

DR. KÁRPÁTI ORSOLYA

DOKTORANDUSZ

MISKOLCI EGYETEM DEÁK FERENC ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA



# Nyilvántartások a közigazgatásban; nyilvántartásokkal szemben támasztott követelmények a XXI. században<sup>1</sup>

## Bevezetés

A nyilvántartás<sup>2</sup> kifejezés alatt meghatározott szempontok szerint összegyűjtött, rendszerezett adatok összességét értem. Az állam, ezen belül a közigazgatás megfelelő működése elképzelhetetlen különböző típusú nyilvántartások vezetése nélkül.

A jelen tanulmány célja a szakirodalom, a joganyag, valamint a témához kapcsolódó stratégiai dokumentumok alapján a nyilvántartás fogalmának, az egyes nyilvántartások típusának, valamint a nyilvántartásokkal szemben támasztott, támasztható követelmények meghatározása.

Az elemzés középpontjában a magyar közigazgatás területén alkalmazott nyilvántartások állnak.

## 1. Nyilvántartás fogalma

A nyilvántartás fogalmát a magyar szakirodalomban az alábbiak szerint határozzák meg:

- Révai Nagy Lexikona szerint a nyilvántartás (*evidentia*) általában a felek neveinek, határnapoknak, hivatalos tennivalóknak, megkeresések teljesítésének megfelelő jegyzékek segítségével történő szemmel tartása a végből, hogy az elrendelt hivatalos tennivaló a kellő időben el ne maradjon.<sup>3</sup>

- Horváth Imre szerint nyilvántartás alatt a feladatok ellátásához szükséges információk feltárható módon való rendszerezését és rögzítését értjük.<sup>4</sup>
- Torma András a nyilvántartás alatt előre meghatározott szempont(ok) szerint összegyűjtött és rögzített, azaz rendszerezett információk, pontosabban adatok együttesét érti. Jelentősége abban rejlik, hogy áttekintést biztosít a nyilvántartással érintett objektum(ok) fölött, lehetővé téve ezáltal a döntések gyors és megalapozott meghozatalát.<sup>5</sup>
- Nyitrai Péter szerint az állami nyilvántartások fogalmát a legáltalánosabb értelemben akként határozhatjuk meg, hogy ide soroljuk a személyekkel és javakkal kapcsolatos adatoknak meghatározott szempontok alapján, állami szervek által történő összegyűjtését és rögzítését.<sup>6</sup>

Az egyes szerzők definícióit és a nyilvántartásokkal szemben támasztott általános funkcionális elvárásokat figyelembe véve a nyilvántartás fogalma általános értelemben a következőképpen határozható meg:

A nyilvántartás adott feladat ellátásának biztosításához, előre meghatározott célból és szempontok szerint összegyűjtött és rögzített, tehát rendszerezetten nyilvántartott adatok összessége, mely áttekintést biztosít a nyilvántartott objektum(ok) fölött, elősegítve a pontos, gyors és valósághű adatokra alapozott döntéshozatal.

Az állam működése elképzelhetetlen nyilvántartások nélkül. Az állami nyilvántartások képezik az állami adatgyűjtések végterméket, melyekre támaszkodva valósul meg a megalapozott, az egész társadalmat, illetve az állam működését érintő felelős állami döntéshozatal. Az állami adatgyűjtés ke-

<sup>1</sup> A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Concha Győző Doktori Program keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

<sup>2</sup> Megjegyzés: A tanulmányban a „nyilvántartás”, az „adatbázis”, és az „információs rendszer” fogalmakat szinonimákként használom.

<sup>3</sup> RÉVAI NAGY LEXIKON: *Az ismeretek enciklopédiája XIV. kötet*. Babits Kiadó 1993, 599.

<sup>4</sup> HORVÁTH IMRE: *Közigazgatási szervezés- és vezetéstan*. Dialóg Campus Kiadó Budapest-Pécs 2002, 153.

<sup>5</sup> TORMA ANDRÁS: *Az információ jelentősége a (köz)igazgatásban*. Virtuóz Kiadó 2002, 30.

<sup>6</sup> NYITRAI PÉTER – CZÉKMANN ZSOLT – KÁRPÁTI ORSOLYA: *Adatbázisok és nyilvántartások, szakrendszerek a közigazgatásban: E-learning tananyag*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Budapest 2017, 4.

retében összegyűjtött, rendszerezett és nyilvántartott adatok köre nagyon széles, kiterjed például a gazdasági, a társadalmi, a kulturális, a belügyi, a földrajzi viszonyokra, illetve az egyes erőforrásokra. Ide tartozik tehát az összes olyan adat, amely valamely állami nyilvántartásban, mint a nyilvántartás objektuma szerepel (például: ingatlan, ingó, személy, természeti erőforrások). Ezen adatgyűjtési tevékenységet igazságszolgáltatási, közigazgatási, valamint törvényhozási szerv is elláthat, de arra ismét utalnom kell, hogy jelen tanulmány kizárólag a közigazgatási nyilvántartások elemzésére vállalkozik.

Állami nyilvántartás alatt az állam feladatellátásának biztosításához, előre meghatározott célból és szempontok szerint, állami adatgyűjtés keretében összegyűjtött, rögzített és rendszerezetten nyilvántartott adatok összessége értendő, mely nyilvántartásból az arra jogszabályi felhatalmazás alapján jogosult szerv és/vagy személy részére, a jogszabályban meghatározott célból szolgáltatható adat.

A közigazgatási nyilvántartás olyan állami nyilvántartás, amely hozzájárul a közigazgatás feladatainak ellátásához, a hatóságok megalapozott döntéshozatalához, és az állampolgárok jogainak érvényesítéséhez.

A közigazgatási nyilvántartások lehetnek egyrészt olyan adatbázisok, amelyek vezetését a jogszabály írja elő, másrészt olyanok, amelyeket az adott közigazgatási szerv azért vezet – anélkül, hogy a nyilvántartás vezetését számára jogszabály előírná –, hogy belső ügyviteli, ellenőrzési, felügyeleti tevékenységét elősegítse.

## 2. Nyilvántartástípusok a közigazgatásban

A hatályos joganyagot, és a releváns szakirodalmat megvizsgálva a közigazgatási nyilvántartások alábbi főbb típusai különböztethetők meg:

- a) alapnyilvántartás;
- b) szaknyilvántartás;
- c) országos nyilvántartás;
- d) technikai nyilvántartás;
- e) belső nyilvántartás.<sup>7</sup>

### Ad. a.) Alapnyilvántartás

Az alapnyilvántartás olyan közigazgatási nyilvántartás, amely az egész társadalmat érintő, azonos jellegű adatok, azonos rendszerű elvek alapján kialakított országos rendszerét alkotja. Ezen adatok egyediek, nem vagy ritkán változnak, és jelentős adattömeget képeznek.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Vö. MAGYARY ZOLTÁN: *A közigazgatás nyilvántartásai*. In: *Magyar közigazgatás – A közigazgatás szerepe a XX. sz. államban, A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. (IV. Fejezet 26. §) Királyi Magyar Egyetemi Nyomda Budapest 1942, 175–192.; GERENCSÉR BALÁZS SZABOLCS – BERKES LILLA: *Rendszert a rendszerekben! – avagy gondolatok a nyilvántartások rendszertanáról*. In: *Új magyar közigazgatás 2014. 7. évf. 4. sz.*, 23–31.

<sup>8</sup> HORVÁTH I.M. 157–158.; NYITRAI PÉTER: *Az állami alapnyilvántartások* In: LAPSÁNSZKY ANDRÁS (szerk.) *Közigazgatási jog: Fejezetek szakigazgatásaink köréből I. kötet*, CompLex Wolters Kluwer Budapest 2013, 101.

Az alapnyilvántartások a nyilvántartott adatok elsődleges és hiteles adatforrásai. Az alapnyilvántartások körébe tartoznak a személyi nyilvántartások közül a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás<sup>9</sup>, az anyakönyv<sup>10</sup>, valamint a dologi nyilvántartások köréből az ingatlan-nyilvántartás<sup>11</sup>.

### Ad. b.) Szaknyilvántartás

A szaknyilvántartások olyan közigazgatási nyilvántartások, amelyek az adott szakigazgatási területen, tevékenységfajtajában használatos szakmai adatok rendszerezett tárolására szolgálnak.

A szaknyilvántartások körébe tartoznak a személyi nyilvántartások közül a meghatározott foglalkozású vagy tevékenységet folytató személyek nyilvántartásai, például az ügyvédi kamara kirendelt ügyvédi jegyzéke<sup>12</sup>, az egyéni vállalkozók nyilvántartása<sup>13</sup>, a dologi nyilvántartások köréből a bányatelekre vonatkozó nyilvántartás<sup>14</sup>, továbbá a Magyarország Állami Légijármű Lajstroma<sup>15</sup>.

Az alap- és a szaknyilvántartások kapcsolatát tekintve nyilvánvalóan az alapnyilvántartásoké a vezető szerep.<sup>16</sup> Azon adatok vonatkozásában, amelyek mind az alapnyilvántartásban, mind a szaknyilvántartásban szerepelnek, az alapnyilvántartás tekintendő elsődleges és hiteles adatforrásnak.

### Ad. c.) Országos nyilvántartás

Az infokommunikációs technológia rohamos fejlődésének köszönhetően a jelentősebb közigazgatási alap- és szaknyilvántartások vezetése ma már hazánkban is elektronikusan, országosan egy nyilvántartás/nyilvántartási rendszer keretein belül valósul meg.

Korábban a nyilvántartások vezetése nem csak szervezeten, hanem fizikailag is elkülönülten történt. Példaként említhető az anyakönyvi nyilvántartások rendszere, melynek vezetése 2014. július 1-jétől elektronikusan történik. Az elektronikus nyilvántartás bevezetésével megszűnt a településenként tagolt nyilvántartás-vezetés, létrejött egy egységes, országos nyilvántartási rendszer, az elektronikus anyakönyvi nyilvántartási rendszer (a továbbiakban: EAK rendszer), amelynek részei: az elektronikus anyakönyv; az apai elismerő nyilatkozatok nyilvántartása; az okirat-nyilvántartás; a jogosultsági nyilvántartás és a papír alapú anyakönyvek nyilvántartása.<sup>17</sup> Az EAK rendszer mellett területileg tagoltan, a települési anyakönyvvezető őrzésében megtalálható a papír alapú anyakönyvi nyilvántartás, melynek részei a papír alapú anyakönyvek (születési, házassági, bejegyzett élettársi kapcsolatok, valamint halotti anyakönyv) és a papír alapú anya-

<sup>9</sup> A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Nytv.)

<sup>10</sup> Az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény (a továbbiakban: At.)

<sup>11</sup> Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény

<sup>12</sup> Az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény 38. §

<sup>13</sup> Az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről szóló 2009. évi CXV. törvény 11. §

<sup>14</sup> A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény 26/B. § (3a) bek.

<sup>15</sup> A légitörvényekről szóló 1995. évi XCVII. törvény 12. §

<sup>16</sup> HORVÁTH I.M. 158.

<sup>17</sup> At. 69. § (2) bek.

könyvbe tett bejegyzések betűrendes névmutatója.<sup>18</sup> A papír alapú anyakönyvekbe 2014. július 1-jétől újabb bejegyzés nem tehető, mindössze az adott bejegyzés lezárása rögzítendő. Az anyakönyvi igazgatás területén tehát megvalósult egy egységes, országos nyilvántartási rendszer, melynek továbbra is részét, bizonyos esetben az alapját képezi a papír alapú, területileg tagoltan őrzött nyilvántartás.

Országos nyilvántartásra az EAK rendszer mellett példaként említhető még a központi idegenrendészeti nyilvántartás<sup>19</sup>, a központi címregiszter<sup>20</sup>, és az ARE nyilvántartás<sup>21</sup>.

#### *Ad. d.) Technikai nyilvántartás*

A *technikai nyilvántartások* körébe azon adatbázisok sorolhatók, melyek valamely alap/ szaknyilvántartás működését támogatják. Ezen nyilvántartások létrehozásának és működtetésének célja a hozzá kapcsolódó alap/ szaknyilvántartás(ok) megfelelő, jogszerű működésének elősegítése, az egyes nyilvántartók, szervek közötti kapcsolat megteremtése. Ebbe a kategóriába tartozik:

- a szolgáltató nyilvántartás;
- az adattovábbítási nyilvántartás;
- a szervnyilvántartás; és
- a jogosultsági nyilvántartás.

A *szolgáltató nyilvántartás biztosítja egyrészt az egyes adatok/ adatsoportok továbbítását egy másik nyilvántartás számára, másrészt ezen nyilvántartás segítségével lehet a megkereső szerv részére, illetve az ügyfél adatigénylésére az adatszolgáltatást teljesíteni.* Az első funkcióra példaként említhető az EAK rendszer, amelybe bejegyzett azon személyek adatairól, akik a polgárok személyiadat- és lakcímnyilvántartásának hatálya alá is tartoznak, a bejegyzéskor a nyilvántartó szerv automatikusan értesíti a személyiadat- és lakcímnyilvántartást.<sup>22</sup> A második funkcióra vonatkozóan az adatigénylés alapján kizárólag annak az adatigénylőnek és abban a körben továbbítható adat bármely elektronikus nyilvántartásból, amely adatigénylő tekintetében törvény az adatok átvételét és kezelését az adatkezelés céljának és az átvethető adatok körének pontos meghatározásával előírja. Például a személyiadat- és lakcímnyilvántartásból a polgár név, lakcím és értesítési cím adatait (felvilágosítás a lakcímről és az értesítési címről) bármely polgár, illetve jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet – a felhasználás céljának és jogalapjának igazolása mellett – jogosult kérni jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében; tudományos kutatás céljából; közvélemény-kutatás és piackutatás megkezdéséhez szüksé-

ges minta; valamint közvetlen üzletszerzés (direkt marketing) célját szolgáló lista összeállításához.<sup>23</sup>

A személyes adatokat tartalmazó nyilvántartás adatkezelője az adattovábbítás jogszerűségének ellenőrzése, valamint az érintett tájékoztatása céljából **adattovábbítási nyilvántartást**<sup>24</sup> vezet.<sup>25</sup> Ez a *nyilvántartás tartalmazza az adatkezelő által kezelt személyes adatok továbbításának időpontját, az adattovábbítás jogalapját és címzettjét, a továbbított személyes adatok körének meghatározását, valamint az adatkezelést előíró jogszabályban meghatározott egyéb adatokat.* Amennyiben az ügyfél szeretné esetleg megtudni, hogy a személyiadat- és lakcímnyilvántartásban kezelt adatait adott időintervallumban, mely szerveknek, milyen célból továbbították, akkor tájékoztatás kérése végett az érintett nyilvántartás adatkezelőjéhez fordulhat tájékoztatásért.<sup>26</sup>

A nyilvántartásokhoz történő hozzáférés jogszerűségének biztosítása, illetve a jogosulatlan hozzáférés megakadályozása érdekében minden nyilvántartás esetében indokolt elvárás, hogy az adatkezelő nyilvántartásonként, vagy több nyilvántartás vonatkozásában egységesen, szerv- és jogosultsági nyilvántartást vezessen. A **szervnyilvántartásnak** köszönhetően kizárólag azon szervek felhasználói férhetnek hozzá az adott információs rendszerhez, amely szerveket jogszabály erre kifejezetten feljogosít. A **jogosultsági nyilvántartás** keretein belül pedig a szervnyilvántartásban szereplő felhasználókat megillető jogok és köteleességek, szerepkörcsoportok, valamint felhasználói profilok állíthatók be.

#### *Ad e.) Belső nyilvántartás*

*Belső nyilvántartás alatt olyan nyilvántartás értendő, amelynek vezetése kizárólag az azt vezető szerv saját céljait, feladatellátását, ellenőrzési tevékenységét szolgálja, és nem célja, hogy harmadik személy számára adatot adjon át, valamint nem minősül információforrásnak harmadik személy számára.*<sup>27</sup> A belső nyilvántartások vezetését tehát nem jogszabály írja elő, a nyilvántartott adatok nem hitelesek, és ebből az adatbázisból más szerv, vagy ügyfél részére nem lehet adatot szolgáltatni. Ezen kategóriába tartozik például a munkaidő nyilvántartás, az ügyfél- vagy ügyforgalomról készített nyilvántartások.

### 3. Elektronikus ügyintézés és a nyilvántartások

Az **elektronikus ügyintézés** szempontjából a közigazgatásban vezetett nyilvántartások két csoportba sorolhatók. Az egyik kategóriába azok tartoznak, melyek támogatják az elektronikus ügyintézés folyamatát (pl.: a személyiadat- és lakcímnyilvántartás elősegíti az ügyfél elektronikus azono-

<sup>18</sup> At. 69. § (3) bek.

<sup>19</sup> A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (a továbbiakban: Szmvtv.); A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Harmtv.)

<sup>20</sup> Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: E-ügyintézési tv.) 72. § (2) bek.

<sup>21</sup> *ARE nyilvántartás: természetes személyek adósságrendezi nyilvántartása, a Családi Csődvédelmi Szolgálat által vezetett közhiteles országos központi nyilvántartás.* (A természetes személyek adósságrendeziéről szóló 2015. évi CV. törvény 5. § 8. pont)

<sup>22</sup> At. 82. § (1) bek.

<sup>23</sup> Nytv. 17. § (2) bek. a) pont, 19. § (1) bek.

<sup>24</sup> Megjegyzés: az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényben (a továbbiakban: Info tv.) nevesített adattovábbítási nyilvántartás megnevezésében nem egységes a jogalkotási gyakorlat, például az Nytv. adatszolgáltatási nyilvántartásként, míg az At. adattovábbítási nyilvántartásként nevesíti.

<sup>25</sup> Info tv. 15. § (2) bek.; E-ügyintézési tv. 54. §

<sup>26</sup> Info tv. 14. § a) pont, Nytv. 31. § (3) bek.

<sup>27</sup> E-ügyintézési v. 1. § 6. pont

sítását). A másik csoportot pedig azon közigazgatási információs rendszerek képezik, amelyek létrehozásának célja az elektronikus ügyintézés megteremtése és biztosítása.

*Az elektronikus ügyintézés támogató nyilvántartások, olyan információs rendszerek, amelyek vezetésének elsődleges célja, hogy áttekintést biztosítsanak a nyilvántartás objektuma, tehát a meghatározott szempontok szerint összegyűjtött és rendszerezett adatok felett.* A modern kori nyilvántartások vezetésének célrendszere emellett kiterjed az elektronikus ügyintézés biztosítására is. Ennek érdekében az elektronikus információs rendszerek adatkezelője biztosítja az automatikus vagy egyszerű információátadást<sup>28</sup> az elektronikus ügyintézés megteremtésében közreműködő nyilvántartások számára, vagy közvetlen hozzáférést nyújt törvényben meghatározott célok és jogalap teljesülése mellett a nyilvántartás adataihoz, például az elektronikus ügyintézéshez szükséges elektronikus azonosítás elvégzéséhez. Jelen esetben a természetes személy személyesen megjelenik az ügyfél-regisztrációs szerv előtt, mely szerv az ügyfél által bemutatott, a személyazonosság igazolására alkalmas hatósági igazolványban szereplő adatok alapján azonosítja őt. Az ügyfél-regisztrációs szerv a természetes személy hatósági igazolványban szereplő természetes személyazonosító adatait összeveti a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás adataival, vagy a központi idegenrendészeti nyilvántartás adataival.<sup>29</sup>

A nyilvántartások közötti kommunikáció az egyik alapfeltétele az elektronikus ügyintézésnek. *Az elektronikus ügyintézés során is érvényesül a hatósági eljárás során alkalmazott szabály, melynek értelmében a közigazgatási hatósági eljárásban az ügyfél azonosításához szükséges adatok kivételével az ügyféltől nem kérhető olyan adat igazolása, amely nyilvános, vagy amelyet jogszabállyal rendszeresített közhiteles nyilvántartásnak<sup>30</sup> tartalmaznia kell.*<sup>31</sup> Az elektronikus ügyintézés esetében pedig – az ügyfél azonosításához szükséges adatok kivételével – az elektronikus ügyintézés biztosító szerv az ügyféltől nem kérheti olyan adat igazolását, amelyet az érintett szerv az Info tv.-ben előírt kötelezettsége alapján közzétett, vagy amelyet jogszabállyal rendszeresített közhiteles nyilvántartásnak tartalmaznia kell. Ebben az esetben az elektronikus ügyintézés biztosító szerv az adatot automatikus vagy egyszerű információátadás útján szerzi be.<sup>32</sup>

**Az elektronikus ügyintézés biztosító nyilvántartásokon belül két kategória különíthető el:**

- az elektronikus ügyintézés folyamatába épített nyilvántartások, és
- az elektronikus ügyintézés koordinálását elősegítő nyilvántartások.

<sup>28</sup> Megjegyzés:

*Automatikus információátadás:* információátadás az információ átadását biztosító együttműködő szerv részéről emberi beavatkozást nem igénylő módon. (E-ügyintézési tv. 1. § 3. pont)

*Egyszerű információátadás:* információ automatikus információátadásnak nem minősülő átadása együttműködő szervek között. (E-ügyintézési tv. 1. § 12. pont)

<sup>29</sup> E-ügyintézési tv. 31. § (2) bek.

<sup>30</sup> Vö. KISFALUDI ANDRÁS: *Mitől közhiteles a közhiteles nyilvántartás?* In: Gazdaság és jog 2003. XI. évf. 7–8. sz., 3–15.

<sup>31</sup> Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 36. § (2) bek.

<sup>32</sup> E-ügyintézési tv. 20. § (1)-(2) bek.

**Az elektronikus ügyintézés folyamatába épített nyilvántartások az alábbiak:**

- ügyfél-regisztrációs nyilvántartás,
- az ügyfél ügyintézési rendelkezésének nyilvántartása,
- elektronikus ügyintézés igénybe vevő külföldi személyek nyilvántartása,
- iratérvényességi nyilvántartás, és
- tudástár.

**Az elektronikus ügyintézés koordinálását elősegítő nyilvántartások az alábbiak:**

- elektronikusan intézhető ügyek adatbázisa;
- nyilvántartások nyilvántartása (információforrások regisztere, adat- és iratmegnevezések jegyzéke).

Jelen tanulmánynak nem célja valamennyi, az elektronikus ügyintézés biztosító nyilvántartástípus bemutatni. A következőkben a felsorolt adatbázisok közül az iratérvényességi nyilvántartást, és a nyilvántartások nyilvántartását tekintem át részletesen.

### Iratérvényességi nyilvántartás

*Az iratérvényességi nyilvántartás egy dokumentum-nyilvántartás, amely az elektronikus ügyintézés biztosító szerv által készített elektronikus dokumentumok, illetve az elektronikus dokumentumokról készített papíralapú hiteles másolatok tartalmának és hitelességének ellenőrzését biztosítja.*<sup>33</sup> Az iratérvényességi nyilvántartásban az igénybe vevő a birtokában lévő papír alapú vagy elektronikus dokumentum hitelességét, illetve tartalmát tudja ellenőrizni. A nyilvántartás nyilvánosan elérhető, abban bárki ellenőrizheti a birtokában lévő, a nyilvántartásban rögzített dokumentum nyilvántartásban elérhető adatait, valamint adott esetben annak hitelességét is.<sup>34</sup> Ezen adatbázis vezetésének előnye, hogy a papír alapú dokumentum, például egy közigazgatási szerv által hozott döntés hitelessége aláírás és pecsét elhelyezése nélkül is biztosítható és ellenőrizhető.

### Nyilvántartások nyilvántartása

A nyilvántartások nyilvántartása az Európai Bizottság „*Európai interoperabilitási keret – Végrehajtási stratégia*” c. közleménye alapján egy olyan katalógus, amely a jelentősebb közigazgatási nyilvántartások működéséről és a bennük tárolt adatokról nyújt áttekintést a közigazgatási szervek számára.<sup>35</sup>

A nyilvántartások nyilvántartása magába foglalja az információforrások regiszterét, valamint az adat- és iratmegnevezések jegyzékét. Az **információforrások regisztere** működtetésének célja, hogy adatokat tároljon az elektronikus ügyin-

<sup>33</sup> Az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet [a továbbiakban: E-ügyintézési vhr.] 97. § (1) bek.

<sup>34</sup> E-ügyintézési tv. 40. §

<sup>35</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Európai interoperabilitási keret – Végrehajtási stratégia [Brüsszel, 2017. 3. 23. COM(2017) 134 final] (a továbbiakban: Európai interoperabilitási keret – Végrehajtási stratégia) 2. sz. melléklet 36., 39.

tézis keretében együttműködő szerveknél rendelkezésre álló információk köréről, azok elérésének módjáról, valamint az együttműködő szervek által működtetett automatikus információelérési felületekről.<sup>36</sup> Ezáltal az együttműködő szervek számára rendelkezésre áll azon információ, hogy az ügyeik elintézéséhez szükséges, releváns adatok mely információk rendszerben találhatóak meg, és hogyan érhetőek el.

Az adat- és iratmegnevezések jegyzéke, mint elektronikus jegyzék tartalmazza az informatikai együttműködés biztosítása szempontjából jelentőséggel bíró információk körét, valamint azok megnevezését, a megnevezések mellett azok értelmezéseit, továbbá az adatok és iratok kezeléséhez szükséges információt.<sup>37</sup> A jegyzék tartalmazza többek között a leggyakoribb azonos típusú adatok és iratok terminológiai egységes megjelölését; a leggyakoribb azonos típusú adatok és iratok olyan definícióját vagy tartalmi körülírását, amely alapján az adatok és iratok egyértelműen beazonosíthatók mind az információforrás, mind az információ átvételére jogosult együttműködő szerv számára.<sup>38</sup> Ezen nyilvántartásnak köszönhetően megszűnik azon probléma, hogy az együttműködő szerv az ügye elintézéséhez szükséges adatot terminológiai eltérések miatt nem találja meg.

A nyilvántartások nyilvántartásának mindkét adatbázisa nyilvános, bárki számára azonosítás, díjfizetés vagy költségterítés nélkül megismerhető.<sup>39</sup>

#### 4. Nyilvántartásokkal szemben támasztott követelmények

A nyilvántartásokkal szemben támasztott követelmények olyan kritériumok, és elvárások összessége, amelyek megvalósulása elősegíti a nyilvántartások megfelelő és jogszerű működését; a korszerű közigazgatás megvalósulását; a hatékony, magas színvonalú ügyintézés; a bürokrácia csökkentését; az Európai Unió tagállami közigazgatási szervek elektronikus rendszereinek együttműködését mind tagállamon belül, mind tagállamok között, továbbá a digitális széttagozottság felszámolását.

A nyilvántartásokkal szembeni követelmény, hogy az adatbázis, illetve a benne rögzített adatok **pontosak, hitelesek, naprakészek** legyenek, hiszen ezen információs rendszerekre támaszkodva születnek az egész országra kiterjedő államhatalmi döntések.

A szakirodalomban az egyes szerzők – nyilvántartásokkal szemben – az alábbi követelményeket támasztják:

**Horváth Imre álláspontja** szerint a nyilvántartás hasznosága a következő követelmények teljesülése esetén biztosítható: a *könnyű alkalmazhatóság; a hozzáférési sebesség; a biz-*

*tonság; a megbízhatóság; az adatok könnyű karbantartása; a tárolási igények; és a költséghatékonyság.*<sup>40</sup>

**Torma András szerint** valamennyi nyilvántartással szemben támasztott követelmény: a *célszerűség és a célhoz kötöttség; a törvényesség; az objektumközelség; a párhuzamos adatkezelés kizárása; a rugalmasság; a teljesség; a gépiesíthetőség; és a gazdaságosság.*<sup>41</sup>

**Nyitrai Péter** a nyilvántartásokkal kapcsolatos követelményeket két csoportba sorolja. Léteznek általános (minden korban fennálló), és garanciális (korszerű nyilvántartások megjelenéséhez köthető) elvárások. Általános elvárás a *megbízhatóság; az egyszerű kezelhetőség; az olcsóság; a teljeskörűség; valamint a többszörös nyilvántartás elkerülése.* Garanciális elvárások pedig a *jogszerűség; a célhoz kötöttség; az illetéktelen hozzáférés kizárása és az adatbázisok összekapcsolhatóságának korlátozása.*<sup>42</sup>

A magam részéről egyetértek a nézetekkel, a teljeskörűség azonban megkívánja, hogy az elemzésem kiterjedjen a hatályos joganyagra és stratégiai dokumentumokra is.

A szakirodalomban, a hatályos magyar és uniós joganyagban, valamint a témához kapcsolódó stratégiai dokumentumokban megfogalmazottak szerint – a modern kor közigazgatási nyilvántartásaival szemben – az alábbi követelmények támaszthatók:

- jogszerűség és célhoz kötöttség;
- megbízhatóság;
- teljeskörűség;
- gazdaságosság;
- felhasználó-központúság és egyszerű kezelhetőség;
- interoperabilitás;
- technológiasemlegesség;
- biztonság és adatvédelem;
- innováció.

#### Jogszerűség és célhoz kötöttség

A jogszerűség követelménye számos elvárást foglal magába. Ezen kritériumnak megfelelően kizárólag olyan **nyilvántartást kell kötelezően** létrehozni, amelynek vezetését jogszabály rendeli el. Továbbá a nyilvántartásban csak olyan **adatok kezelhetők**, amelynek kezelését a nyilvántartást létrehozó jogszabály nevesít, és az adatkezelésre kizárólag a **jogszabályban meghatározott célokhoz kötötten, mértékben és ideig** van lehetőség.<sup>43</sup>

A jogszerűség követelményéhez sorolandó a **nyilvántartás-hoz történő hozzáférés** jogi keretének meghatározása. A jogalkotó feladata a nyilvántartás vezetésében, működtetésében érintett szervek és személyek, valamint azok hatásköreinek pontos meghatározása. Minden közigazgatási nyilvántartás tekintetében fennálló szerepkörtípusok a következők: az

<sup>36</sup> E-ügyintézési tv. 68. § (1) bek.

Megjegyzés:

*Automatikus információátadási felület:* az információ átadását biztosító együttműködő szerv által létrehozott és üzemeltetett, automatikus információátadást lehetővé tevő műszaki megoldás. (E-ügyintézési tv. 1. § 4. pont)

<sup>37</sup> E-ügyintézési tv. 69. § (1) bek.

<sup>38</sup> E-ügyintézési vhr. 152/B. § (1) bek. a)-b) pont

<sup>39</sup> E-ügyintézési tv. 68. § (4) bek., 69. § (3) bek.

<sup>40</sup> HORVÁTH i.m. 153.

<sup>41</sup> TORMA i.m. 33–34.

<sup>42</sup> NYITRAI – CZÉKMANN – KÁRPÁTI i.m. 9.

<sup>43</sup> Info tv. 4. § (1)-(2) bek.

adatkezelő, az adatfeldolgozó, a bejegyzésre, a betekintésre, a közvetlen hozzáférésre és az adatigénylésre jogosult.<sup>44</sup>

A jogszerűség további vetülete a **párhuzamos adatkezelés elkerülése**, vagyis a redundanciáktól mentes nyilvántartások biztosítása<sup>45</sup>, tehát annak a kiküszöbölése, hogy ugyanazon adatok egy időben több nyilvántartásban is szerepeljenek. Ezen elvárás teljesülésének gyakorlatban megvalósuló eszköze a nyilvántartások konszolidációja, mely célkitűzést a *Digitális megújulás cselekvési terv 2010–2014, Az infokommunikációs ágazat cselekvési terve a társadalom és a gazdaság megújulásáért* c. dokumentum (a továbbiakban: Cselekvési terv) és a *Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0)* is megfogalmazza. A Cselekvési terv szerint a konszolidáció keretében felülvizsgálendő az egyes nyilvántartások adattartalma; a duplikációk adattisztítással megszüntetendők; megvizsgálendő a nyilvántartások egymáshoz való viszonya – különös tekintettel a hasonló adatkört tároló adatbázisokra; majd megszüntetendő a párhuzamosan kezelt adatok többszörös nyilvántartása.<sup>46</sup>

## Megbízhatóság

Az elektronikus nyilvántartásokkal szembeni elvárás, hogy kiszámíthatóan, stabilan, üzemzavaroktól mentesen működjenek, garantált legyen a rendelkezésre állás, és a nyilvántartott adatok bármikor visszakereshetők legyenek. A megbízhatóság másik vetülete, hogy a nyilvántartásban szereplő adatok a valóságot tükrözzék és naprakészek legyenek, ezáltal biztosítva a megalapozott és gyors döntéshozatalt.

## Teljeskörűség

A teljeskörűség célja – a jogszerűség követelményét szem előtt tartva – a nyilvántartás objektumához kapcsolódó valamennyi adat rögzítése. Ezen elvárásnak az elektronikus nyilvántartások kiválóan megfelelnek, hiszen a beépített mögöttes ellenőrzési szabályoknak köszönhetően a rendszer addig nem is enged tovább a folyamatban a felhasználót, ameddig valamennyi releváns adatot be nem jegyzi, ezáltal garantálva a teljeskörűség érvényesülését.

A teljeskörűség követelményéhez kapcsolódik az objektumközelség elvárása, vagyis a nyilvántartásba a bejegyzést, az adatváltozást ott célszerű bejegyezni, ahol a nyilvántartás

objektuma van (él, dolgozik), vagy ahol az adatváltozást bejelentették.

## Gazdaságosság

A gazdaságosság kritériuma az anyagi ráfordítás ésszerű keretek közé szorítását, egyszerűbb és költségkímélő megoldások alkalmazását jelenti. Ezen elvárásnak érvényesülnie szükséges a nyilvántartás tervezésekor, kialakításakor, bevezetésekor, működtetésekor, illetve továbbfejlesztésekor.

A gazdaságosság elvárásához kapcsolódik a párhuzamos adatkezelés elkerülésének érvényre juttatása, mely követelmény megvalósulása esetén csökken a megegyező adatkört tartalmazó nyilvántartások száma, ezáltal alacsonyabb üzemeltetési költség hárul a közigazgatásra.

## Felhasználó-központúság és egyszerű kezelhetőség

Mind az elektronikusan vezetett, mind a papír alapú nyilvántartásokkal szemben támasztott elvárás, hogy az ügyintéző egyszerűen és gyorsan el tudja sajátítani az adott adatbázis használatához szükséges ismereteket. A felhasználó-központúság követelménye kapcsolódik a megbízhatóság követelményéhez, hiszen a kiszámíthatóan, stabilan, üzemzavaroktól mentesen működő nyilvántartások biztosítása a felhasználók érdekét is szolgálja.

## Interoperabilitás

*Az interoperabilitás a közigazgatási szervek azon képessége, hogy kölcsönösen előnyös, konszenzuson alapuló közös célok elérése érdekében, a szervek saját, egyedi munkafolyamataik révén, az infokommunikációs technológiai rendszereik között adatcserét tudnak lebonyolítani.*<sup>47</sup> A legáltalánosabban megfogalmazva interoperabilitás alatt a szervek között kommunikáció, valamint az információs rendszerek közötti átjárhatóság, adatcsere értendő.

Interoperabilitás célja a digitális széttöredezettség felszámolása, és az Európai Unió tagállamon belüli, illetve a tagállami szervek közötti együttműködési képesség növelése.

Az interoperabilitás jogi keretének kialakítása érdekében született meg hazánkban *az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól szóló 2013. évi CCXX. törvény*, melynek 2016. december 31-ei hatályon kívül helyezését követően az együttműködéséről *az E-ügyintézési tv. – Az elektronikus ügyintézészt biztosító, valamint egyéb szervek informatikai együttműködése* c. Része – rendelkezik.

A jogi háttér megteremtése mellett a hazai stratégiai dokumentumokban célkitűzésként szerepel a nyilvántartások

<sup>44</sup> Megjegyzés:

*Adatkezelő:* az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely önállóan vagy másokkal együtt az adat kezelésének célját meghatározza, az adatkezelésre (beleértve a felhasznált eszközt) vonatkozó döntéseket meghozza és végrehajtja, vagy az adatfeldolgozóval végrehajtatja. [Info tv. 3. § (1) bek. 9. pont]

*Adatfeldolgozó:* az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely szerződés alapján – beleértve a jogszabály rendelkezése alapján kötött szerződést is – adatok feldolgozását végzi. [Info tv. 3. § (1) bek. 18. pont]

<sup>45</sup> Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020, 92.

<sup>46</sup> Cselekvési terv 54.

<sup>47</sup> Európai interoperabilitási keret – Végrehajtási stratégia 2. sz. melléklet 5., Az Európai Parlament és Tanács 2015/2240 határozata (2015. november 25.) az európai közigazgatások, üzleti vállalkozások és polgárok rendelkezésre álló interoperabilitási megoldásokra és közös keretekre vonatkozó programnak (ISA2 program) mint a közzféra korszerűsítése eszközének létrehozásáról 2. cikk 1. pont

közötti kommunikációs képesség növelése. Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020 alapján Magyarország közigazgatási nyilvántartásai között az interoperabilitás szintje alacsony, az adatok elérhetővé tétele más rendszerek számára is korlátozott. Mind a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia, mind a Nemzeti Infokommunikációs Stratégia célkitűzései között szerepel, hogy a 2014-2020 időszakban a jelentősebb informatikai rendszereink kommunikációs képességének növelése megvalósuljon.<sup>48</sup>

### Technológia-semlegesség

Az elektronikus nyilvántartás kialakítása során a nyilvántartást vezető szervnek törekednie kell arra, hogy a nyilvántartásra vonatkozó technológiai megoldások kiválasztása során minimalizálja a technológiai függőséget, vagyis olyan megoldások szükségesek, amelyek képesek alkalmazkodni a gyorsan változó technológiai környezethez. Elvárás az elektronikus információs rendszerekkel szemben, hogy rugalmassággal és alkalmazkodóképességgel rendelkezzenek, illetve – amennyiben megoldható – a közigazgatásban bevezetendő rendszerek esetében nyílt forráskódú szoftverekre épülő fejlesztéseket valósítsanak meg.<sup>49</sup>

### Biztonság és adatvédelem

*Az Európai interoperabilitási keret – Végrehajtási stratégia 8. alapelveivel, a „biztonság és adatvédelemmel” összhangban a közigazgatási szerveknek az eljárásaik és az ügyintézés során garantálniuk kell az ügyfelek számára a biztonságos környezetet, és a folyamatok jogszerűségét, beleértve az eljárással érintett nyilvántartások működtetését, az abból történő adatszolgáltatást, illetve a nyilvántartás adataira alapozott döntéshozatalt.*<sup>50</sup>

A biztonság egyik vetülete az informatikai biztonság. Az állami és önkormányzati szervek elektronikus információ-biztonságáról szóló 2013. évi L. törvény 1. § 15. pontja értelmében: „*elektronikus információs rendszer biztonsága: az elektronikus információs rendszer olyan állapota, amelyben annak védelme az elektronikus információs rendszerben kezelt adatok bizalmassága, sértetlensége és rendelkezésre állása, valamint az elektronikus információs rendszer elemeinek sértetlensége és rendelkezésre állása szempontjából zárt, teljes körű, folytonos és a kockázatokkal arányos.*” A rendszer biztonságának garantálásához szükséges intézkedések megtétele az adatkezelő, illetve tevékenységi körében az adatfeldolgozó feladata. Ilyen intézkedések például a jogosulatlan hozzáférés, megváltoztatás, továbbítás, nyilvánosságra hozatal, törlés vagy megsemmisítés, valamint a véletlen megsemmisülés és sérülés, továbbá az alkalmazott technika megváltozásából fakadó hozzáfér-

hetetlenné válás ellen a technikai és szervezési intézkedések megtétele és eljárási szabályok kialakítása.<sup>51</sup>

A biztonságos informatikai környezet megteremtése mellett az információs rendszerekkel szemben támasztott biztonsági követelmény, hogy az adatkezelés, és az adatfeldolgozás a releváns jogszabályok betartásával történjen, megvalósítva ezáltal az adatok védelmét. Az adatvédelem követelményének célja, hogy a nyilvántartás működését megvédje az **adattvédelmi incidensektől**, tehát személyes adat jogellenes kezelésétől vagy feldolgozásától, így különösen a jogosulatlan hozzáféréstől, megváltoztatástól, továbbítástól, nyilvánosságra hozataltól, törléstől vagy megsemmisítéstől, valamint a véletlen megsemmisüléstől és sérüléstől.<sup>52</sup>

A biztonság követelményének érvényre juttatása azonban indokolatlanul nem korlátozhatja a közigazgatási szervek közötti, jogszabályon alapuló adatszolgáltatási megkeresések teljesítését, továbbá a szintén jogszabályon alapuló, ügyfelek adatigénylési kérelmei alapján teljesítendő, személyes, testreszabott adatszolgáltatásokat.<sup>53</sup>

### Innováció

Az innováció olyan nyilvántartásokkal szemben támasztott elvárás, amely az adatbázisokban rejlő fejlődési lehetőségek kiaknázását támogatja. A nyilvántartások innovációja követelmény egyik legfontosabb iránya az egyes nyilvántartások egymás közötti kommunikációjának megvalósítása tagállami és uniós szinten egyaránt. Az innovációnak köszönhetően a közigazgatási szervek információs rendszerei a modern kor elvárásainak megfelelő IKT technológiák alkalmazásával továbbfejleszthetők, ezáltal elősegítve a gyorsabb döntéshozatalt, növelve a közigazgatás szolgáltató jellegét, lehetővé téve a lakosság számára a korszerűbb és hatékonyabb közszolgáltatásokat.

### 5. Következtetések

A közigazgatási nyilvántartások folyamatos fejlődésben vannak. Az állam működése szempontjából kiemelt jelentőségű alap- és szaknyilvántartások elektronizálása már megtörtént (elektronikus anyakönyv, személyiadat- és lakcímnnyilvántartás, bünyügyi nyilvántartás, ingatlan-nyilvántartás). A társadalom, a gazdaság és a technológia rohamos fejlődésének köszönhetően az újonnan létrehozott információs rendszerek pedig már mind elektronikus információs rendszerként kerülnek kialakításra.

A jelenkor nyilvántartás-vezetésének egyik legfontosabb megoldandó feladata a redundáns adatnyilvántartás, és a szigorú nyilvántartások felszámolása, valamint a nyilvántartás adataihoz történő általános elektronikus hozzáférés biztosítása.

<sup>48</sup> Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020 93., Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 81., 100.

<sup>49</sup> Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 81., 100.

<sup>50</sup> Európai interoperabilitási keret – Végrehajtási stratégia 2. sz. melléklet 17.

<sup>51</sup> Info tv. 7. § (2)-(3) bek.

<sup>52</sup> Info tv. 3. § 20. pont

<sup>53</sup> Cselekvési terv 68.

A redundancia felszámolásának első lépéseként felmérendő, hogy az egyes adatok, adatkörök mely nyilvántartásokban szerepelnek, ezek közül mely adatbázis az elsődleges és hiteles adatforrás. Ezt követően lehet a párhuzamos adatnyilvántartást felszámolni a jogszabályi környezet újraszabályozásával, az adatok egy helyen történő tárolásával és az érintett nyilvántartások között kommunikáció megvalósításával. A redundáns adatkezelés vizsgálatának tárgyai lehetnek Magyarország személyi alapnyilvántartásai, az elektronikus anyakönyv, továbbá a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás.

A redundancia felszámolásának másik oldala hazánk nyilvántartásainak létjogosultság szempontjából történő felülvizsgálta. A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020 felmérése szerint jelenleg több mint 1300 különálló adatbázis alkotja az elektronikus közigazgatás hátterét. Ilyen mennyiségű rendszerhalmaz működtetése, üzemeltetése hatalmas erőforrásokat emészt fel. Indokolt az egyes információs rendszerek számának csökkentése, a nyilvántartásokkal szemben támasztott követelmények figyelembe vételével.

A nyilvántartás adataihoz történő elektronikus hozzáférés biztosítása egyrészt jelenti az egyes közigazgatási információs rendszerek közötti adatcserét, másrészt az egyes szervek számára történő adattovábbítások elektronikus eszközök útján történő teljesítését, harmadrészt pedig az ügyfelek elektronikus adatigénylési kérelmének befogadási képességét és azok teljesítésének elektronikus eszközök útján történő teljesítését az ügyfelek számára. A nyilvántartások közötti adatcsere biztosításának eszköze az interoperabilitás megvalósítása mind

tagállami, mind uniós szinten. A megegyező vagy hasonló objektumokat nyilvántartó tagállami információs rendszerek kommunikációja révén csökkenthetők lennének azon bürokratikus formaságok, melyek jelenleg terhelik az uniós polgárokat, miközben a szabad mozgás és tartózkodás jogát gyakorolják.

Számos nyilvántartás vonatkozásában átmeneti időszakot élünk. Megtörtént az átállás az elektronikus nyilvántartás-vezetésre, azonban a történeti, bizonyos esetekben aktuális adatok még az adott nyilvántartás papír alapú előzményében szerepelnek. Példaként említhető az EAK rendszer, ahol a papír alapú állami anyakönyvekben (1895. október 1. – 2014. július 1.) szereplő bejegyzés felmenő rendszerben kizárólag akkor kerül át az elektronikus nyilvántartásba, ha arról anyakönyvi kivonatot igényelnek, vagy az érintettnek újabb anyakönyvi eseménye következik be. Ezen átmeneti időszak áthidalására megoldást jelentene a papír alapú nyilvántartásokban szereplő adatok digitalizálása.

Összegzésként megállapítható, hogy a közigazgatás nyilvántartási rendszere, a nyilvántartások vezetése az utóbbi évtizedekben – igazodva a világ rohamos fejlődéséhez – gyökeres változásokon ment keresztül. Az új nyilvántartás-vezetési logika maga után vonta mind a jogalkotó, mind a nyilvántartást vezető szervek szemléletváltását és alkalmazkodását az új körülményekhez. A megvizsgált uniós és magyar stratégiai dokumentumok alapján látható, hogy mely területeken szükséges a fejlesztések ösztönzése annak érdekében, hogy a közigazgatás információs rendszerei megfeleljenek a modern kor által támasztott valamennyi követelménynek.