítható, vagyis az ügyintézés elektronizálása szorosan egybefonódik a szolgáltató állam koncepciójának megvalósításával.

## 1.2. Az ügyintézés reformja

Az infokommunikációs eszközök fejlődése és elterjedése eredményeként az állam és állampolgár kapcsolata, a kapcsolattartás formája változni kezdett az elmúlt évtizedben. A központi közigazgatásban és egyes bírósági és egyéb eljárásokban az elektronikus ügyintézés ma már nem számít speciális területnek, egyre inkább a mindennapok szerves része.

Az elektronikus kormányzat megteremtésével kapcsolatos talán leggyakrabban használt „jelige” a szolgáltató állam követelménye. Ezt a típust szembeállítják a hagyományos államszerkezettel, amely igazgató, szabályozó és ellenőrző szerepet töltött be. A „szolgáltató állam” olyan államszerkezetre utal, amelyben az állam és az ügyfél egyenrangú felek, az ügyfelet jogainak és kötelezettségeinek keretein belül kell kezelni. Az állam és az ügyfél viszonyát ebben a struktúrában már nem a hatalmi viszony, hanem az együttműködés, az egyenrangúság jellemzi. Mindezekre tekintettel alapvető jelentőséggel bír az ügyféli jogok kiteljesítése és ezen jogok érvényesítésének rendszere. Ezt tovább erősítik azok az eljárási elvek, amelyek az állami szervek mozgásterét szűkítik vagy az eljárások jellegét határozzák meg garanciális jelleggel. A közigazgatási jogban az eredményesség és hatékonyság a jog keretei között, az eljárás gyorsaságának és egyszerűségének elve, avagy az adminisztratív terhek mérséklésének az elve, vagy a ható-

ság, az ügyfelek és az eljárásban részt vevő más személyek együttműködésének elve hozható fel példaként.

A szolgáltató állam koncepciója azonban nem csupán az eljárásokra és a hatóság–ügyfél vagy bíróság–fél stb. kapcsolatra vonatkozik. Ennél jóval többről van szó: a hatósági jelleg gyengülését és az állam által biztosított szolgáltatások kiemelkedését hozza. Természeteszerűleg vannak olyan szolgáltatások, amelyek csak állami szinten láthatók el, vagy amelyek hatékonyabban szervezhetők ebben a formában – ezeket a feladatokat az államnak fel kell vállalnia. Ezt a kört azonban minél szűkebben kell megvonnia. Intézményesen is támogatnia kell viszont a piaci szereplők cselekvését, egyrészt politikai-gazdasági megfontolásból (hiszen a gazdaság javulása az állami bevételeket és az ország presztízsét is növelheti), másrészt pedig, jogilag az állammal szemben támasztott alkotmányos követelményekből fakadóan. Ezekből a követelményekből fakadnak az olyan állami feladatok, mint a jogérvényesítés megkönnyítése és segítése, vagy a közérdekű információk széles körű közzététele. A megújult állami működésnek hasonulnia kell a valódi piaci szereplők magatartásához: ugyanolyan követelmény kell legyen a költség-hatékonyság, a döntési mechanizmusok folyamatos fejlesztése, a „fogyasztói” preferenciák érvényesülése.

Az államapparátus költséghatékonyra tétele már régóta napirenden van: szinte minden kormányprogram célul tűzte ki az államapparátus hatékonyabbá tételét. A cél, hogy összehasonlíthatóvá váljanak egyes állami szolgáltatások a piaci szereplők által nyújtottakkal.

## 2. A honi e-közigazgatás és e-kormányzat fejlődése

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 2005-ös hatálybalépését megelőző időszakban az elektronikus eszközök állami használata terén legfeljebb korlátozott eredményekről beszélhetünk. Ezzel párhuzamosan folyamatosan zajlottak a hatékonyabb működést elősegítő informatikai fejlesztések. A jogi rendezés kiindulópontját, előfeltételét az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény (a továbbiakban: Eat.) elfogadása adta. Az Eat. megteremtette az elektronikus dokumentumok általános szabályozási környezetét, valamint bevezette és szabályozta az úgynevezett elektronikus aláírás jogintézményét, amellyel további fejlesztéseket és a jogi elismerést elősegítő jogszabályi környezetet teremtett meg.

A Ket. elfogadása jelentős előrelépést hozott az informatika közigazgatási alkalmazásában. Általánosságban mondta ki: törvény, kormányrendelet, önkormányzati rendelet eltérő rendelkezése hiányában a hatóság a közigazgatási hatósági ügyeket elektronikus úton is intézi. A Ket. X. fejezete, valamint a Ket. felhatalmazása alapján kiadott végrehajtási rendeletek részletesen szabályozták az elektronikus ügyintézés, az elektronikus kapcsolattartást. A Ket. X. fejezete a hatálybalépése óta többször jelentősen átalakult, részben az elektronikus közigazgatás megvalósításának gyakorlati tapasztalatai, valamint – ezzel nagyrészt összefüggésben – a kormányzati e-közigazgatási modellek jelen-

tős változásai eredményeként. A szabályozás azonban abban mindvégig következetes volt, hogy az elektronikus ügyintézés nem önálló eljárástípus, hanem a hatósági eljárás, a kapcsolattartás egy sajátos megvalósulási formája.

A Ket. eredeti, 2005-ben hatályba lépett szövege szerint az elektronikus kapcsolattartás két fő válfaja:

- kapcsolattartás legalább fokozott biztonságú elektronikus aláírással;
- kapcsolattartás a központi elektronikus szolgáltató rendszeren (a továbbiakban: központi rendszer) keresztül, elektronikus aláírás nélkül, ügyfélkapun.

A Ket. elfogadását követően ugyanakkor jelentős centralizálási folyamatok indultak, amelyek lényegében centralizálták az elektronikus ügyintézését. Az elektronikus közszolgáltatásokról szóló 2009. évi LX. törvény alapján a központi rendszer lett – szűk körű kivételekkel – az egyetlen csatornája az ügyfél és hatóság, valamint hatóság és hatóság közötti elektronikus kapcsolattartásnak. A szabályozás célja az ágazati fejlesztések, egyedi megoldások és szolgáltatások felszámolása, az elektronikus ügyintézés egységesítése és központosítása volt.

A centralizált modell kiütköző problémái miatt a 2011. évi Ket.-novella a korábbi centralizált modell lebontása mellett tette le a voksát, és a technológiai jellegű szabályozás helyett magának az eljárásnak a szabályozására fókuszált. A hatályos szabályozás előterjesztői indokolása szerint annak céljai között kiemelhetőek:

- rugalmasság, a szerv döntési kompetenciája a fejlesztések terén;
- egyedi, ügyfélközpontú fejlesztések megengedettsége;
- a bevált piaci megoldások alkalmazása;
- az elektronikus eszközök használatának előtérbe helyezése, elsődlegessége;
- az ügyfél igényeinek, rendelkezési jogának minél teljesebb érvényesítése. (Lásd a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló T/4855. számú törvényjavaslat 116–117.) A Ket. rugalmas keretszabályait részletes tartalommal töltötték meg a Ket. felhatalmazása alapján kiadott végrehajtási rendeletek.

A Ket. szerinti elektronikus ügyintézési, elektronikus kapcsolattartási szabályozás jelentőségét növelte, hogy utaló szabályok útján számos egyéb eljárási szabályozás (Pp., Be. és számos további törvény) támaszkodott a Ket. által bevezetett modellre és jogintézményekre.

### **3. Az elektronikus ügyintézés modelljei**

A 2000-es évek elején elkezdődött fejlesztések meglehetősen szigetszerűen indultak. A központi törekvéseket mutatta, amikor megjelent a kormányzati portál, mai nevén a [magyarorszag.hu](http://magyarorszag.hu), ahol a közigazgatási ügyekkel kapcsolatos információk voltak elérhetőek. Az ügyfélkapu bevezetésével megvalósult az ügyfelek elektronikus azonosítását lehetővé tevő szolgáltatás is, amely az elektronikus ügyintézés egyik alapfeltétele volt.

Ebben az időszakban azonban elektronikus ügyintézési szolgáltatásokat a kormányzati portálon, valamint az ügyintézés végző szervek saját honlapjain keresztül is meg lehetett valósítani. Ez a párhuzamosság azonban szigetszerű megoldások kialakulásához vezetett, az adóhatósági ügyeket űrlapokon, az ÁNYK programon keresztül lehetett csak elintézni, és sokrétű képet mutattak az önkormányzatok által kínált lehetőségek is. A szigetszerű megoldások csak adott ügytípusban voltak alkalmazhatóak, mindegyikhez külön informatikai feltételek megléte volt szükséges és a működési modelljük is gyökeresen eltért egymástól, az ügyfeleknek több rendszer használatát is meg kellett tanulniuk, hogy az elektronikus ügyintézés kínálta előnyökkel szélesebb körben élni tudjanak.

A párhuzamosságok felszámolása és a további szigetszerű fejlesztések megakadályozása érdekében az ügyintézési modell középpontjába 2004-től fokozatosan, majd 2009-ben teljeskörűen egy központi rendszer létrehozása került. Az új koncepció szerint mind az állampolgári ügyintézés, mind pedig a szervek egymás közötti kapcsolata is az ún. központi elektronikus szolgáltató rendszer vagy rövid nevén központi rendszer útján valósult volna meg: ügyfélkapus azonosítással, a kormányzati portálon keresztül.

A teljesen központosított rendszernek is kiütköztek azonban a hátrányai és hiányosságai. A központi megoldás nehezen kezelte az ügyek sokféleségét – a kényeszerű megoldások pedig sokszor a felhasználók számára nehezen kezelhető megoldásokat eredményeztek. Másrészt ennél a modellnél a központi rendszer egy-egy leállása a teljes ügyintézés megbénulását eredményezte.

A 2011-ben elfogadott szabályozás egy harmadik modellt honosított meg, amely – szándéka szerint – ötvözni kívánta a korábbi modellek előnyeit. Az új szabályozás egy közös szolgáltatási készletet határozott meg, amelyből az egyes elektronikus közszolgáltatások felépíthetők. Ezek lettek az ún. szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások vagy SZEÜSZ-ök: mint pl. az azonosítás, dokumentumhitelesítés vagy az elektronikus kézbesítés.

A szabályozás tehát azon az elvi alapon nyugszik, hogy pl. valamennyi szervnek gondoskodnia kell az ügyfél azonosításáról. Ahelyett, hogy minden szerv ezt külön-külön oldaná meg, hatékony megoldás lehet egy központi szolgáltatás bevezetése, amihez utóbb az egyes szervezeteknek már csak csatlakozniuk kell. Ez egyrészt az állami források hatékony felhasználása, másrészt az egyre több és több azonosítóból fakadó problémák megelőzése érdekében célszerű.

Ezekre a LEGO-kockákra építkezve, a szolgáltatásokat a meglévő háttérrendszerekhez illesztve az eltérő ügytípusok széles körében lehet az elektronikus ügyintézését biztosítani. Mégsem kell az ügyfeleknek több rendszer használatát megtanulniuk, mert minden esetben ugyanazokkal az informatikai eszközökkel találkoznak. A SZEÜSZ-modellben az állam ingyenesen biztosítja a legfontosabb szolgáltatásokat, mint például az azonosítás, de lehetőség van piaci alapú szolgáltatásnyújtásra is.

Az ügyfél elvárása, hogy a modell támogassa az ügyek elintézését jól, gyorsan, egyszerűen, hatékonyan és elérhetően. Egy „jó” e-ügyintézési modell biztosítja az ügyintézés ügyfélbarát, szolgáltató jellegét: az ügyfelek felé egységes megjelenést, egységes ügyintézési logikát, a szolgáltatások átjárhatóságát, ügyfélközpontúságát. Egy „jó” e-ügyintézési modell továbbá előrelépést hoz nemcsak abban, hogy rövidebb, olcsóbb,

rugalmasabb ügyintézést tesz tehetővé, de bevezetése a folyamatok felülvizsgálatával, racionalizálásával is jár. A modellnek továbbá biztosítania kell a hatóságok, nyilvántartások közötti együttműködés képességét is. Mindezt pedig az állami források hatékony felhasználása mellett kell megvalósítania: a lehető leginkább költséghatékony módon, a párhuzamos fejlesztések megelőzése mellett.

Nincs arra egyelőre egzakt válasz, hogy a fent körvonalazott ügyintézési modellek közül az ügyfél elvárásait mely modell tudja leghatékonyabban biztosítani. Amint azonban az alábbiakban ez látható lesz, a jogalkotó egyelőre egyértelműen a SZEÜSZ-modellnek nevezhető megoldás mellett tette le voksát.

## 4. Törvény az elektronikus ügyintézésről

### 4.1. A törvény közvetlen előzményei

Már a 2011-es Ket.-novella kapcsán is felmerült az igény egy önálló, az elektronikus ügyintézésről szóló törvény megalkotására. Végül akkor nem született önálló törvény; a későbbi fejlesztések ugyanakkor előtérbe helyezték egy ilyen törvény szükségességét.

A hazai infokommunikációs szektor fejlesztésének 2014–20-as uniós tervezési ciklussal egybeeső időtávra vonatkozó stratégiai irányait, fejlesztési súlypontjait a Nemzeti Infokommunikációs Stratégia [Magyarország Nemzeti Infokommunikációs Stratégiájáról szóló 1069/2014. (II. 19.) Korm. határozat] jelölte ki. Az 1162/2014. (III. 25.) Korm. határozattal elfogadott Digitális Nemzeti Fejlesztési Program (a továbbiakban: DNFP) célja az volt, hogy a Nemzeti Infokommunikációs Stratégia végrehajtása feladatrendszerének elemeit, azok felelőseit, a szükséges forrásokat és kapcsolódó határidőket egységesen, minden szereplő számára egyértelműen definiálja. Ennek keretében felhívja a belügyminisztert, hogy – a DNFP E-közigazgatási szolgáltatások pillérének megvalósítása körében – az állam által az állampolgárok számára nyújtandó elektronikus közigazgatási szolgáltatások minél szélesebb körben történő elérhetővé tétele, a vállalkozások számára nyújtandó közigazgatási szolgáltatások 2020-ig történő teljes körű elektronizálása, valamint e szolgáltatások igénybevétele tekintetében az elektronikus forma kötelezővé tétele érdekében készítse elő és terjessze a kormány elé az elektronikus ügyintézési szolgáltatások egységes keretrendszer mentén történő nyújtását lehetővé tevő jogszabály-módosításokat, illetve jogszabálytervezeteket. Az elektronikus közigazgatás kiterjesztésével kapcsolatos feladatokat az 1743/2014. (XII. 15.) Korm. határozat bontotta tovább.

A Digitális Nemzeti Fejlesztési Program megvalósításával kapcsolatos aktuális feladatokról, valamint egyes kapcsolódó kormányhatározatok módosításáról szóló 1486/2015. (VII. 21.) Korm. határozat 5. pont *b*) alpontja értelmében a kormány a Digitális Nemzeti Fejlesztési Program Digitális Állam pillér megvalósítása érdekében felhívta a belügyminisztert, hogy az elektronikus ügyintézés elterjesztése érdekében – a Miniszterelnökséget vezető miniszter és az igazságügyi miniszter egyetértésével, az érintett miniszterekkel és a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanáccsal együttműködve – nyújtson be



előterjesztést a kormány részére az elektronikus ügyintézés szabályairól, amely tartalmazza a hatósági, bírósági, szabálysértési és egyéb, az állami szervek által lefolytatott eljárások tekintetében egységes, a szélesebb értelemben vett közszolgáltatások elektronikus támogatására is alkalmazható elektronikus ügyintézési keret-szabályrendszert.

A kormány itt is kifejezett szándéka szerint a jelenlegi hatályos szabályozáshoz képest el kell mozdulni a kizárólagos e-közigazgatási szemszögből abba az irányba, hogy az elektronikus ügyintézés valamennyi eljárásfolyamatban azonos keretszabályok mellett történjen. Mindezek érdekében az e-közigazgatás kiterjesztése helyett az állam által biztosított elektronikus ügyintézés átfogó felülvizsgálata volt szükséges. A körvonalazódott szándék olyan keretszabályok kialakítására irányult, amelyek valamennyi eljárásformára és a közszolgáltatásokkal kapcsolatos e-ügyintézésre is alkalmazhatók lesznek. A szabályozás így tudott illeszkedni az előkészítéssel párhuzamosan körvonalazódó új eljárási kódexekhez is.

Az e pontok alapján újra megindult előkészítő munka eredményeként 2015 decemberében fogadta el az Országgyűlés az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvényt (a továbbiakban: Eüsztv.).

A törvény célja – a XXI. század technikai fejlődéséhez igazodva – az elektronikus úton történő ügyintézés kiterjesztése; az ehhez szükséges jogi feltételek megteremtése, a technikai fejlesztések jogalapjának megteremtése és az ügyfelek széles körének ügyintézési szolgáltatásokat nyújtó állami és nem állami szervezetek egységes elvek mentén történő elektronikus ügyintézésre szorítása.

Az elektronikus ügyintézés mint fogalom olyan komplex folyamatot takar, mely nagyon sokféleképpen határozható meg. A szakirodalom mindmáig adós egy olyan konszenzusos definícióval, mely valamennyi szakember számára elfogadhatóan határozná meg, hogy pontosan mit is értünk elektronikus ügyintézés alatt.

Az eEurope 2002 akciótervben az Európai Bizottság [COM (2000) 330 final] az elektronikus közszolgáltatások elterjedésének mérésére meghatározta a 20 leggyakrabban igénybe vett elektronizálható szolgáltatást és definiálta ezek fejlettségi szintjeinek jellemzőit.

Az e-ügyintézés szintjei ez alapján:

- Az első szint az információnyújtás elektronikus módja, ilyen például, ha valamely minisztérium honlapján lehet tájékozódni a nyitvatartási időről és az ügyintézés módjáról.
- A második szint az egyirányú kapcsolat, vagyis amikor elektronikusan letölthetők az ügyintézéshez szükséges nyomtatványok.
- A harmadik szinten megjelenik az interaktivitás, vagyis online módon kitölthetők az űrlapok, beleértve a hitelesítést. Mivel az illetékek befizetését ez a szint nem teszi lehetővé, az ügyfél egyszeri megjelenése továbbra is szükséges.
- A negyedik szinten, melyet a tranzakció névvel jeleznek, a teljes ügymenet elektronizált, beleértve az illetékek lerovását is.
- Az utóbbi időben pedig bizonyos szolgáltatások esetében megjelent az ötödik szint, a perszonalizáció, ami lehetővé tesz bizonyos automatizálást, így például ha az adott kormány szervnek rendelkezésére állnak más adminisztratív forrásból az állampolgár

meghatározott adatai, azokat már eleve feltüntetik a személyre szabott űrlapban, s az állampolgárnak ezeket nem kell újra beírnia.

Az Eüsztv. az e-ügyintézésrel kapcsolatos teoretikus vitákban voltaképpen nem foglal állást; ehelyett gyakorlati oldalról közelít a témához. A törvény elvi rögzítések, deklarációk helyett azokat a konkrét előírásokat rögzíti, amelyeknek teljesítésére a hatálya alá tartozó szervezeteknek fel kell készülnie.

Így a törvény például előírja, hogy az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv milyen, elektronikus ügyintézészt biztosító információs rendszer működtetésére köteles. Előírja továbbá, hogy a szerv és az ügyfél (vagy fél, szakértő stb.) milyen esetben köteles, illetve jogosult elektronikus úton kapcsolatot tartani egymással, és ennek során milyen követelményeket kell teljesíteniük.

Az Eüsztv. ilyen értelemben azt hivatott biztosítani, hogy

- az állami szerveket, valamint azon közszolgáltatókat, akik nagyszámú ügyben találkoznak a lakossággal, egyrészt rászorítsa az ügyek elektronikus intézésére, másrészt olyan rendszereket alapozzon meg, melyek alapján bárki, aki ügyét – tekintet nélkül arra, hogy az egy közigazgatási vagy közszolgáltatási ügy – elektronikusan kívánja intézni, ugyanazon elvek mentén intézhesse azt;
- biztosítsa, hogy a szükséges fejlesztések úgy valósuljanak meg, hogy a kialakított rendszerek alkalmazása egyrészt minden igénybevevő számára lehetséges legyen anélkül, hogy a már kialakított elektronikus rendszereiket jelentősen át kellene alakítani, másrészt ott, ahol ilyen rendszerek nincsenek, ezeket a rendszereket minél egyszerűbben és kisebb költséggel lehessen létrehozni.

## **4.2. Az Eüsztv. felépítése**

A törvény több, egymástól logikailag elkülönülő, ám témájában az elektronikus folyamatok szabályozása miatt mégis közös alapon álló részből áll. Ezek céljai és szabályozási elvei az alábbiak szerint strukturálhatók.

### **4.2.1. Az ügyek intézésének és az ügyféli/fogyasztói kapcsolattartásnak elektronikus útra terelése**

Az Eüsztv. szabályozza, hogy mely szervezetek és más személyek kötelezettek a törvény szerinti elektronikus ügyintézésre.

Abban a kérdésben, hogy mely ügyekben kell elektronikusan eljárni, az Eüsztv. hatóköre három jellemzővel határozható meg:

- minden olyan kapcsolattartásra kötelezően az elektronikus formát írja elő, mely az elektronikus ügyintézésre kötelezett szerv és az ügyfél/fogyasztó között értelmezhető;
- a szervezetek egymás közötti kapcsolattartását is elektronikus útra tereli;

- nem cél azonban az elektronikus ügyintézésre kötelezett szervek olyan belső ügyviteli folyamatainak szabályozása, melyek az ügyfelek/fogyasztók ügyeit közvetlenül nem érintik (pl. belső pénzügyi folyamatok vagy fegyelmi ügyek stb.).

#### **4.2.2. Az elektronikus ügyintézéshez szükséges részfolyamatok szabályozásának egységesítése**

Az Eüsztv. egyik célja, hogy átfogó, horizontális szabályozási kereteket nyújtson az elektronikus ügyintézésre kötelezettek számára az ilyen ügyintézés biztosító rendszerek létrehozásához, valamint az egymással való elektronikus kapcsolattartáshoz. Ehhez a szükséges mértékig építőelemeket, ún. szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokat (SZEÜSZ) és központi elektronikus ügyintézési szolgáltatásokat (KEÜSZ) iránnyoz elő, amelyeket kijelölt szolgáltatók (is) nyújtanak.

#### **4.2.3. Az elektronikus ügyintézésre kötelezett szervek egymás közötti elektronikus kapcsolatai**

Az Eüsztv. harmadik része az elektronikus ügyintézésre kötelezett szervek egymás közötti elektronikus kapcsolatait szabályozza. A szabályozás lényege, hogy amennyiben valamely jogszabály – pl. egy eljárási törvény – az érintett szervek között valamiféle információáramlást ír elő – pl. a közigazgatási eljárásban a belföldi jogsegély jogintézménye – akkor az információáramlást elektronikusan, az Eüsztv.-ben szabályozott módon kell megvalósítani.

A szabályozás előzménye az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól szóló 2013. évi CCXX. törvény (a továbbiakban: interoperabilitási törvény), amely azonban kizárólag az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésére terjedt ki, és számos egyéb módon is továbbfejlesztésre szorult. Az interoperabilitási törvényben kidolgozott rendszer továbbfejlesztésével az Eüsztv. nem csupán a nyilvántartások, hanem minden, elektronikus formában megjelenő adat elektronikus ügyintézésre kötelezett szervek közötti áramlását szabályozza.

#### **4.2.4. Az elektronikus ügyintézési felügyelet**

Az Eüsztv. mögött meghúzódó elvi koncepció lényegi eleme, hogy az elektronikus ügyintézésre kötelezett szervek elektronikus ügyintézési tevékenységét egy erős jogosultságokkal rendelkező felügyeleti szervnek kell összehangolnia és kikényszerítenie.

A Ket. már létrehozta az elektronikus ügyintézési felügyeletet, azonban ez a szerv az új törvény alapján már a jelenleginél nagyságrendekkel több szervezet és a jelenleginél jelentősen tágabb tevékenységi kör felügyeletét látja el.

Új feladatként jelenik meg a koordinációs tevékenység (az elektronikus ügyintézés biztosításához szükséges intézkedések és az Eüsztv. szerinti együttműködés kialakításának, valamint módosításának e törvényben foglaltak szerinti megvalósítása tekintetében) és műszaki irányelvek elfogadása.

A törvénnyel bővült a Felügyelet által alkalmazható szankciók köre is (az elektronikus ügyintézés biztosító szervezet a jogsértés megállapítása mellett határidő tűzésével intézkedési terv elkészítésére kötelezheti, az elektronikus ügyintézés biztosító szerv feladatkörrel rendelkező vezetőjét az elektronikus ügyintézésrel kapcsolatos képzés elvégzésére kötelezheti).

#### **4.2.5. Az elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról szóló uniós szabályozáshoz való igazodás**

Az e-aláírásokról irányelv (1999/93/EK) rendelkezett. A legtöbb tagállamban ez alapján született meg a törvényi szabályozás az e-aláírásokra, Magyarországon ez az Eat. volt.

Az irányelvet 2014-ben rendelet váltotta fel: „*az Európai Parlament és a Tanács 910/2014/EU rendelete (2014. július 23.) a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról, valamint az 1999/93/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről*” című rendeletről (a továbbiakban: eIDAS Rendelet).

Ennek fokozatos hatálybelépése által folyamatosan történik a rendeleti szintű részlet-szabályok elfogadása és a jogharmonizáció (a tagállamoknak hatályon kívül kell helyezniük e-aláírás-szabályozásuk nagy részét, mivel a rendelet szövege és a végrehajtási szabályok közvetlenül és kötelezően alkalmazandók).

Az eIDAS Rendelet főbb újdonságai:

- A felügyeleti szervek nagyobb mértékben vannak együttműködésre kötelezve egymással és az Európai Bizottsággal.
- Az e-azonosítási rendszerek terén együttműködési kötelezettség jelenik meg: ez tartalmilag a többi tagállam e-azonosítási megoldásainak kötelező vizsgálata, és sikeres vizsgálat után kényszerű elfogadása. Ezáltal a valamely tagállam bejelentett, megfelelő (alacsony, jelentős vagy magas) biztonsági szintű e-azonosítási megoldását használó természetes vagy nem természetes személy képes lesz másik tagállam elektronikus szolgáltatásaihoz hozzáférni, határokon átívelő módon.

#### **4.2.6. Általános háttérszabályok az elektronikusan hiteles iratok átalakítására**

Az Eüsztv. pótolja azt a hiányosságot, hogy jelenleg nincs általános **háttérszabály** arra, hogy az elektronikusan hiteles iratok hogyan alakíthatók át hiteles papír alapú kiadmány-

nyá. Nem életszerű ugyanis, hogy hiányzik annak jogi lehetősége, hogy egy közfeladatot ellátó szerv a saját elektronikus iratáról hiteles másolatot tudjon készíteni.

Ennek feloldása céljából – abban az esetben, ha jogszabály bizonyos körben nem rendelkezik másképp – az egyéb megoldásoktól (központilag kijelölt hitelesítő, iratértényességi nyilvántartás) függetlenül a törvény kimondja, hogy a közfeladatot ellátó szerv által kiállított hiteles elektronikus iratról a kiállító szerv vagy jogutódja – tehát csak saját maga – hiteles papír alapú másolatot állíthat ki, megfelelő záradék felvezetésével.

A törvény háttérszabályt ad arra az esetre is, hogy ha az akarategység szempontjából lényeges egy okirat több fél általi hiteles aláírása melyik kiadmány minősül hitelesnek, ha az egyik fél elektronikus aláírást kíván használni, a másik fél pedig hagyományosan ír alá (a javaslat értelmében az elektronikusan kiadmányozott iratról készült, záradékkal hitelesített papír alapú másolaton a másik fél aláírásával hitelesített irat).

Az Eüsztv. ezzel összhangban 6 Részből épül fel:

- az I. Rész a törvény által használt fogalmakat tartalmazza;
- a II. Rész az elektronikus ügyintézés általános szabályait tartalmazza, a polgár és az elektronikus ügyintézés biztosító szerv, valamint az elektronikus ügyintézés felügyeletét ellátó szerv viszonyait szabályozza;
- a III. Rész az elektronikus ügyintézés biztosító szervek egymás közötti kapcsolattartását, az interoperabilitás megújításának szabályait tartalmazza;
- a IV. Rész az eIDAS Rendelet átültetéséhez szükséges törvényi rendelkezéseket tartalmazza;
- az V. Rész az elektronikus és papír alapú okiratok (más jogszabály által nem érintett) hitelességének szabályait tartalmazza;
- a VI. Rész a törvény hatálybalépéséhez szükséges záró rendelkezéseket tartalmazza.

### 4.3. Egységes Digitális Ügyintézési Tér

Az Eüsztv. a lehető legtöbb közhatalmi eljárás és közszolgáltatás esetében egységes szabályozást hoz létre. Ennek megfelelően az állami és önkormányzati szervek, a köztestületek, az alapvető jogok biztosa, az igazságszolgáltatás szervei, valamint a közüzemi szolgáltatók is az Eüsztv.-nek megfelelően kötelesek biztosítani az elektronikus ügyintézés lehetőségét. Sőt, az Eüsztv. alapján jogszabály más közfeladatot ellátó vagy közszolgáltatást nyújtó jogalany számára is előírhatja a törvény követelményeinek érvényesítését.

Az Eüsztv. nem csupán e szervek közhatalom-gyakorlása körében, hanem az e szervek által jogszabály alapján nyújtandó szolgáltatások igénybevétele tekintetében is egységes minimumszabályozást vezet be. Ennek megfelelően az ügyfél fogalmát is tágan értelmezi, abba beletartozik az elektronikus ügyintézés biztosító szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben ügyfélként, félként, vagy egyébként az eljárás alanyaként, az eljárás egyéb résztvevőjeként, a szolgáltatás igénybevevőjeként, ezek képviselőjeként részt vevő bármely személy is.

A fentieknek köszönhetően a széles értelemben vett ügyfél – megfelelő átmeneti időszakot követően – a közszférával kapcsolatos valamennyi ügyét

- a) egységes felületen,
- b) egységes feltételek mellett és logikával,
- c) egységes eszközökkel

jogosult és képes lesz elektronikus ügyintézés keretében elintézni. Az Egységes Digitális Ügyintézési Tér tehát nem egy önálló, elkülönült informatikai rendszerként jön létre, hanem egy logikai egységként, számos különböző, azonban egységes felületen elérhető és azonos logikájú szolgáltatáscsomagként.

A szabályozás nem szünteti meg ugyanakkor az elektronikus ügyintézését biztosító szervek által már korábban kialakított, bejáratott, működő elektronikus ügyintézési lehetőségeket, hanem ezekkel párhuzamosan tenné kötelezővé, hogy az így nyújtott ügyintézési szolgáltatásokhoz az egységes felületen és feltételek mellett is biztosítsák a hozzáférést.

Ezzel az Eüsztv. – a meglévő megoldásokra is építve – egy „Egységes Digitális Ügyintézési Teret” irányoz elő, amelyben az ügyfél számára egy helyen, személyre szabottan nyílik lehetőség valamennyi elektronikusan intézhető ügye elintézésére.

Az Egységes Digitális Ügyintézési Tér természetesen nem csupán az ügyfél és az elektronikus ügyintézését biztosító szerv közötti kapcsolattartás színtere, e felületen nyílik lehetőség ugyanúgy

- a) az elektronikus ügyintézését biztosító szervek közötti együttműködésre (interoperabilitás);
- b) az állam által nyújtott központi elektronikus ügyintézési szolgáltatások igénybevételeire;
- c) az állam vagy piaci szereplők által nyújtott szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások igénybevételeire; valamint
- d) az Egységes Digitális Ügyintézési Térhez önkéntesen csatlakozó szolgáltatók szolgáltatásainak igénybevételeire.

#### **4.4. Szervek közötti informatikai együttműködés**

Ahogy azt már a Magyar Program is megfogalmazta, a jó állam egyetlen önérdeke, hogy a közjó érvényesítésére minden körülmények között és hatékonyan képes legyen, azaz megteremt a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számonkérhetőségét. Ennek megfelelően a jó állam alapfeltétele az állami működés, a szélesben értelmezett közszolgáltatások hatékonyságának növelése. Nem elegendő tehát annyi, hogy az állami feladatok ellátására vagy az ügyfelek ügyeinek az elintézésére létezik szabályozás és intézményrendszer, kiemelten fontos, hogy ez gyorsan, gazdaságosan, és olyan módon valósuljon meg, hogy a különböző állami feladatok ellátása egymáshoz kapcsolódva, az erőforrások és információk – alapjogokat tiszteletben tartó – közös felhasználásán, illetve újrashozzásításán nyugodjon. Ez az elvi megközelítés egyaránt szolgálja az ügyeit elektronikusan