

DR. KOVÁCS A. TAMÁS

SZAKÉRTŐ

NEMZETI HÍRKÖZLÉSI ÉS INFORMATIKAI TANÁCS



Egy univerzális azonosító bevezetésének lehetősége – az 1996. évi XX. törvény 20 éve és a lehetséges folytatás

1. Az egységes azonosító kérdése

Hazánkban jelenleg – részben történelmi okokra visszavezethetően – a közigazgatási szervek adatkezelése három fő ágazati azonosító alapján valósul meg. Az elmúlt években visszatérő jelenség ugyanakkor, hogy a magyar közigazgatás működési zavarainak (például a társadalombiztosítás rendszerben, a közterhek beszedésében, a közbiztonságban tapasztalt gondok) felszámolására lehetséges megoldásként előtérbe kerül a nagy nyilvántartási rendszerek összekapcsolása. Visszatérő javaslat a jelenleg használt három fő azonosító (valamint akár a további azonosítók) megszüntetése, és akár egy olyan egységes nyilvántartási rendszer kialakítása, amely az állampolgárookra vonatkozó adatokat egységes rendszerben kezelné.

A cikk konkrét apropója az a diskurzus, amely az e-személyi igazolvány bevezetése, az Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Tér (EESZT) indulása, és a 2015 decemberében elfogadott és több lépcsőben hatályba lépett elektronikus ügyintézésről szóló törvény kapcsán kezdődött újra. Vajon kell-e tartanunk attól, hogy az informatika eszközeinek kiterjedt használatával, az állami (és kvázi állami) szervezetek nyilvántartásainak összekapcsolásával, a szervek közötti együttműködéssel a polgár kiszolgáltatottá válik? Vajon van-e létjogosultsága annak, hogy továbbra is különböző azonosítók alapján tartsa az állam nyilván polgárait? Át kell-e értelmezni a személyazonosítók védelmének rendszerét?

Néhány releváns idézet:

- „Az Alkotmánybíróság közvetlenül az alkotmányból, és nem az adatvédelmi törvényből vezette le azt az értelmezést, hogy Magyarországon nem lehet általános személyazonosító.” (Jóri András adatvédelmi biztos, 2009.04.20.)
- „Magyarországon az egységes és univerzális azonosító kód használata tilos.” (NAIH levél, 2014.10.10.)
- „Nem csökkenhet az adatvédelem szintje a bevezetésre kerülő új elektronikus személyi igazolvány kapcsán, nem

fordulhat elő, hogy a kártyán szereplő adatokat univerzálisan kezeljék.” (Péterfalvi Attila NAIH elnök interjú, 2015.04.18.)

- „A Nagy Testvér közeleg: minden eddiginél nagyobb hatalma lesz a polgárok felett az államnak, ha könnyedén össze tudja kapcsolni a különféle nyilvántartások egyes emberekre vonatkozó személyi, egészségügyi és adózási adatait.” (hvg.hu, 2015.04.12.)
- „Egy ilyen adatállománnyal az állam élethosszig zsarolhatja és fenyegetheti a polgárait.” (dr. Alexin Zoltán az EESZT kapcsán, 2015.12.14.)

Elmondható továbbá, hogy azok a témafelvetések, amelyek az egységes azonosító bevezetése mellett vagy ellen állnak ki – általában tendenciózusak. A bevezetést támogató javaslatok tekintetében szinte teljes mértékben hiányzik a jelenlegi helyzet objektív értékelése, annak vizsgálata, hogy az egységes azonosító bevezetése valóban alkalmas, és szükséges-e az elérni kívánt cél megvalósításához, egyáltalán a felvázolt javaslatok a problémák valódi gyökerét fogják-e meg, valamint hogy az egységes azonosító létrehozása a központi fejlesztéseken kívül milyen továbbgyűrűző hatásokkal jár (államigazgatási, gazdasági szektorbeli kihatások).

E cikknek nem célja, hogy javaslatot tegyen vagy állást foglaljon abban a kérdésben, hogy szükséges, célszerű-e az egységes azonosító bevezetése és a többes azonosítós rendszer megszüntetése, hanem a vonatkozó alkotmányos és egyéb szempontokat kívánja áttekinteni, bízva abban, hogy a diskurzus így megalapozottabb mederben folyhat tovább.

2. Hatályos keretek

Alkotmánybírósági gyakorlat – a kezdetek

Az Alkotmánybíróság a személyi számról és annak használatáról szóló legfontosabb határozataiban [11/1990. (V. 1.) AB ha-

tározat; 15/1991. (IV. 3.) AB határozat; 46/1995. (VI. 30.) AB határozat] körvonalazta azokat az elvi alapokat, amelyekben a személyes adatok és kifejezetten a személyazonosítók kezelése a mai napig nyugszik hazánkban.

A 15/1991. (IV. 13.) AB határozat elvi éllel mondta ki: „... a korlátozás nélkül használható, általános és egységes személyazonosító jel (személyi szám) alkotmányellenes”. A 46/1995. (VI. 30.) AB határozat értelmében pedig „az Alkotmányból a személyes adatok felhasználását illetően az alapjogi védelem szempontjait érvényesítve – a célhoz kötöttség elve és az osztott információs rendszernek alkotmányos követelménye – határozható meg”.

Törvényi keretek

A fenti alkotmánybírói gyakorlatban kialakult elvi alapokon született a máig hatályos (bár sokszor módosított), a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. törvény (a továbbiakban: Szaz. tv.). A törvény a következő alapelvekre épül:

- csak az ágazatspecifikus (osztott) nyilvántartási rendszerek tekinthetők alkotmányosnak;
- több személyazonosító kód együttes és kötelező használata ugyanarra a célra alkotmányellenes;
- a személyes adatoknak az azonosító kódok segítségével történő felhasználása az érintettek számára (adatalanyoknak) legyen átlátható.

Az ágazatspecifikus (osztott) nyilvántartási rendszerek elvének megfelelően a Szaz. tv. három ágazati azonosító jel bevezetéséről rendelkezik oly módon, hogy szabályozza az azonosító kódok képzését, kezelését, továbbítását, rögzíti az adatkezelőknek és az azonosító kódokkal érintett polgároknak az azonosító kódok használatával kapcsolatos jogait és kötelezettségeit. A három azonosító jel (kód) az (i) adóazonosító jel, (ii) társadalombiztosítási azonosító jel (TAJ), valamint (iii) személyi azonosító. 1997. január 1-jétől a személyi azonosítón a korábban kiadott személyazonosító jelet (ún. személyi számot) is érteni kell. Így a személyazonosító jellel (ún. személyi számmal) rendelkező polgárok nem kapnak új személyi azonosítót.

3. Szétválasztás és összekapcsolódás

Egyes nézetek szerint a fentiek tükrében az osztott rendszerek és elkülönült azonosítók rendszere ma már inkább önáltatás. Az egyszerű átjárhatóság tükrében az elkülönült azonosítók rendszere inkább virtuális, fenntartásuk inkább szimbolikus, és a rögzös valóság leplezését szolgálja.

Mi alapozza meg ezeket a nézeteket? Néhány példa:

Több azonosítót kezelő nyilvántartások

Az elvi szintű törvényi deklaráció ellenére ma már több nyilvántartás kezeli együtt ezeket az azonosítókat. Legegyesze-

rűbb példa a munkáltatók adatkezelése, ahol a munkáltató az adóazonosító jelet és a TAJ számot, de az esetek jelentős részében a személyi azonosítót is kezeli, de több azonosítót kezelnek például az önkormányzatok is.

Összekapcsolás a természetes személyazonosítók alapján

A hivatkozott AB határozatok és az az alapján született Szaz. tv. azon az elvi alapon nyugszik, hogy az azonosító kód használatára törvényi felhatalmazással nem rendelkező adatkezelők adatkezeléseik során a polgárokat elsősorban természetes személyazonosító adatok segítségével tartsák nyilván. Míg ugyanis az azonosító kódok nagyban megkönnyítik a különböző nyilvántartások összekapcsolását, a természetes személyazonosítók alapján történő összekapcsolás ezt az akkori számítási kapacitások mellett nem tette lehetővé.

Reálisan nézve, a számítási kapacitások ugrásszerű növekedésének köszönhetően ma már az sem okoz problémát, hogy a természetes személyazonosító adatok alapján felépült nyilvántartások a természetes személyazonosító adatok alapján kerüljenek összekapcsolásra.

Összerendelési nyilvántartás

A Szaz. tv.-ben nevesített összerendelési nyilvántartás éppen a különböző azonosítók (jelenleg tizenöt különböző azonosító, köztük a három említett alapvető azonosító is) közötti átjárhatóságot biztosítja.

A személyi nyilvántartási szakrendszerek a nyilvántartásukba felvett személyhez egyedi kapcsolati kódot generálnak és tárolnak le maguknál, annak egy saját és titkos kódjukkal csak általuk visszafejthetően kódolt változatát küldik meg az összerendelési nyilvántartásnak. Az összerendelési nyilvántartás így biztosítja az azonosítók megfeleltethetőségét az eltérő azonosítót használó szakrendszerek közti adatcseréhez.

Így ma már lehetőség nyílik arra, hogy egyes személyazonosság igazolására alkalmas azonosító kódok helyett a polgár más ágazati azonosítójával/igazolványával is igazolja magát (azaz pl.: TAJ-szám helyett a személyazonosító igazolványa önmagában is elégséges lesz az egészségügyi szolgáltatás igénybeviteléhez szükséges igazolásra). Emellett ugyanez a mechanizmus azt is lehetővé teszi, hogy a különböző ágazati azonosítók közötti átjárás teljes körű legyen.

Bizonyos értelemben tehát az összerendelési nyilvántartás alapfunkciója éppen az, hogy az ágazati azonosítók elkülönítését megszüntesse azáltal, hogy azokat megfelelteti egymásnak.

Az e-ügyintézési törvény

A különböző nyilvántartások közötti együttműködés feltételeinek megteremtése régóta napirenden van. Ebben mérőföldkő volt (vagy inkább: lehetett volna) az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól szóló 2013. évi CCXX. törvény (a továbbiakban:

IOP tv.). A törvény azonban meglehetősen korlátozottan hozott eredményeket e téren.

A szabályozás új szakasza kezdődött az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: e-ügyintézési törvény) elfogadásával és hatályba lépésével. Az IOP tv.-ben kidolgozott rendszer továbbfejlesztésével a törvény nemcsak a nyilvántartások, hanem minden elektronikus formában megjelenő adat elektronikus ügyintézésre kötelezett szervek közötti áramlását szabályozza.

A törvény önmagában nem teremt önálló adatkezelési jogcímet vagy előírást, hanem elsősorban a „*hogyan*” kérdésére válaszol azzal, hogy egyrészt elektronikus útra tereli a kommunikációt, másrészt meghatározza, hogy ez az elektronikus kommunikáció milyen módon valósulhat meg úgy, hogy az a szükséges joghatás kiváltására alkalmas legyen.

Az együttműködési kötelezettség körében ugyanakkor a törvény mondja ki elvi jelleggel: az együttműködő szerv az ügy elintézéséhez vagy a feladatának ellátásához szükséges adatokat, iratokat, nyilatkozatokat, döntéseket az ügyfél terhelése nélkül maga szerzi be a másik együttműködő szervtől.

Központi közigazgatási szolgáltatás busz

Az e-ügyintézési törvényben szabályozott további eszköz az ún. „*központi közigazgatási szolgáltatás busz*” (KKSZB), amely többek között a törvény szerinti együttműködő szervek, valamint a szolgáltatáshoz önkéntesen csatlakozott egyéb szervezetek információs rendszereinek automatikus információátadási felületei csatlakoztatásával, ennek hiányában információátadási szolgáltatásként biztosítja az egymás közötti automatikus információátadás biztonságos feltételeit. A KKSZB tehát a nyilvántartások és más információs rendszerek technikai összekapcsolódásának feltételeit teremtette meg azért, hogy a jövőben a két szereplő közötti adatkapcsolatok helyett egy központi csatornán keresztül, valamennyi csatlakozott szerv valamennyi szervvel képes lesz automatikus információátadásra és -átvitelre.

4. Indítvány egy egységes azonosítóért?

Fentiek tükrében akár az a vélemény is védhető lehet, hogy az egységes azonosító bevezetése akár az „*őszinteség*” jegyében indokolt is lehet.

De az egységes, univerzális azonosító bevezetésének előnyei ezen túl könnyen beláthatók. Néhány példa:

- *Egységes nyilvántartási alap.* Minden nyilvántartás ugyanarra az azonosítóra épülhet. Így a nyilvántartások vezetése és az eljárások lefolytatása, az ügyfél azonosítása is egyszerűbb lehet.
- *Egyszerűbb összekapcsolhatóság.* Mivel minden érintett nyilvántartás egyszóron azonosító alapján azonosítja az ügyfelet, így az összekapcsolás, bármilyen adatszolgáltatás ezen azonosító alapján történhet. Megszüntethető a különböző kapcsolati kódok rendszere, és az adatszolgáltatások így egyszerűbben bonyolíthatók.

- *Kevesebb igazolvány.* Az egyetlen azonosító igazolására elegendő egyetlen igazolvány kibocsátása; ennek gyártási költsége természetesen lényegesen alacsonyabb. Emellett a polgárnak is csak egyetlen igazolványt kell magával hordania a három helyett.
- *Kevesebb hiba.* Logikusan a kevesebb azonosító, a kapcsolati kódok megszüntetése, és az egységes azonosítás a hibaszázalékot is csökkenti.

5. Egy egységes azonosító elvi lehetősége

EU-s és nemzetközi trendek, kötelezettségek

A vonatkozó nemzetközi szerződések nem tartalmazzak olyan előírást, amely alapján szükséges lenne a többes azonosítós rendszer fenntartása. A 2018 májusában hatályba lépő EU-s általános adatvédelmi rendelet¹ 87. cikke pedig rögzíti: „A tagállamok részletesebben meghatározhatják a nemzeti azonosító számok vagy egyéb általános jellegű azonosító jelek kezelésének konkrét feltételeit. Ebben az esetben a nemzeti azonosító számok, illetve az egyéb általános jellegű azonosító jelek felhasználására kizárólag az érintett jogainak és szabadságainak e rendelet szerinti megfelelő garanciái mellett kerülhet sor.” Elmondható az is, hogy a tagállamok jelentős részében egységes, univerzális azonosító működik. Sőt, egyes elemzések² szerint Magyarország álláspontja (az univerzális azonosító kizártsága) ma már kivételesnek számít.

Hazai alkotmányos háttér

Az új Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések között elhelyezett 5. pontja értelmében: „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírói határozatok hatályukat veszítik.”

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor bizonyos értelemben áthidalta e rendelkezést, amikor kimondta: „Az Alkotmánybíróság (Ab) az újabb ügyekben felhasználhatja az új Alaptörvény hatályba lépése előtti hozott határozataiban szereplő érveket, ha az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges... ez nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző alkotmány és az alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván.”³

Miután az Alaptörvény is alapjogként nevesíti, hogy „*mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez...*”⁴, így a ko-

¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

² Study on eID Interoperability for PEGS: Update of Country Profiles. Analysis & assessment report. ec.europa.eu/idabc/servlets/Docb482.pdf?id=32522

³ 22/2012. (V. 11.) AB határozat

⁴ Magyarország Alaptörvénye VI. cikk (2) bek.

rábbi, az alábbiakban ismertetésre kerülő alkotmányos kérések ma elvben ugyanúgy irányadók. Kérdés azonban, hogy az Alkotmánybíróság – tekintettel az elmúlt évek jogfejlődésére és nemzetközi trendjeire, valamint a technikai fejlődés következményeire is – mennyire tartaná fenn e fenti – elvi alapvetéseit.

Alkotmánybírósági gyakorlat

Az Alkotmánybíróság a személyi számról és annak használatáról szóló legfontosabb határozataiban [11/1990. (V. 1.) AB határozat; 15/1991. (IV. 3.) AB határozat; 46/1995. (VI. 30.) AB határozat] körvonalazta azokat az elvi alapokat, amelyekben a személyes adatok és kifejezetten a személyazonosítók kezelése a mai napig nyugszik hazánkban.

A 15/1991. (IV. 13.) AB határozat elvi éllel mondta ki: „... a korlátozás nélkül használható, általános és egységes személyazonosító jel (személyi szám) alkotmányellenes”. A 46/1995. (VI. 30.) AB határozat értelmében pedig „az Alkotmányból a személyes adatok felhasználását illetően az alapjogi védelem szempontjait érvényesítve – a célhoz kötöttség elve és az osztott információs rendszernek alkotmányos követelménye – határozható meg”.

6. Egységes azonosítóra átállás kihatásai és szempontjai

Fentebb ismertetésre kerültek az alkotmányos alapok és bizonyos gyakorlati szempontok. De vajon mennyiben megalapozottak ezek a nézetek? És milyen további, a legtöbbször figyelembe sem vett szempontjai vannak egy ilyen átállásnak? Az alábbiakban egy másik lehetséges szemszöveget ismertetünk az egységes azonosító kérdéséhez kapcsolódóan.

Szükségességi-arányossági mérlegelés

Az adatvédelmi vonatkozások tekintetében azt szükséges vizsgálni, hogy az elvart hatékonyságjavulást hogyan lehet a személyiségi jogok lehető legkisebb korlátozásával megoldani. Egy egységes azonosító bevezetése tehát csak akkor lehet megalapozott, ha gondosan mérlegeli az elérni kívánt előnyöket és az abból fakadó kockázatokat, alapjogi korlátozásokat is, figyelembe véve a lehetséges alternatívákat; azaz ha kiállja a javasolt megoldás a szükségességi és arányossági tesztet.

Interoperabilitási kihatás

Figyelembe véve a fent ismertetett szolgáltatásokat és számítási képességeket is, a nyilvántartások átjárhatóságának nem az azonosítók különbözősége jelenti a legfőbb akadályát. A nyilvántartások átjárhatósága érdekében először hosszú, fáradságos munkával, az ismertetett e-ügyintézési törvény által is szabályozott eszközökkel meg kell teremteni a nyilvántartások együttműködési képességét, szemantikai, jogi átjárha-

tóságát, és legfőképpen adataik tisztítását, minőségük lényeges javítását. Ehhez képest szinte lényegtelen kérdés, hogy az átjárhatóságot egy egységes azonosítóval vagy az ismertetett összerendelési nyilvántartással, és esetlegesen a KKSZB használatával, automatikus adatelérési felületekkel teremtjük meg.

Az egységes azonosító bevezetésének és a nyilvántartások ez alapján történő összekapcsolásának megkezdésekor azonnal szembesülnénk azzal, hogy először az előbb említett lépéseket kellene mind végigjárni, mert ezek nélkül nem lehet összekapcsolni az adatokat, egy egységes azonosító mentén sem. Ha azonban megtörténik a nyilvántartások adattisztítása, az adatok összekapcsolhatóságának, a nyilvántartások együttműködési képességének megteremtése, akkor szükségtelemmé válhat az egységes azonosító bevezetése is. A problémák valódi gyökere ugyanis a nyilvántartások magas hibataralma és együttműködési képességének a hiánya.

A magas hibataralom megszüntetéséig ráadásul egy egységes azonosító bevezetése, és az az alapján történő adat-összekapcsolás talán még nagyobb kockázatot hordoz, mintha nem lenne átjárás e nyilvántartások között. Fel sem mérhető annak kockázata, ha mondjuk a kezelőorvos – tévesen összekapcsolt adatok alapján – egy másik beteg korábbi leleteit alapul véve kezelné a páciensét.

IT és nyilvántartási vonatkozások; továbbgyűrűző hatás

Az univerzális azonosító bevezetése a teljes közigazgatásban, sőt a privát szférában is továbbgyűrűzne.

Az érintett azonosítókat nem csak az azokat képző alapnyilvántartások (és akár a további nagy nyilvántartások) kezelik. Szinte valamennyi közigazgatási szerv nyilvántartja legalább az egyik azonosítót; így pl.: az adóazonosító megszüntetése esetén kezelni szükséges az erre épülő nyilvántartások további működőképességét.

De a legsúlyosabb problémák nem is a közigazgatáson belül jelentkeznek. Az azonosítókat kezeli valamennyi munkáltató, de a különböző szolgáltatók (bankok, biztosítók, elektronikus kereskedelemmel foglalkozó vállalkozások stb.) is; az egységes azonosító bevezetése nyilvánvalóan nem eredményezheti azt, hogy e nyilvántartások elvesztik képességüket a munkavállaló vagy az ügyfél, stb. egyértelmű azonosítására. Gyakorlatilag az ország valamennyi nyilvántartása (ideértve a kis cégek által kockás füzetben vezetett nyilvántartásokat is) tekintetében gondoskodni kell az átjárhatóságról.

Az átállás továbbá önmagában súlyos hibafaktor, amit csupán kiemelt körültekintéssel és megfelelő szakértelemmel lehet kezelni. Kétséges, hogy ez a szakértelem minden érintett szereplőnél – ideértve a mikroállalkozásokat is – valóban rendelkezésre áll.

Adatbiztonság

Nem meglepő tény, hogy nincs mindenhol kellő szakértelem és anyagi forrás a legkorszerűbb információs rendszerek bevezetésére, auditálására, a legszigorúbb ellenőrzés melletti működtetésére, ezért az egységes azonosító bevezetése számos

szerv esetében (pl.: önkormányzatoknál, ahol sokféle, jelenleg még különböző azonosítók alapuló adatokat kezelnek) is megkönnyíti illetéktelenek számára az adatok jogosulatlan összevonását. Ezért az univerzális azonosító bevezetésének adatvédelmi veszélyei beláthatatlanok.

Korábbi nyilvántartások, határozatok, szerződések, egyéb dokumentumok kérdése

Egyes igazgatási (nyugdíjügyi, adóügyi, egészségügyi stb.) eljárások visszamenőleges adatokat, dokumentumokat is igényelnek, amelyeket elavult informatikai rendszerek kezelnek, vagy esetleg csak papíralapon léteznek – sok esetben nem is a közigazgatási szerveknél, hanem az ügyfeleknél, munkáltatóknál stb. Ezen adatok, dokumentumok esetében nem megoldható az új egységes azonosító visszamenőleges bevezetése. Tehát tartósan szükség lesz mellette a korábbi azonosítók megtartására, akár évtizedeken keresztül. Mindez az egységes azonosító bevezetésének előnyeit megkérdőjelezheti, hiszen lehetséges, hogy az valójában csak egy jelenleginél drágább működést eredményezne, még hozzá a fent ismertetett okokból valódi „haszon” nélkül.

Ütemezés és költségek

Az egységes azonosító bevezetésének hatásvizsgálata (ütemezés és költségvonzatok) kapcsán valamennyi fenti szempont figyelembe vétele szükséges. Nem elegendő csupán az érintett nagy nyilvántartások átállási költségeit számba venni: szükséges valamennyi költség (ideértve a mikro-, kis- és középvállalkozások átállási költségeit is) figyelembe vétele is. A fent kibontott továbbgyűrűző hatás a közigazgatás és a privát szféra szinte minden nyilvántartását érinti, amelynek idő- és költségigénye egyelőre beláthatatlan, és biztos, hogy jelentősen megterhelné a nemzetgazdaságot.

A teljes elterjesztés lassú végrehajthatósága azt is eredményezi, hogy az egyes ágazatokon belül még nagyon sokáig fenn kell tartani az azonosítók kettősségét. Egy adott ágazaton belül egyes nyilvántartások még a korábbi ágazati azonosítóra épülnek majd, míg mások már az egységes azonosítóra. Míg tehát jelenleg „*csupán*” az ágazatok közötti átjárhatóság jelent problémát, egy hosszas (akár tíz évben mérhető) bevezetési szakasz kifutásáig az ágazaton belüli átjárhatóságot is külön biztosítani kell. Hosszú ideig az egyes ágazatokon belül is meg kell oldani a különböző azonosítók átjárhatóságát – lényegesen nagyobb számosságban, mint a jelenlegi ágazatközi problémák száma. Mindez további költséghatást jelent, és további nehézségek, problémák forrása lesz.

7. Konklúzió

A fentiekben röviden felvázoltuk az egységes azonosító kérdésének valódi természetét – a teljesség igénye nélkül. Nem tértünk ki azonban például azokra a kérdésekre, hogy egyáltalán mi lehetne a bevezetésre kerülő azonosító – alkalmas lehet-e bármelyik jelenleg használt azonosító erre a célra, vagy egy újabb azonosító bevezetése jelent csak megoldást.

Az mindenesetre a cikkből is kitéjük, hogy a kérdés elemzését illetően általában alábecsülik egy ilyen átállás vonzatait, kihatásait. Látható, hogy teljesen másként merül fel a kérdés egy elméleti helyzetet vizsgálva, mintha „*zöld mezősen*”, előzmények nélkül történne az azonosító(k) bevezetése. Szintén teljesen más döntéshozatali szempontok merülnek fel akkor, ha az azonosítók használatának történeti sajátosságait és gyakorlati szempontjait is figyelembe vesszük.

Lehetséges tehát, hogy a többes azonosítók rendszere egy „*hagyomány*” marad, amit hazánk annak ellenére is továbbvisz, hogy esetleg ma már más döntés születne. Az azonban biztosan mondható, hogy távlati koncepció és a fenti szempontok mérlegelése nélkül az univerzális azonosító bevezetésének nem sok értelme lenne.