

DR. GERENCSÉR BALÁZS SZABOLCS PHD

EGYETEMI DOCENS

PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KAR
KÖZIGAZGATÁSI JOGI TANSZÉK**DR. BERKES LILLA**

MB. OKTATÓ

PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KAR
KÖZIGAZGATÁSI JOGI TANSZÉK

Rendszert a rendszerekben!

– avagy gondolatok a nyilvántartások rendszertanáról

1. Az információ, mint a közigazgatás működésének alapfeltétele

A szervezetek működéséhez nélkülözhetetlen azon információanyag (társadalmi, gazdasági, tudományos és szakmai), amely révén képesek feladataik ellátására, megalapozott döntéshozatalra. Önmagában mindehhez nem elégséges az információk rendelkezésre állása, megfelelő szervezőmunka is szükséges, az információ megszerzése, feldolgozása, továbbítása és felhasználása terén.¹

Az információs rendszernek (az adott intézményen belül az információ feldolgozási eszközei és módszerei, az információáramlás köre, a továbbítás, a feldolgozás és felhasználás mikéntje) a környezetével való kapcsolata szerint zárt és nyílt változata ismert. A zárt információs rendszer a környezetéből nem vesz át és nem ad le számára releváns hatásokat, míg a nyílt kölcsönhatásban áll azzal. Az információs csatorna (az út, amelyet az információ a forrástól a felhasználásig megtesz) alapján az információs rendszer lehet egycsatornás, ahol az információáramlás centralizált, és többcsatornás, ahol az információk decentralizáltak, két vagy több csatornán keresztül áramlanak párhuzamosan.²

Egy információs rendszer hatékonyságának alapfeltétele a szabályozottság, amely biztosítja az adatok rendszerezését, tárolását, gyors feldolgozását, elemzését, a felhasználókhöz való továbbítást, illetve a személyi és technikai feltételeket. Az információs rendszereknek Horváth Imre szerint az alábbi követelményeknek kell megfelelniük annak érdekében, hogy a rendszer hatékonyan működjön:

- rendszerezett információáramlás,
- teljesség és optimalitás,
- pontosság, időszerűség és ellenőrizhetőség,
- flexibilitás és folyamatosság,
- hasznosság és gazdaságosság.

A rendszerezett információáramlás révén minden időpontban valamennyi szükséges információ eljut azokra a pontokra, ahol az optimális rendszervezélés igényli. Az információs rendszer akkor teljes, ha a vezérléshez szükséges valamennyi lényeges elemet, illetve azok logikai és mennyiségi összefüggéseit megfelelő szerkezetben, kapcsolódó adatokkal és adatforrásokkal együtt tartalmazza. Ezen túl akkor optimális, ha a szervek vagy személyek olyan mennyiségű és minőségű információt kapnak, amely szükséges és elégséges a helyes döntéshozatalhoz, a hatékony irányításhoz. Egy információs rendszer akkor rugalmas, ha képes igazodni a társadalmi folyamatokhoz, ugyanakkor meg kell felelnie a viszonylagos stabilitás igényének is.³

2. Az állami adatgyűjtések

Minden, az állam által végzett adat- és információszerzést, feldolgozást, tárolást továbbiakban a könnyebb elemzés érdekében összefoglaló kategóriaként *állami adatgyűjtésnek* nevezünk.

Az állami adatgyűjtés kiegészítő állami funkció, nem önálló szakigazgatási ágazat. Az állami adatgyűjtés minden esetben igazgatási tevékenység, amely ahhoz járul hozzá, hogy az egyes állami feladatokat a különböző szervek a lehető legjobban tudják végrehajtani. Minden állami adatgyűjtés

¹ HORVÁTH Imre: Közigazgatási szervezés- és vezetés. Dialóg Campus Kiadó Budapest-Pécs 1999, 134.

² HORVÁTH i. m. 161–162.

³ HORVÁTH i. m. 156–161.

célja az, hogy az állam a saját belső viszonyairól minél több információt szerezzen meg. Állami adatgyűjtést nemcsak közigazgatási szerv végezhet, hanem például igazságszolgáltatási szerv és (állami feladatot ellátó) gazdálkodó szervezet is.

Ennek során az állam gyűjt és feldolgoz statikus és dinamikus adatokat. Az előbbiek általában a természettudományos adatok, mint például a földrajzi, vízrajzi adatok, amelyek nem, vagy nagyon ritkán változnak. Az igazgatás számára kihívást – és így jogi szabályozást – a dinamikus adatok felvitele igényel. Ezek nagy része a társadalomra, másik része pedig gazdasági jelenségekre, tevékenységekre vonatkozik. A továbbiakban az állami adatkezelés két nagy körét különböztetjük meg: az állami statisztikai tevékenységet és a nyilvántartásokat, amely utóbbiak rendszertanával fogunk bővebben foglalkozni.

3. Az adatvédelem szerepe az adatgyűjtésekben

Az állami adatkezelésre és minden állami adatgyűjtésre az adatvédelmi szabályok vonatkoznak. Így mind a személyes adatok védelmének, mind pedig a közérdekű adatok nyilvánosságának követelményei egyformán érvényesülnek. Az adatvédelem különösen nagy hangsúlyt helyez a *joghoz kötöttségre*, hiszen állami adatfelvétel csak akkor lehetséges, ha az jogszerű, azaz a jogszabályban rögzített feltételeknek megfelel. Amennyiben – mint ahogy azt a későbbiekben látjuk – egy adatgyűjtésre nincsen kifejezett jogszabályi felhatalmazás, hanem azt a hatóság a saját működése érdekében végzi, akkor is köteles a jogszerű adatgyűjtési tevékenység folytatására és az adatvédelmi szabályok betartására.

Különösen igaz ez, ha a nyilvántartás személyes adatokat tartalmaz. Személyes adatnak az érintettel kapcsolatba hozható adat – különösen az érintett neve, azonosító jele, valamint egy vagy több fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző ismeret –, valamint az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés – az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 3. § 2. pontja alapján. A személyes adat mindaddig megőrzi ezt a minőségét, amíg a kapcsolat az érintettel helyreállítható. Ez azt is jelenti, hogy személyes adatok vonatkozásában az állami szervek adatkezeléséhez a jogszabállyal nem rendszeresített nyilvántartások esetében felmerül az érintett hozzájárulásának szükségessége. Természetesen ez egy zárt, igazgatási nyilvántartás esetében életszerűtlen, hiszen a nyilvántartás éppen az érintett érdekében és tudtával van (például a személyügyi nyilvántartás vagy szervezeti telefonkönyv), így ebben az esetben a hozzájárulást vélelmezhetjük az érintett és az állami szerv között fennálló szoros – sokszor munkajogi – kapcsolat folytán.

További követelmény a *célszerűség*, amelyet lehet egyrészt *adatvédelmi értelemben* használni, másrészt az *elérni kívánt közigazgatási cél* értelmében. A közigazgatási cél értelmében az állami adatgyűjtés feladata az állami döntéshozatal és működés, valamint az információs háttér biztosítása. Az adatgyűjtés tehát a közigazgatás működését, tágabb értelemben az állami működést segíti elő, hiszen nemcsak közigazgatási

szervek vezethetnek nyilvántartásokat. Az állam akkor tud megfelelően működni, akkor tud hatékony és megfelelő döntéseket hozni, ha ismeri azokat a körülményeket, amelyek meghatározzák az állam adott pillanatra vonatkozó társadalmi és gazdasági környezetét, közegét. Adatvédelmi értelemben a célhoz kötöttség azt jelenti, hogy a személyes adat csak valamilyen cél megvalósulása érdekében kezelhető, és csak olyan adatra terjedhet ki az adatkezelés, amely a cél eléréséhez szükséges, arra alkalmas.⁴

A korszerű közigazgatási nyilvántartással szemben támasztott legfontosabb követelmény Horváth szerint az, hogy az állampolgárok részéről történő adatszolgáltatásra a lehető legkisebb mértékben legyen szükség annak érdekében, hogy az ügyfeleknek csak olyan adatokat kelljen szolgáltatniuk, amelyet az ügyfelektől függetlenül rögzíteni nem lehet.⁵

4. A nyilvántartások jellemzői

Nyilvántartás alatt „*a feladatok ellátásához szükséges információk feltárható módon való rendszerezését és rögzítését értjük*”⁶. A nyilvántartás *statikus adathalmaz*, „*előre meghatározott szempont(ok) szerint összegyűjtött és rögzített, azaz rendszerezett információk együttese*”⁷. A nyilvántartások *dinamikáját az adatmozgás adja*, azaz az adatbejegyzés, az adatváltozás, az adattörlés, adattárolás és az adatmegsemmisítés. Az adatközlés nem változtat a nyilvántartás adattartalmán, hanem – mint egy fénykép – lenyomatot készít az adat időállapotáról vagy változásairól. Formáját tekintve az adatközlés minden esetben közokirat lesz, ezen belüli megkülönböztetést a nyilvántartás fajtája szerint tudunk végezni. Például hatósági nyilvántartásból a hatóság az adatot hatósági bizonyítvánnyal teljesíti⁸, azonban bíróság által vezetett nyilvántartásnak speciális közokirati formája van⁹. Amennyiben jogszabály megteremti a lehetőséget az adatközlésre, akkor meghatározza a kivonatok tartalmát, így azokra is a joghoz kötöttség elve vonatkozik.

A nyilvántartások további jellemzője, hogy az állami nyilvántartást állami szerv, vagy állami felhatalmazással rendelkező nem állami szerv vezeti.¹⁰ Az előbbi tekintetében pontosabb meghatározás az, hogy közjogi jogalany¹¹ vezethet nyilvántartást, hiszen nemcsak az állam vagy valamelyik szerve tud nyilvántartást vezetni, hanem akár az önkormányzat vagy atipikus közigazgatási intézmények is, mint a köztisztviselői önkormányzatok, vagy közintézetek.

⁴ Infotv. 4. § (1)–(2) bekezdések

⁵ HORVÁTH i. m. 169.

⁶ HORVÁTH i. m. 166.

⁷ TORMA A.: *Az információs társadalom közigazgatási jogi kérdései*. in: FAZEKAS M.–FICZERE L.: *Magyar közigazgatási jog – Általános rész*. Osiris, Budapest, 2005. 620.

⁸ Lásd anyakönyvi kivonat, telekkönyvi kivonat, stb.

⁹ A bíróság kivonatot vagy végzés formájában, vagy egyéb közokiratként közöl. A civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény 88.§

¹⁰ Ez utóbbira példák a közüzemek saját nyilvántartásai.

¹¹ A közjogi jogi személyiség meghatározását lásd: PATYI A.–VARGA Zs. A.: *Közigazgatási jogi általános rész – az Alaptörvény rendszerében*. Pécs, Dialog Campus, 2012. 268–278. illetve TAMÁS A.: *A közigazgatási jog elmélete*. Szent István Társulat, 2010. 443–448.

Az állami nyilvántartások adattartalmáról továbbá megjegyezhetjük, hogy a nyilvántartást vezető állami szervnek kötelessége a **nyilvántartás frissítése, aktualizálása**. Ez a kötelezettség a jogszabállyal rendszeresített nyilvántartások esetén a **közhitelesség elvéből** következik. Amennyiben a nyilvántartás vezetését jogszabály nem írja elő, akkor az igazgatási célok megvalósulása és a szerv saját működése érdekében szükséges a nyilvántartást naprakészen tartani.

A közhitelesség elvéből naprakészség mellett következik a **valóságghűség** követelménye is, azaz a nyilvántartásnak mindig valóságghű adatot kell tartalmaznia.

Torma András a fentiekén túl további követelményeket gyűjt egybe, amelyek minden nyilvántartás-típusra egyformán vonatkoznak: célszerűség és célhoz kötöttség, törvényesség, objektumközelség, párhuzamos adatkezelés kizárása, rugalmasság, teljesség, gépiesíthetőség és gazdaságosság.¹²

A nyilvántartásnak annak hasznossága érdekében Horváth szerint az alábbi követelményeknek kell megfelelnie:

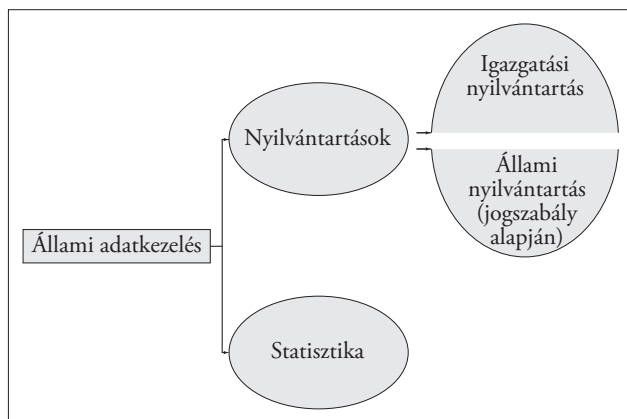
- könnyű alkalmazhatóság,
- hozzáférési sebesség,
- biztonság,
- megbízhatóság,
- az adatok könnyű karbantartása,
- tárolási igények,
- költséghatékony.¹³

A nyilvántartás nyilvántartási *elemek* (személy, tárgy, fogalom, amelyre vonatkozóan történik az adatok gyűjtése, tárolása, szolgáltatása) adatainak rendszere. A nyilvántartási elemre vonatkozóan egy nyilvántartáson belül tárolt adatok összessége a nyilvántartási *tétel*. A nyilvántartási elemek között az ún. nyilvántartási *kulcs*, vagyis a nyilvántartási elem azonosítója tesz különbséget.¹⁴

5. A nyilvántartások fajtái – rendszertan

Az állami adatkezelés különböző fajtáit a szakirodalom eltérően csoportosítja. Rendszerint a nyilvántartások hatósági nyilvántartásból kiindulva, amely így csak egy szűk, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) által szabályozott területe lesz csak a tárgynak. Vannak olyan szerzők (Torma András, Kilényi Géza, Józsa FABIÁN), akik jóval szélesebb körben határozzák meg a nyilvántartások típusait és megkülönböztetik az „*alapnyilvántartásoktól*” az „*ágazati és funkcionális*” nyilvántartásokat. Az alábbiakban a fenti gondolatmenet folytatásaként megpróbálunk a különböző állami adatkezelések és információs rendszerek között egyfajta rendszert keresni és a különböző csoportosítások-rendszerezések között szintézist teremteni.

Torma András szerint a nyilvántartás nem más, mint előre megadott szempontok szerint rendszerezett és rögzített információk összessége. A nyilvántartások között tárgyuk, tehát objektumok szerint különböztet személyek, dolgok, szellemi



javak és jogi dokumentumok nyilvántartásai között. A nyilvántartással szemben támasztott alapvető követelmények között pedig a célorientáltságot, a teljeskörűséget, a jól karbantarthatóságot, és a származtatott információk kinyerési lehetőségét jelöli meg.¹⁵

A nyilvántartások Torma-féle funkcionális csoportosítást¹⁶ összekapcsolva a jogi meghatározottsággal, és kiegészítve az államigazgatáson kívüli egyéb nyilvántartásokkal, két nagy típust különböztethetünk meg: a jogszabály által nem kötött „*igazgatási nyilvántartásokat*”, valamint a normatív követelményekkel és jogi garanciákkal körbezárt „*állami nyilvántartásokat*”.

5.1. Az igazgatási nyilvántartások

A nyilvántartások egyik fajtáját nevezhetjük igazgatási nyilvántartásnak vagy „*saját nyilvántartásnak*”, amelyek rendszeresítését, vezetését nem írja jogszabály elő. A közigazgatási szervek azért vezetik ezeket a nyilvántartásokat, hogy saját működésüket könnyítsék, azaz a szakigazgatási (funkcionális) és szervei (institucionális) tevékenységük¹⁷ ellátását segítsék. Nyitrai Péter fogalomrendszerében ezek a „*nem közhiteles*” nyilvántartások.¹⁸

Józsa FABIÁN hivatkozik egy kutatás eredményére¹⁹, amelyet egy fővárosi kerületi polgármesteri hivatalban folytattak le annak érdekében, hogy meghatározzák hány nyilvántartást vezet a szerv. A vizsgálat eredményeként kiderült, hogy 225 különböző, naprakészen vezetett nyilvántartást számoltak össze. Fontos információ erről a hatalmas mennyiségű nyilvántartásszámról az is, hogy ennek csak egy része olyan nyilvántartás, amelyet jogszabály rendszeresít; nagy részét

¹⁵ TORMA András: Számítógépes jogszabály-nyilvántartás. In: Fogarasi József (szerk.): A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései. Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. 1996, 99–105., 99.

¹⁶ TORMA András szerint az információs rendszerek funkciójának van a legnagyobb jelentősége, így e szempont szerint érdemes az *államigazgatási* információs rendszereket csoportosítani: a) országos alapnyilvántartások, b) ágazati és funkcionális információs rendszerek és c) állami statisztikai információs rendszer. TORMA i.m. 622.

¹⁷ Fogalmak magyarázatát lásd PATYI-VARGA i.m. 155., valamint TAMÁS i.m. 382.

¹⁸ NYITRAI Péter: Az állami alapnyilvántartások. In: Lapsánszky András (szerk.): Fejezetek szakigazgatásaink köréből I. kötet. 106.

¹⁹ JÓZSA F.: Ket.– Kérdezz felelek. Opten, Budapest, 2008. 254.

¹² TORMA i.m. 621.

¹³ HORVÁTH i. m. 166–167.

¹⁴ HORVÁTH i. m. 167–168.

azonban az önkormányzat azért vezeti, hogy az ő szervei és hatósági működését megkönnyítse. Kilényi Géza által szerkesztett kommentárban²⁰ olyan példákat találunk, mint a hatósági munkában alkalmazható tolmácsok vagy szakértők jegyzéke. Ezt természetesen nem jogszabály írja elő, azonban a hivatal működéséhez, a gyors döntéshozatalhoz elengedhetetlen annak ismerete, hogy például mely személyek vállalnak egyes nyelveken tolmácsolást és hogyan érheti el őket a hatóság (esetleg ki vállalja a hétféle munkavégzést). Ugyanígy a hatósági munkát segíti egy olyan nyilvántartás is, amely az egészen különleges szakterülethez értő, szakértőként bevonható személyeket tartalmazza.

A fenti példákon túl természetesen, a legkülönbözőbb hatósági és igazgatási tevékenységekhez kapcsolódhatnak igazgatási nyilvántartások. Példaként megemlíthetők a közgyűjtemények (könyvtárak, levéltárak, múzeumok) nyilvántartásai, katalógusai.

A szervei működésben is elengedhetetlen sokszor az igazgatási nyilvántartás. Például egyes személyügyi, dologi, gazdasági nyilvántartások²¹, vagy a minden hivatalban elérhető belső telefonkönyv.

Bár az igazgatási nyilvántartások rendszerint zártak, ez nem kizárólagos jellemzőjük (lásd például a telefonkönyvet, amely napjainkra a legtöbb szerv honlapjáról nyilvánosan elérhető, vagy könyvtári katalógust, amelynek célja éppen a széles körű hozzáférhetőség). Megállapíthatjuk azonban, hogy bár jogszabály nem kötelezi a szervet ilyen igazgatási nyilvántartás vezetésére, mégis mint a 3. pontban írtuk, vonatkozik ezekre is az *adatvédelmi kötelezettség*.²²

E nyilvántartások harmadik jellemzője, hogy az *adatváltozás nem aktusszerű*, azaz a nyilvántartásba történő bejegyzés vagy az abból való törlés nem (jogi) aktussal történik. Az igazgatási nyilvántartás vezetése igazgatási cselekmény, de jogi hatást nem vált ki.²³ A nyilvántartásba való bejegyzés és törlés nem igényel határozathozatalt, illetve semmilyen formális döntést, nincsen eljárási kötöttség és nem vonatkozik rá semmilyen eljárási szabály.

5.2. Az állami nyilvántartások

A nyilvántartások másik nagy kategóriájának legfontosabb jellemzője, hogy törvény vagy törvény felhatalmazása alapján helyi önkormányzati rendelet alapján hozza létre és vezeti az állami szerv.²⁴ Ezeket hívhatjuk jogszabály által meghatározott nyilvántartásoknak vagy állami nyilvántartásoknak.

²⁰ KILÉNYI G.: A hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás. in: KILÉNYI G. (szerk.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*, Budapest, KJK-KERSZÖV, 2005. 238–239.

²¹ A legváltozatosabb példák merülhetnek fel igazgatási körben a gépjárművek és azok szervizelési adataitól az utazási és lakhatási kedvezményben részesült személyek jegyzékéig.

²² Lásd: az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényt és a 2. pontban írtakat.

²³ Lásd PATYI–VARGA i.m. 197

²⁴ A normatív szint meghatározását lásd az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 5. § (1) bekezdés b) pontja alapján. Ritkábban, de lehetséges, hogy decentralizált nyilvántartást tehet kötelezővé törvény, amelyet területi vagy köztestületi

Ezek legfőbb ismérve, hogy a nyilvántartás minden jellemzőjét – így legfőképpen adatkörét, nyilvánosságát és a nyilvántartás vezetőjét, illetve speciális adatvédelmi rendelkezéseket – jogszabály állapítja meg. Ugyanígy a nyilvántartásból történő adatszolgáltatás és a tájékoztatási kötelezettség teljesítésének legfőbb szabályait is jogszabály határozza meg.

Az állami nyilvántartásoknak további két nagy kategóriáját különböztethetjük meg. Az első típusba azok az állami nyilvántartások tartoznak, amelyek adattartalmuknál fogva (1) *kihatnak a jogalanyra*. Az ilyen nyilvántartás garanciális jellemzője, hogy szabályozott eljárási környezet vonatkozik rá, mint például a Ket. szabályai, a cégnyilvántartás, vagy a civil szervezetek nyilvántartásának szabályai. A másik nagy csoportot azok a nyilvántartások alkotják, amelyek (2) *nem hatnak ki a jogalanyra*, azaz a jogalany számára jogosultságokat, kötelezettségeket nem állapítanak meg, nem változtatnak a státuszán. Magyary Zoltán úgy fogalmaz, hogy ezek egyszerűen csak tájékoztató jellegű nyilvántartások.²⁵ Ez esetben nem jellemző, hogy eljárási szabály határozná meg a nyilvántartásba való bejegyzést vagy törlést, mint például a környezetvédelmi vagy vízügyi szervek földrajzi adatokat rendszerező nyilvántartásaiban.

Az állami nyilvántartásokra vonatkozó közös alapelvek a joghoz kötöttség elvének dominanciája mellett a közhitelesség elve, a valósághűség elve, a naprakészség követelménye, a célszerűség elve, a teljesség elve.²⁶ Továbbá jogszabály adatszolgáltatási kötelezettséget is elő írhat állami nyilvántartásra vonatkozóan, egyrészt a jogalanyra, akit az adataiban bekövetkezett változások bejelentésének kötelezettsége terhelhet, mint például a laccímváltozás, gépjármű adásvétel esetén, vagy az alapítvány kezelő szervének, cég vezető tisztségviselőjének személyi változásai, stb. A másik esetben a nyilvántartást vezető hatóság kötelessége lehet a nyilvántartásában bekövetkező változásokat követni, mint ahogy a kereskedelmi tevékenységek esetén a hatóság részéről rendszeres ellenőrzés tartása arra vonatkozóan, hogy a nyilvántartása szerinti engedélyezett tevékenységek valóban megfelelően folynak-e.

6. Az állami nyilvántartások tipizálása

6.1. Magyary tipizálása

A Magyary-iskola már tipizálta a nyilvántartásokat. Számunkra ez a történeti megközelítés inkább érdekesség, hiszen a két világháború közötti időszak nyilvántartásaihoz képest mára mind az adatvédelmi szabályok, mind a közfeladatok struktúrája, és különösen a nyilvántartások mennyisége jelentősen megváltozott.²⁷

Magyary fogalomrendszerében nem „állami nyilvántartást” nevez meg, hanem „közigazgatási nyilvántartást” azonban tudjuk, hogy ez a nyilvántartási kör jóval túlmutat szűk

önkormányzat vezet. Ilyen nyilvántartások is értelemszerűen oszthatók az állami nyilvántartások jellemzőit.

²⁵ MAGYARY Z.: *Magyar közigazgatás*, Budapest, 1942. 175.

²⁶ Lásd még TORMA i.m. 620–622.

²⁷ Nyitrai i.m. 101–102.

értelemben vett közigazgatáson, hiszen ide sorolja a bíróságok által vezetett nyilvántartásokat is. Magyar korában még az ingatlan-nyilvántartást bíróság vezette, így például ezért is indokolt csoportosítását körütekintéssel vizsgálni.

Magyar két nagy csoportot állít fel. Az egyik csoportba a *jogi jelentőségű tényeket* tartalmazó közigazgatási nyilvántartásokat sorolja, amelyeket „nyilvános jegyzékeknek” is hív. A nagy nyilvántartásoktól kezdve, tehát az anyakönyvtől, a személyi nyilvántartásokon keresztül, az útlevelig, az idegenrendészeti nyilvántartások, cégjegyzék, stb. tartoznak e körbe. Csoportosítása szerint vonatkozhatnak személyekre, dolgokra. Második kategóriája az, amelyek esetében a *nyilvántartás adataihoz joghatások nem fűződnek*. Ilyeneknek tartja az országos és helyi statisztikai kimutatásokat.

6.2. A nyilvántartás tárgya szerint

Tárgya szerint a nyilvántartás tartalmazhat adatot személyekről, jogokról illetőleg dolgokról. *Személyekről* szóló nyilvántartásnak a legáltalánosabb példája a személyi adat és lakcímnnyilvántartás, de ilyen az anyakönyvi nyilvántartás is. Továbbá ide sorolhatóak a jogi személyekről szóló nyilvántartások, mint a cégnnyilvántartás vagy a civil szervezetek, alapítványok nyilvántartása.

A *jogokról* vezetett nyilvántartás a közigazgatásban rendszerint valamilyen anyagi jogi (szakigazgatási) területből származó jogosultságnak a nyilvántartására vonatkozik. Ilyen például a hatósági engedélyesek nyilvántartása vagy környezetvédelmi engedéllyel rendelkezők nyilvántartása, gépjármű-vezetői engedéllyel rendelkezők nyilvántartása, stb.

A *dolgok* esetében kézenfekvő példa az egyik legrégebbi nyilvántartásunk, az ingatlan-nyilvántartás, de ilyen a gépjármű nyilvántartás is.

6.3. A nyilvántartást vezető szerv szerint

Állami nyilvántartás vezetésére a végrehajtó vagy az igazságszolgáltató hatalmi ágba tartozó állami szerv jogosult. Ez utóbbiakat tekintve jogszabályi felhatalmazás alapján *bíróság* által vezetett állami nyilvántartás a cégnnyilvántartás,²⁸ a civil szervezetek és alapítványok nyilvántartása,²⁹ illetve ilyen nyilvántartás még a jogtanácsosok névjegyzéke.³⁰ Korábban az egyházak nyilvántartását is a bíróság vezette, azonban ez a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvénnyel megváltozott, hiszen az Országgyűlés maga rögzíti jogszabályban az elismert egyházakat, amely körön kívül csak vallási tevékenységet végző civil szervezeti formában működhetnek korábbi kisegyházak, amelyre viszont a civil szervezetek nyilvántartásának szabályai vonatkoznak.

²⁸ 2006. évi V. törvény a cégnnyilvántartásról, a bírósági céljelzésről és a végelszámolásról

²⁹ 2011. évi CLXXXI. törvény a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról

³⁰ 1983. évi 3. törvényerejű rendelet a jogtanácsosi tevékenységről

A bíróságok által vezetett nyilvántartások – és különösen a cégnnyilvántartás és a civil szervezetek nyilvántartásának – közös jellemzője, hogy valamilyen *szabadságjog* gyakorlásához kapcsolódnak, mint amilyen a vállalkozás szabadsága vagy az egyesüléshez való jog. Ezek garantálását a jogalkotó úgy látta biztosítotttnak, hogy az igazságszolgáltatásra bízta a döntéshozatalt és nyilvántartásuk vezetését is.³¹

Másik szervtípus a *közigazgatási szervek* kategóriája, amely annyira tág fogalom, hogy további pontosítása szükséges. Megkülönböztetünk olyan közigazgatási szervet, amely *(1) kifejezetten nyilvántartás vezetésére szakosított* közigazgatási szerv. Ez esetben jogszabály úgy hoz létre közigazgatási szervet, hogy annak feladatkörébe kifejezetten – vagy akár kizárólagosan – meghatározza a nyilvántartás vezetését. Ilyen szervezetek a földhivatalok, vagy a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEK KH).³² Gyakorlatilag a KEK KH a legnagyobb magyar nyilvántartó intézmény, amelynek feladata, hogy professzionális infrastruktúrát biztosítson a nagy állami nyilvántartásoknak. Ez egyrészt az informatikai infrastruktúra biztosítását jelenti, másrészt pedig minden egyéb igazgatási, személyügyi stb. infrastruktúrát. Feladata, hogy a hatáskörébe utalt nyilvántartások megfelelő működését garantálja, valamint emellett az adatbiztonságot is. A KEK KH legfontosabb nyilvántartásait ágazati törvények határozzák meg. Ilyen a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás³³, személyazonosító igazolvány nyilvántartás, közúti közlekedési nyilvántartás (járműnyilvántartás, engedély-nyilvántartás, származás-ellenőrzési nyilvántartás, parkolási igazolvány nyilvántartás, stb)³⁴, úti okmány-nyilvántartás³⁵, egyéni vállalkozók nyilvántartása³⁶, Magyar igazolvány és Magyar hozzátartozói igazolvány nyilvántartás³⁷, bünyügyi nyilvántartás.³⁸ A KEK KH tehát egyrészt hatósági tevékenységet végez (például adatközlés, okmánykiállítás), nagyobb részt azonban háttérszolgáltatást nyújt és a nyilvántartást vezető technikai apparátust biztosítja.

A közigazgatási szerveken belüli második kategória az olyan *(2) szakigazgatási szerv*, amely saját szakigazgatási feladatának ellátásához szükséges nyilvántartás vezetését kapta meg jogszabályban feladatul. A legtöbb szakigazgatási ágazatban a népegészségügytől kezdve a Magyar Nemzeti Ban-

³¹ Korábban a magántulajdonhoz való joggal legszorosabb kapcsolatban lévő ingatlan-nyilvántartást is a bíróság vezette, azonban a kommunista hatalomátvételt követően (a magántulajdon háttérbe szorításával) az államigazgatás szervezetébe került, amely szervezeti kereteken a rendszerváltozás sem változtatott – bár az ezredfordulón volt rá kísérlet. Van további olyan alapjog, amelynek biztosítását a bíróság látja el, mint amilyen a gyülekezési jog vagy a választójog, azonban azok esetében külön nyilvántartást nem vezet a bíróság. A *jogtanácsosokról vezetett nyilvántartás* alapjogot nem érint, és az igazságszolgáltatás igazgatási nyilvántartásaként vehetjük figyelembe.

³² 276/2006 (XII. 23) Korm. rendelet, valamint <http://nyilvantanamo.hu>

³³ A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény

³⁴ A közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény

³⁵ A külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény

³⁶ Az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről szóló 2009. évi CXV. törvény

³⁷ A szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény

³⁸ A bünyügyi nyilvántartásról és a hatósági erkölcsi bizonyítványról szóló 1999. évi LXXXV. törvény

kig³⁹ jogszabály felhatalmazást ad arra, hogy a szakigazgatási szerv hatáskörén belül a szükséges adatokat saját maga gyűjtse, tárolja és kezelje, azaz vezessen nyilvántartást.

A fenti példák alkalmasak e kategória jellemzőinek bemutatására. Az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (ÁNTSZ, és ezen belül az OTH, országos szakmai intézetek, a megyei kormányhivatalok népegészségügyi szakigazgatási szervei és a járási népegészségügyi intézetei) összesen 47 féle állami nyilvántartást vezet⁴⁰ az egészségügyi szolgáltatók működési engedélyeitől, a gyógyvizeken áta biocid termékekig. Ezeket a feladatokat az ÁNTSZ a szakigazgatási szervrendszer különböző, dekoncentrált egységein keresztül látja el.

A nagyobb államigazgatási ágazatok példái tovább segítenek minket: a Nemzeti Adó- és Vámhivatal 27 féle nyilvántartásra kapott jogszabályi felhatalmazást⁴¹, a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal 16 féle nyilvántartást⁴² vezet. A vízügyi szakigazgatási szervek által vezetett nyilvántartás három elemből áll: a vízgazdálkodási objektum-nyilvántartásból, a műszaki nyilvántartásból, és a vízikönyvből, amely hazánk egyik tradicionális, régi nyilvántartásainak egyike.⁴³ Ugyanígy szakigazgatási ágazati nyilvántartásnak tekinthetjük az anyakönyvi nyilvántartást is.

A harmadik típusba azokat a (3) decentralizált nyilvántartásokat soroljuk, amilyenek például a köztisztviselői önkormányzatok által vezetett nyilvántartások. Mind az MTA, mind a szakmai- vagy gazdasági kamarák felhatalmazást kapnak arra nézve, hogy (alap-) tevékenységükhöz tartozó nyilvántartást vezessenek (pl. tagnyilvántartás).⁴⁴ A decentralizált nyilvántartások szerepét és súlyát az is mutatja, hogy több esetben – mint például egyes szakmai kamarai tagság nyilvántartása – még jogszabály is rendszeresít ilyen nyilvántartásokat. Magyarországon az állam ezzel gyakorlatilag megerősíti a decentralizált szerveket, és egyúttal elősegíti ezen nyilvántartások (centralizálnál) hatékonyabb vezetését.

Utolsó fajta közigazgatás által vezetett nyilvántartás-típus (4) az állam valamely szerve működéséhez szükséges nyilvántar-

tás. Erre példa a választói névjegyzék. A választói névjegyzék egy ideiglenes, célhoz kötött és származtatott nyilvántartás, hiszen adatait a személyi adat- és lakcímnnyilvántartásból nyelik ki és egyetlen funkciója az, hogy a népképviselői szerv megválasztását elősegítse, majd ahogy teljesítette feladatát és a választás megtörtént, megsemmisül.

6.4. Jogi hatás szerint

Jogi hatás szerint megkülönböztetünk konstitutív és deklaratív nyilvántartásokat.⁴⁵ Konstitutív a nyilvántartás, ha jogot, jogosultságot hoz létre, mint ahogy az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzés elengedhetetlen a tulajdonjog átszállásához. A deklaratív nyilvántartás nem változtat a jogi helyzeten, az csak megállapítja a jogosultságot, bizonyos értelemben tájékoztató jellegű nyilvántartás, ahogy a Magyar-féle csoportosításban is láttuk. Megjegyezzük, hogy ide tartoznak a különböző engedélyesekről vezetett nyilvántartások is, mivel a jogosultságot a határozat jogerőre emelkedése keletkezteti, nem a nyilvántartásba vétel.

6.5. Hozzáférhetőség szerint

A következő típusú csoportosítás szerint találunk nyilvános nyilvántartást, részben nyilvános nyilvántartást és zárt nyilvántartást.⁴⁶ A nyilvános nyilvántartás adattartalmához bárki szabadon hozzáférhet, abból adatot szerezhet. Ezzel szemben a zárt nyilvántartás adataihoz való hozzáférést jogszabály jelöli ki. A részben nyilvános nyilvántartás a kettő előbbi modellt ötvözi, amelyre jó példa a cégnyilvántartás, amely egy részben nyilvános, nagyobb részben azonban zárt és csak kérelemre, a jogosult számára ad lehetőséget az adatokhoz való hozzáféréshez.

6.6. Felhasználhatóság szerint

Az utolsó csoportosítási mód alapján két csoportot különböztethetünk meg. Az első az ún. alapnyilvántartások csoportja, amelyek olyan elemi adatokból állnak, amelyek tartósan állandóak és olyan nagy egynemű adattömeget jelentnek, hogy külön nyilvántartásba foglalásuk rendkívül célszerű és hasznos. Adataik a társadalom majdnem minden tagjára vonatkoznak.⁴⁷ Az alapnyilvántartások mellett épültek ki a szaknyilvántartások, amelyek egy-egy ágazatban, tevékenységfajtaiban használatos szakmai adatok tárolására szolgálnak.⁴⁸

Közigazgatási alapnyilvántartások azok, „amelyek azonos elvek alapján, összefüggő rendszerben, az egész országra kiter-

³⁹ Lásd a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 26, 40, 42, 47, 103.§§-ok szerinti felhatalmazásokat.

⁴⁰ 2014. júniusi állapot szerint.
https://www.antsz.hu/felso_menu/ugyfeleknek/hatosagi_ugyintezes/hatosagi_nyilvانتartas

⁴¹ 2014. júniusi állapot szerint.
http://nav.gov.hu/nav/kozerdeku_adatok/altalanos_kozzeteteli_lista/nav_nyilvانتartasai

⁴² 2014. júniusi állapot szerint. <http://www.mbfh.hu/home/html/index.asp?msid=1&sid=0&HKL=60&lng=1>

⁴³ A vízügyi igazgatási szervezet vízgazdálkodási nyilvántartásáról szóló 23/1998. (XI. 6.) KHVM rendelet 2.§

⁴⁴ MTA tekintetében ilyen az Akadémiai Adattár vagy a Doktori Tanács döntéseinek nyilvántartása. (lásd: Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1994. évi XL. törvény, illetve az MTA Ügyrendjének 12. §-a. http://mta.hu/cikkek/nyilvانتartasok-118361__17361.) Az ügyvédi kamara esetében ilyen az ügyvéd, alkalmazott ügyvéd, külföldi jogi tanácsadó, ügyvédjelölt adatainak hiteles központi nyilvántartása, az ügyvédi irodák központi nyilvántartása, a területi kamarák által nyilvántartásba vett európai közösségi jogászok, alkalmazott európai közösségi jogászok adatainak központi nyilvántartása, az európai közösségi jogász eseti tevékenységének nyilvántartása, a kiállított és visszavont igazolványok nyilvántartása és a Végrendeletek országos nyilvántartása (<http://www.magyarugyvedikamara.hu/tart/farticle/80/91/1>).

⁴⁵ GYURITA E. RITA: Hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás; a döntések közlése. in: PATYI ANDÁS (szerk.): Közigazgatási hatósági eljárás-jog. Budapest-Pécs: Dialóg Campus, 2012. 393. Továbbá: KÁNTÁS PÉTER: A közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenysége. in: KÁNTÁS Péter-SZALAI Éva: Közigazgatási ismeretek. Budapest, 2002. 124.

⁴⁶ KILÉNYI i.m. 239.

⁴⁷ NYITRAI i.m. 107

⁴⁸ HORVÁTH i. m. 171.

jedően regisztrálják a személyek, szellemi javak és a nemzeti vagyon elemeinek egybeeső tárgyú és tartalmú legfontosabb adatait, függetlenül attól, hogy ezek a nyilvántartások egységesek vagy tagoltak, illetve központi, területi vagy helyi felépítésűek. (...) A közigazgatási nyilvántartások lényegében két csoportra oszthatók. Az egyik csoportba azok a szűkebb értelemben vett rendszerek tartoznak, melyek a helyi és a területi szervekre épülve hierarchikusan alkotnak országos rendszert. Így pl. a népesség-nyilvántartás és ingatlan-nyilvántartás. Ezeket országos közigazgatási alapnyilvántartásoknak nevezzük. A másik csoportba azok tartoznak, amelyek országosan centralizáltak, tehát nem hierarchikus felépítésűek mint pl. a szabványügyi nyilvántartás. Ezeket országos alapnyilvántartásoknak nevezzük.⁴⁹

Horváth a nyilvántartások között azok felhasználási módja szerint különbséget tesz operatív nyilvántartások, könyvelési nyilvántartások, és statisztikai nyilvántartások között. Az operatív nyilvántartások fő jellemzője, hogy elsődlegesen még feldolgozatlan adatokat rögzítenek, tipikusan helyi szinten, az állampolgárok személyi állapotáról, jogairól, kötelezettségeiről, vagyoni helyzetéről, illetve a települési viszonyok konkrét állapotáról adnak eligazítást. A könyvelési nyilvántartások a pénzügyi eszközök körforgásáról tartalmaznak adatokat, míg a statisztikai nyilvántartások a társadalmi jelenségek mennyiségi jellemzőiről.⁵⁰

Véleményünk szerint a felhasználása szerint célszerű még az alapnyilvántartásokon túl (ezek további nyilvántartások bázisát jelenthetik, mint például tipikusan az anyakönyv és a személyi adat- és lakcím nyilvántartás.⁵¹) megkülönböztetni származtatott nyilvántartásokat (amelyek tartalmukat egy másik nyilvántartásból nyerik, mint például a már hivatkozott névjegyzék), valamint az önálló (vagy szak-⁵²) nyilvántartásokat. Az önálló nyilvántartások rendszerint speciális ágazati nyilvántartások, amelyek további felhasználásra nem kerülnek, például a már említett vízikönyvek, a bányakapitányságok nyilvántartásai, vagy a kereskedelmi engedélysekről vezetett nyilvántartás. Ezek célja és rendeltetése egy igazgatási feladatra korlátozódik.

7. Még egy gondolat a közhitelességről

A közhiteles állami nyilvántartások a személyek és az állami érdekek védelmére jogi helyzetet dokumentálnak, tartalmukhoz jogilag szabályozott, állami érdekek fűződnek. Ezek esetében a nyilvántartásba vétel önmagában új jogi helyzetet nem hoz létre, de a megvalósult jogi helyzetet elismeri és annak védelmét biztosítja. A bejegyzett adatokat mindenki köteles elfogadni, ugyanakkor van lehetőség ellenbizonyításra. A bejegyzés megtagadása, módosítása, törlése hatósági határozatnak minősül, ellene jogorvoslattal lehet élni.⁵³

⁴⁹ HORVÁTH i. m. 172.

⁵⁰ HORVÁTH i. m. 174.

⁵¹ Alapnyilvántartások általános jellemzői tekintetében lásd: KÓBOR GYULA: *Az állami alapnyilvántartások: az anyakönyvi igazgatás és népesség-nyilvántartás.* in: BENCsik A. (szerk.): *Közigazgatási jog – különös rész,* Dialog Campus, Pécs, 2012. 123.

⁵² NYITRAI PÉTER fogalomhasználatában. NYITRAI i. m. 107.

⁵³ HORVÁTH i. m. 173.

Közhiteles nyilvántartásokat értelemszerűen nemcsak a közigazgatásban, hanem a magánjog és a büntetőjog területén is találhatunk, gyakorlatilag ugyanazzal a – minimálisan elfogadott – jelentéstartalommal, vagyis hogy a bejegyzett adatok valódiságához az ellenkező bizonyításáig vélelem fűződik. Arra a kérdésre, hogy mitől lesz egy nyilvántartás közhiteles, a legrövidebb válasz az, hogy jogszabály – implícite vagy explicite – kimondja róla. Az ingatlan-nyilvántartásról, vagy a cégnyilvántartásról szóló törvény például kifejezetten nevesíti a nyilvántartások közhitelességét, a lakcím-nyilvántartásról szóló törvény viszont sokáig elmulasztotta azt, és csak az indokolása rögzítette a közhitelességet, de a vélelem ebben az esetben is szerepelt a törvényben.

Kisfaludi András egy 2003-ban megjelent tanulmányában vizsgálta részletekbe menően a közhitelesség fogalmát, áttekintve több jogszabályt. Megállapította, hogy a közhitelesség nem feltétlenül azonos értelemben jelenik meg minden esetben. A vizsgált jogszabályok alapján a közhitelesség alábbi elemeit különböztette meg:

- a nyilvántartás közhitelessé nyilvánítása,
- a bejegyzett adatok hiteles tanúsítása,
- köztudomás,
- vélelem a bejegyzett adat fennállásáról és a jogosultról,
- vélelem a törölt adatok fenn nem állásáról,
- vélelem a jóhiszeműen jogosult javára a bejegyzett adat helyességéről,
- a jóhiszeműség védelme,
- a jóhiszemű szerző előnye a nyilvántartáson kívüli jogszerzővel szemben,
- jóhiszemű jogszerző esetén az érvénytelen bejegyzés sem törölhető meghatározott idő után,
- a bejegyzett adattal szemben a bizonyítás terhes a bejegyzést kétségbe vonó felet terheli,
- eltérés esetén a térkép szerinti térmérték irányadó a tulajdoni lappal szemben,
- a bejegyzés alapjául szolgáló okirat érvénytelenségére csak speciális okból lehet hivatkozni,
- a nyilvántartott dolog nem törölhető a nyilvántartásból, amíg a bejegyzett jog jogosultja nem járul hozzá.⁵⁴

Kisfaludi alapvetően az ingatlan-nyilvántartásra, a zálogjogi nyilvántartásra, a cégnyilvántartásra, a vízikönyvre, az úszólétesítmények nyilvántartására, a légitájsztra, a gépjármű törzskönyvre, az anyakönyvre, illetve a bűnügyi nyilvántartásra koncentrált, ebből fakadóan az idézett elemek között találhatóak olyanok, amelyek csak egy meghatározott nyilvántartásra igazak. Azt sem szabad elfelejteni, hogy ha megkíséreljük összegyűjteni a jelenlegi közhiteles állami nyilvántartásokat, legalább harmincat, de valójában még annál is többet találunk, amelyek estében törvény, vagy kormányrendelet eleve kimondja azok közhitelességét, kezdve a barlangnyilvántartással, a Magyarországon forgalomba hozatalra engedélyezett gyógyszerek nyilvántartásán át egészen a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások nyilvántartásáig, és akkor még nem foglalkoztunk azokkal, amelyek estében a közhitelesség nincs nevesítve, de annak

⁵⁴ KISFALUDI ANDRÁS: Mitől közhiteles a közhiteles nyilvántartás? *Gazdaság és Jog.* 2003. július-augusztus, 7–8. szám, 3, 7.

egyes elemei megtalálhatóak. Kisfaludi is alapvetően azt a végkövetkeztetést vonja le a tételes jogi szabályok alapján, hogy azok sok esetben csak annyit mondanak ki, a szabályozott nyilvántartás közhiteles, de annak tartalmára nézve nem határozható meg egységes fogalom.⁵⁵

A joggyakorlat oldaláról nézve a Legfelsőbb Bíróság egy 2011-es végzése (Gfv. X.30.004/2011/9. számú ügy) a Magyar Országos Közjegyzői Kamara (MOKK) zálogjogi nyilvántartása kapcsán kimondta, hogy a „közhitelesség egy nyilvántartás szempontjából azt jelenti, hogy a nyilvántartásba vehető adatok bejegyzése, módosítása és törlése kizárólag jogszabály által erre feljogosított szerv által, jogszabályban rögzített eljárási rend szerint, és jogszabályban meghatározott okiratok alapján történhet, ezzel garantálva a nyilvántartás pontosságát, teljességét és megbízhatóságát. Jogok vonatkozásában a közhitelesség elve azt jelenti, hogy vélelmezni kell, a bejegyzett jog azt illeti meg, aki a nyilvántartásban jogosultként szerepel, rajta kívül nincs más jogosult, és a vagyontárgyat a bejegyzett korlátozásokon kívül más terhek nem terhelik. A feltüntetett jogok és tények bejegyzését az ellenkező bizonyítása esetén csak bírósági eljárásban lehet megváltoztatni.”⁵⁶

Az Alkotmánybíróság – különösen az ingatlan-nyilvántartás és a cégnyilvántartás kapcsán – több alkalommal is értelmezte a közhitelesség fogalmát. A gazdasági élettel kapcsolatban már egy korai határozatban kimondták, hogy az állam egységes, közhiteles és nyilvános nyilvántartások fennállásával és vezetésével biztosítja a gazdasági döntésekhez szükséges adatokat, azt, hogy ezek beszerzése a gazdaság alanyaitól ne kívánjon meg aránytalan erőfeszítést. A mindenki számára szabadon hozzáférhető nyilvántartásban szereplő adat, bejegyzett jog vagy tény ismerete a gazdaság szereplőitől elvárható, gondatlanságukra hivatkozva nem követelhetnek maguknak az egyébként őket megilletőnél több jogot. (646/B/1993. AB határozat)

Alaphatározatnak minősül a 15/1995. (III. 13.) AB határozat, amelyben az Alkotmánybíróság összekapcsolta a közhitelesség elvét a nyilvánosság követelményével. Kimondta, hogy az ingatlan-nyilvántartás – mint a nemzeti ingatlanvagyon leltára – egyebek között csak akkor tudja betölteni rendeltetését, ha az a közhitelesség és a nyilvánosság elve alapján működik. Az ingatlan-nyilvántartás közhitelessége és nyilvánossága a tulajdonhoz való jog – közelebről az ingatlantulajdonhoz való jog – egyik garanciális biztosítója. Mivel az ingatlan-nyilvántartás az ingatlanra vonatkozó jogok és tények nyilvántartására, sőt gyakran a jogok létrehozására is szolgál, az ingatlanforgalom alapvető garanciája a nyilvántartás nyilvánossága. Egyedül ennek alapján biztosítható a vélelem, hogy ingatlanra vonatkozó jogok, tények és egyéb adatok a jogszerzők – és bárki – előtt ismertek, vagyis, hogy senki nem hivatkozhat jogszerűen arra, hogy valamely adatról, amely az ingatlan-nyilvántartásban szerepel, nem volt tudomása. Az ingatlan-nyilvántartásra tehát mint közhiteles nyilvántartásra vonatkozik a közérdekű adatok megismeréséhez való jog.

⁵⁵ Uo. 8.

⁵⁶ <http://www.lb.hu/hu/fizkepugy/gfv-x3000420119-szamu-hatarozat> 2013. 05. 19.

A közhitelesség elve a 8/1998. (III. 20.) AB határozat szerint harmadik személyekkel szemben fennálló olyan elv, amelyre a jóhiszemű jogok gyakorlása épül, amely alkotmányos jogok garanciájaként is funkcionálhat, és amelynek lényeges tartalma nem korlátozható. (ABH 1998, 883, 885.) E határozat azt is kimondta, a közhitelesség alapelve nem jelenti egyszersmind az ingatlan-nyilvántartás közérdekű adatainak kétségtelen és kivételt nem tűrő valódiságát, hitelét. „A közhitelesség meghatározóan harmadik személyekkel szemben érvényesülő elv és tágabb értelemben annyit jelent, hogy ha valamely jogot, tény vagy körülményt az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték, harmadik személy nem hivatkozhat arra, hogy annak fennállásáról nem tudott. Szűkebb értelemben pedig az ingatlan-nyilvántartás közhitelességének szempontja abban fejeződik ki, hogy az ingatlan-nyilvántartást a jóhiszemű és ellenérték fejében jogot szerző személy javára – az ellenkező bizonyításáig – valónak kell elfogadni.” Fontos megállapítása a határozatnak, hogy a valósággal való egyezés a közhitelességnek csak egyik – korlátozottan érvényesülő – vonatkozása.

A közhitelességi funkció fontos elemeként nevesítette – egy cégnyilvántartással kapcsolatos döntésében – később az Alkotmánybíróság, hogy a jogviszonyokat időben korlátozottan lehessen vitatni (552/D/2009. AB határozat).

A bűnügyi nyilvántartás átfogóan vizsgáló 44/2008. (XI. 26.) AB határozat szerint pedig a közhitelesség az Alkotmányban is védett jogok, alkotmányos célok és érdekek biztosítékául szolgál. A közhiteles nyilvántartásokhoz általában a bejegyzett adatok fennállásáról és a hozzájuk fűződő jogosultságokról, a törölt jogok fenn nem állásáról szóló vélelmek fűződnek. A nyilvántartásba való betekintés vagy az abból való tájékozódás bárki számára megengedett, azonban a bűnügyi nyilvántartás különlegessége, hogy az abba való betekintés nem lehetséges, az abból való adatszolgáltatás korlátozott.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatát összefoglalva tehát fontos kiemelni, hogy a közhiteles nyilvántartásnak alapvetően nyilvánosnak kell lennie, az abban szereplő adat, bejegyzett jog vagy tény ismerete elvárható, a közhitelesség alkotmányos jogok garanciájaként is funkcionálhat, lényeges tartalma nem korlátozható, követelmény a valósággal egyezés, azonban az csak korlátozottan érvényesül, ezért is van lehetőség az ellenbizonyításra, azonban azt a jogbiztonság érdekében időben korlátozottan lehet csak lehetővé tenni.

A nyilvántartások közhitelességének egyes elemei kapcsán érdemes azt is rögzíteni, hogy eltérő állami érdekek húzódnak a közhitelessé nyilvánítás mögött, és ezek közül csak az egyik a forgalom biztonsága, a gazdasági élet információkkal való ellátása (pl. ingatlan-nyilvántartás). A közhitelessé nyilvánítást indokolhatja számtalan alapjog védelme (pl. egészséges környezethez, testi és lelki egészséghez való jog, választójog stb.), ha csak a jelölő szervezetek, jelöltek, listák nyilvántartását, egészségügyi szakképzést szerzett személyek alapnyilvántartását, az egészségügyi dolgozók működési nyilvántartását, vagy éppen a kiotói egységek nyilvántartását nézzük), illetve egyes állami funkciók hatékony ellátásának követelménye is (pl. bűnüldözés, amelyben fontos szerep jut az egyes bűnügyi nyilvántartásoknak, vagy éppen a honvédelem, amihez kapcsolódik az állami alapadatok közhiteles

adatbázisai közül az államhatár adatbázisa, illetve a honvédelmi célú térképi adatbázisok). Részben erre vezethető vissza az, hogy nincsen egységesen elfogadott rendszere a közhitelesség fogalmának, hiszen az eltérő érdekek – a fogalom minimális jelentéstartalmán túl – eltérő funkciókkal ruházhatják fel azt.

Amit végezetül ki kell hangsúlyoznunk az az, hogy ugyan az Alkotmánybíróság szerint egy közhiteles nyilvántartásban foglalt adatoknak nem kell feltétlenül egyezniük a valósággal, azonban álláspontunk szerint ettől függetlenül is alapvető követelmény az állam számára a nyilvántartásban foglalt adatok valósághoz való közelítése. Minél inkább vonható ugyanis alappal kétségbe egy nyilvántartásban foglalt adatok valóságtartalma, annál kevésbé képes az a funkcióját, a létrehozása és működtetése mögött húzódnó érdekek szolgálatát ellátni. Ebből a szempontból kifejezetten kritikus a működése azon nyilvántartásoknak, amelyek a rögzített adatokat az állampolgárok bejelentéseiből nyerik (pl. lakcímnnyilvántartás). Noha a Ket. gyakorlatilag minden, törvényben meghatározott adatról hatóság által vezetett nyilvántartást közhiteles-

nek nyilvánít, mégis kérdés az, hogy ez önmagában elégséges garanciát jelent-e arra, hogy a nyilvántartások megfelelnek a fenti követelményeknek pl. a valósághoz való közelítésnek. Mivel ezeken az adatokon újabb eljárások és döntések alapulnak, komoly jog- és érdeksérelemhez vezethet a nyilvántartás valóságnak meg nem felelő adattartalma, ez pedig kiemelt jelentőségűvé teszi a hatóságok kötelezettségét a bejegyzendő adatok ellenőrzésére, ami a hivatalbóliség elvéből fakadóan az ő kötelezettségük is. További követelményként nevesíthetjük továbbá azt, hogy a közhiteles nyilvántartásokba való bejegyzés nem alapulhat automatizmuson.

Összefoglalás gyanánt annyit állapíthatunk meg, hogy éppen az információs technológia és információs jogok fejlődésének kellős közepén az információk rendszerezése és tárolása jelentős fogalmi zavarokkal küzd. Az állami adatkezelés és azon belül a nyilvántartások letisztult rendszerezése mára elengedhetetlen, hiszen enélkül a jelentősen eltérő karakterű nyilvántartás-típusok összekeverésével nagyobb, rendszer-szintű problémák is keletkezhetnek.