

Nagyné Takács Veronika – Berényi László

ADATKEZELÉS ÉS ADATVÉDELEM A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETI SZABÁLYOZÁSBAN – PILLANATKÉP NÉHÁNY KÖZIGAZGATÁSI SZERV SZABÁLYOZÁSI GYAKORLATÁNAK EGYES ASPEKTUSAIRÓL

Data Management and Data Protection in the Organisational Regulation of the Public Administration – Pilot Study of Some Aspects of Regulatory Practice in Some Public Administration Bodies

Nagyné dr. Takács Veronika PhD-hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
takacs.veronika2016@gmail.com

Dr. Berényi László egyetem docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és
Nemzetközi Tanulmányok Kar, Közszervezési és Infotechnológiai Tanszék,
berenyi.laszlo@uni-nke.hu

A tanulmány a közigazgatási szervek tevékenységének szabályozásában kiemelt szerepet játszó közjogi szervezetszabályozó eszközök, a szervezeti és működési szabályzatok alkalmazási gyakorlatáról készít – pilot jelleggel – pillanatfelvételt. A szerzők négy minisztérium szervezeti és működési szabályzata alapján az adatkezelési és adatvédelmi tevékenységek szabályozása szempontjából hasonlítják össze az egyes szervezetek szabályozó alapidokumentumait. A tanulmány – bár rámutat a közös (azonos vagy hasonló) szabályozási megoldások alkalmazására utaló jelenségekre – végső következtetésként az értelmezést és az alkalmazást olykor nehezítő heterogenitás csökkentését támogató szabványosítás lehetséges irányaira tesz javaslatot.

KULCSSZAVAK: adatvagyon, adatvagyon-gazdálkodás, közigazgatás, szabályozás, szervezeti és működési szabályzat

The study presents a pilot assessment of the practice of applying the organisational and operational rules, which play a key role in regulating the activities of public authorities.

Based on the organisational and operational rules of four elected Ministries, the authors compare the regulatory documents in terms of the regulation of data management and data protection activities. The study, while pointing to common (identical or similar) regulatory approaches, concludes by suggesting possible directions for standardisation to support the reduction of heterogeneity that sometimes hampers interpretation and application.

KEYWORDS: data asset, data asset management, public administration, regulation, organisational and operational rules

A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEKRE VONATKOZÓ NORMARENDSZER

A közigazgatási szervek működésének, feladatellátásának szabályozása közigazgatási jogi és közigazgatás-tudományi (szerveztudományi) megközelítésben is évszázados evidencia. A közigazgatási teljesítménymérés – legyen szó az irányító, felügyelő szervezetek számára készített összefoglalókról, statisztikákról, önértékelésről, vagy éppen más, hasonló tevékenységet folytató szervezetek gyakorlatával való összevetésről (benchmarkingről) – folyamatosan fejlesztett módszertanokon alapuló, saját történelemmel, hagyományokkal rendelkező, fejlesztéspolitikát támogató tevékenység.¹ Értelemszerűen adódik a két említett terület összekapcsolásának igénye, ezáltal annak vizsgálata, hogy a közigazgatási szervekre vonatkozó szabályozás lehet-e összemérés tárgya.

A magyar közigazgatási szervek működését jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök, valamint egyéb belső rendelkezések szabályozzák. A jogszabályi hierarchiával összhangban az Alaptörvény, az Országgyűlés által elfogadott törvények, a kormányrendeletek, továbbá a miniszteri rendeletek egyaránt tartalmazzák a működés során kötelezően betartandó előírásokat. A jogalkotásról szóló törvény alapján jogszabálynak nem minősülő közjogi szervezetszabályozó eszközben – normatív utasításban – szabályozhatja a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a központi államigazgatási szerv vezetője, az Országos Bírósági Hivatal elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az Állami Számvevőszék elnöke, a fővárosi és vármegyei kormányhivatal vezetője, valamint a polgármester és a jegyző a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét.² A közjogi szervezetszabályozó eszközök nyilvánosak; ezeket (a minősített adatot tartalmazó normatív határozatok és utasítások kivételével) a *Magyar Közlöny*ben közzé kell tenni.³ Az úgynevezett belső rendelkezések szervezeti felépítéstől, hagyományoktól, kultúrától függően többféle formában jelennek, jelenhetnek meg, aminek eredménye lehet egyes fogalmak vagy tevékenységek eltérő értelmezése.

¹ KAISER 2022: 152, 153.

² 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 23. § (1)–(4) bekezdés.

³ Jat. 26. § (2) bekezdés.

A SZERVEZETI ÉS MŰKÖDÉSI SZABÁLYZAT SZEREPE

A felsorolásból kiemelés érdemel a közigazgatási szerv „szervezetét és működését” átfogóan szabályozó szervezeti és működési szabályzat (SZMSZ), amelyet a szerv vezetője ad ki, és amelynek előzetes jóváhagyása a közigazgatási szerv felett irányítási jogkört gyakorló vezető hatáskörébe tartozik.⁴ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény (Infotv.) rendelkezése alapján az SZMSZ-t – mint közérdekű adatot – a közigazgatási szervek (néhány kivételtől eltekintve) kötelesek honlapjukon elektronikusan közzétenni.⁵

Az SZMSZ a közigazgatási szerv szervezeti felépítését és feladatait rögzítő „katalógus”, amely egyszerre tartalmazza a szervezet alaptevékenységének a körébe tartozó, illetve az alaptevékenység ellátását támogató feladatokat.⁶ Emellett – szükségszerűen – tartalmazza a szervezet vezetésével, illetve a feladatellátással kapcsolatos jogokat, felelőségeket, hatásköröket, eljárásrendeket. Jellemző tartalmi elemei többek között a döntések meghozatalának és az ezeket rögzítő iratok aláírásának rendje, a vezetők helyettesítésére vonatkozó szabályok, a különböző jogszabályok által előírt szabályzatok elkészítéséért való felelősség. Az SZMSZ alapján – már csak a közigazgatási szerv egyes szakterületei, szervezeti egységei vonatkozásában – készülnek el az ügyrendek, továbbá az egyes munkatársak konkrét feladatait és felelőségeit rögzítő munkaköri leírások, így biztosítva egyrészt az egyértelmű feladatmeghatározást, másrészt a számon kérhetőséget.

A minisztériumok SZMSZ-einek elkészítésével kapcsolatban a kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet is tartalmaz előírásokat. Eszerint a minisztériumok SZMSZ-einek egységességéről a miniszterelnök gondoskodik, aki az Alaptörvény keretei között meghatározza a kormányzati szervezetalakítás általános irányait, ideértve az egyes minisztériumok szervezeti és működési szabályzatai előkészítésének általános elveit is, továbbá egységes szempontrendszerre tesz javaslatot a minisztériumok szervezeti és működési szabályzatai tekintetében.⁷

A SZABÁLYOZÁS MINŐSÉGÉNEK ÉRTÉKELÉSE

A jog (ti. a jogszabály vagy a jogszabályok összessége) értékének lehetséges fokmérői lehetnek a (jog)technikai megközelítés milyensége, a társadalmi viszonyok rendezésére való tényleges alkalmasság. A jogszabály közigazgatási terméként, a politikai szándékok

⁴ 2010. évi XLIII. törvény (Játv.) 2. § (1) bekezdés *d* pont.

⁵ 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) 1. melléklet.

⁶ A két feladatcsoport megnevezése sem a közigazgatással összefüggő szakirodalomban, sem a közigazgatási szervek által alkalmazott terminológiában nem egységes. A leggyakoribb fogalompárosok a szakmai-szervezeti, szakmai-funkcionális, szakmai-adminisztratív, funkcionális-institucionális, ágazati-funkcionális. (FAZEKAS-FICZERE 2005: 244, GELLÉN et al. 2013: 38; PATYI 2017: 67.) A tanulmány a továbbiakban a szakmai-támogató fogalompárt használja.

⁷ 182/2022. (III. 4.) Korm. rendelet 3. § (2) bekezdés *a* pont, 6. § *d*) pont *db*) alpont.

leképzőjeként, a jogbiztonság garanciájaként, illetve érvényesülő vagy éppen nem érvényesülő magatartás-szabályozásként is felfogható.⁸ A magyar jogalkotás minőségét elméleti szinten és empirikus vizsgálatok alapján is tárgyaló összefoglaló kötet – „a minőség négy fogalmi eleméből” kiindulva – tartalmi–közpolitikai, formai–jogi–alkotmányos, eljárás, illetve stabilitási kritériumok szerinti értékeléseket tartalmaz.⁹

A magyar közigazgatás – többek között a jogi ismeretek közszolgálati képzési tananyagbeli túlsúlyában, a jogi végzettséggel rendelkező köztisztviselők jelentős számában és nem utolsósorban a jog szervezetfejlesztési, szervezet-korszerűsítési eszközként való alkalmazásában megnyilvánuló – „jogias jellegéből” következően a jogi megfelelés vizsgálata – akár tartalmi, akár formai oldalról – a legalapvetőbb megközelítési mód,¹⁰ ez azonban nem ad választ minden felmerülő kérdésre.

Az SZMSZ a szervezet működését meghatározó legfontosabb előírás-gyűjteménynek tekinthető, amelynek kontrollja egyszerre szolgálja a jogszabályoknak való megfelelés biztosítását és a szervezeti működés hatékonyságának fokozását. Az előbbire jó példa, hogy az Állami Számvevőszék (ÁSZ) az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerveként folytatott, költségvetési szerveket érintő ellenőrzései során hangsúlyos szerepet kap a szervezetek belső szabályozása. Az ellenőrzések tapasztalatait összegző jelentésben a belső szabályozás megfelelőségének értékelése három szempont alapján történik:

- teljesülnek-e a jogszabályok által előírt szabályozási kötelezettségek, azaz elkészültek-e és hatályosak-e az előírt szabályzatok;
- azok tartalma megfelel-e a jogszabályi előírásoknak és a szakmai elvárásoknak; továbbá
- a belső szabályozás és a követett gyakorlat összhangban van-e, azaz a tevékenység a belső szabályozásban előírtak szerint zajlik-e.¹¹

Az ÁSZ általában háromfokozatú skála szerint értékeli; kiváló, megfelelő, fejlesztendő, illetve megfelelő, részben megfelelő, nem megfelelő megállapításokkal. Ugyanilyen fontos azonban az SZMSZ szervezet általi kontrollja is. Elfogadva, hogy a dokumentum a szervezeti kultúrát (is) leképezi, az a – pszichológiából kölcsönzött, szemléletes kifejezéssel élve – a szervezet „énképével”¹² szoros kapcsolatot mutat. Tükrözi, hogy a szervezet (a szabályozás létrehozói) mit tart (tartanak) fontosnak, és azt hogyan (milyen megfogalmazásban, milyen szövegkörnyezetben) rögzíti (rögzítik). Így megközelítve benchmark vizsgálatok tárgyát képezhetik a különböző szervezetek SZMSZ-ei, összehasonlításuk minőségfejlesztési célokat szolgálhat. A szabályozás minőségének értékelése – a „mit” és a „hogyan” kérdésre adandó válaszok keresése során – számos szempont szerint végezhető el. A szűkebb

⁸ KONDOROSI 2005: 188.

⁹ SEBŐK–GAJDUSCHEK–MOLNÁR 2020: 37–41.

¹⁰ GAJDUSCHEK 2012: 29, 37; RÓNAY 2014: 32–37.

¹¹ Lásd pl. Állami Számvevőszék 2021., Állami Számvevőszék: Jelentés. Az adatgyűjtés, adatfeldolgozás rendszerének ellenőrzése 2023, lásd: www.asz.hu/en/jelentesek

¹² Lásd PLÉH 2010.

szakterület elsősorban a jogszabályalkotás minőségi kérdéseit kutatja,¹³ a „jogszabályok alatti” szabályozási szint hangsúlyosan az irányítási rendszerek mentén jelenik meg. Az ISO 9000 szabványsorozatban a vevő (ügyfél) elégedettségének fokozása és a folyamat-szemlélet (magába olvasztva a rendszerszemléletet) alapelvi szinten jelenik meg, az irányítási rendszer minden aspektusában megjelenő integráló eszköz a megfelelő dokumentáltság biztosítása.¹⁴ A folyamatok nyomon követhetősége lényegében a tevékenységeket előíró és leíró adatok megfelelőségének függvénye. Az adatvagyonnal való gazdálkodás szükségessége ide vezethető vissza, a fogalmak és folyamatok egységes, szabványos kezelése pedig a kapcsolódó információs rendszerek interoperabilitásával kapcsolatos elvárásokra.¹⁵

Gyakran vizsgált kérdéskör a szabályozás nyelvezete. A technikainak, formainak tekintett szempont meghatározó jelentőségű a normák alkalmazhatósága és alkalmazása szempontjából is. A „jog nemcsak a felsorolások, hanem a fogalmak tudománya is [...] a jogban kellene a fogalmaknak legpontosabban körülírtaknak, a fogalmak használatának pedig a legkövetkezetesebbnek lenniük”.¹⁶ „A nyelvi pallérozottság (vagy annak hiánya) közvetlenül is befolyásolja jogszabályaink minőségét, ezen belül is azok hatékonyságát, illetőleg követését.”¹⁷ Az idézett, a jogalkotás minőségét értékelő szempontok általában (kevés kivételtől eltekintve) alkalmazhatók a jogszabálynak nem minősülő szabályozási produktumok esetében is.

A szakmaiság szempontjának szintén meghatározhatók tartalmi és formai jegyei. A szerzők által fontosnak tartott és kifejezetten javasolt további szempont a – leginkább a szervezéstudomány tereumába illeszkedő – befogadhatóság és alkalmazhatóság a felhasználó szemszögéből. Ez utóbbi megközelítés szerint megfelelő az olyan szabályozás, amelynek szövege fenntartja a figyelmet, segíti a szakmai tartalomban való eligazodást, érthető és értelmezhető, továbbá hasznosítható. Másképpen fogalmazva, felhasználóbarát szabályozásra van szükség. A szempont hangsúlyozásának oka, hogy a szabályozásnak „közös nyelvként” kell funkcionálnia ahhoz, hogy szervezetfejlesztési eszközként használható legyen.

Fentiekre tekintettel a szerzők tartalmi és formai aspektusból három-három értékelési szempontot javasolnak a szabályozások minőségének értékelésére. A javasolt vizsgálati szempontok az 1. táblázat szerint összegezhetők.

¹³ Kiss 2022: 187–188.

¹⁴ Lásd az MSZ EN ISO 9000:2015 – Minőségirányítási rendszerek. Alapok és szótár és az MSZ EN ISO 9001:2015 – Minőségirányítási rendszerek. Követelmények szabványokat.

¹⁵ Lásd FELBER 2014: 157–158; LAPOSA 2017: 234, 236; VESZPRÉMI 2018: 179–180.

¹⁶ KOI 2012: 39.

¹⁷ Kiss 2004: 289.

1. táblázat: Vizsgálati szempontok

Tartalom	<i>jogi</i>	jogi-szabályozási környezetnek (tartalmi) megfelelés
	<i>szakmai</i>	szükséges, koherens szakmai tartalom
	<i>szervezéstudományi</i>	érthetőség: világos normatartalom
Forma	<i>jogi</i>	jogszabályszerkesztési, szabályozási elvek és technikák alkalmazása
	<i>szakmai</i>	szakmai terminológia használata
	<i>szervezéstudományi</i>	feldolgozhatóság: világos szerkesztés és nyelvezet

Forrás: a szerzők szerkesztése

AZ ADATVAGYONNAL VALÓ FOGLALKOZÁS KEZDETEI

A magyar közigazgatási szervek iratkezelésének szabályozása a 18. században kezdődött. Mária Terézia 1769-ben rendelte el a „növedéki iktatás” bevezetését, amely biztosította az összes beérkező irat nyilvántartásba vételét. II. József 1780-ban vezette be az előadórendszert, amelyben az elintézendő ügyeket (beadványokat és válasziratokat) éves bontásban, előadónként kezelték. 1784-ben az előadórendszert az ügyosztályrendszer váltotta fel, amelyben az ügyeket ugyancsak éves bontásban, de már szervezeti egységenként tartották nyilván és kezelték.¹⁸ A köziratok hosszú távú őrzését biztosító Magyar Nemzeti Levéltár 1723-ban történt alapítása óta fogadja be a közfeladatot ellátó szervek iratanyagát, az iratkezelésre vonatkozó szabályzat kiadása – a hatályos jogszabálynak megfelelően – az illetékes levéltár egyetértésével történhet.¹⁹

Az iratok kezelése mellett – magától értetődően – maguknak az adatoknak a gyűjtése és különböző célú felhasználása is a közigazgatási tevékenység részét képezte és képezi ma is. A közigazgatási adatkezelés évezredes történetében az egyik legfontosabb feladatot az adóztatási és katonai célú összeírások és ezek feldolgozása jelentették. Jelentős mérföldkő volt a módszeres, rendszeres (tudományos igényű) statisztikai célú adatkezelés kialakulása, amely állami gazdaságpolitikai indíttatásra vezethető vissza (a statisztika szó a latin status ’állam’ szóból ered, a *statistica scientia* az állam ügyeiről szóló tantárgy neve volt).²⁰ A 17–18. században, a közgazdaság-tudomány önállósodásától nőtt meg az elméletek igazolását biztosítani képes, egzakt adatok iránti igény, így az adatgyűjtések szerepe.²¹ Hazánkban a statisztika a 19. század első felében egyes tárcák, szervek saját adatgyűjtéseit jelentette, a költséges adatfelvételek azonban nem voltak szakszerűek, és az adatok közzététele sem történt meg.²² A központi statisztikai szolgálat – az Országos Statisz-

¹⁸ JÁNOSSY 1929: 5–6.

¹⁹ 1995. évi LXVI. törvény (Ltv.).

²⁰ Statisztika szócikk. *Magyar Nagylexikon* 2003.

²¹ HÜTTL 2002: 84.

²² KOVACSICS–VADAS 1950: 548–558.

tikai Hivatal – létrehozására 1848-ban Szemere Bertalan belügyminiszter terjesztett elő a nádor számára javaslatot, amely szerint a Hivatal feladata „a tervezendő törvényjavaslatok életpajzait kimutatni s megismertetni magunkat magunkkal”. A Hivatal Fényes Elek vezetésével a szabadságharc leveréséig működött a Belügyminisztériumon belül, majd a kiegyezés teremtette meg az önálló statisztikai szolgálat létrehozásának lehetőségét: 1867. május 25-én Gorove István földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter a minisztérium újonnan létrehozott statisztikai ügyosztályának – a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) elődjének – élére Keleti Károlyt osztálytanácsosként nevezte ki. Az ügyosztály 1871-ben Országos Magyar Királyi Statisztikai Hivatallá alakult, az uralkodó ekkor hagyta jóvá ügykörét és szabályzatát. A Hivatal 1872-ben adta ki az első *Magyar Statisztikai Évkönyvet*, amely azóta is (1891 és 1892 kivételével) minden évben megjelenik.²³

Az adatvagyon értékével, hasznosításával foglalkozó első tanulmányok a 2000-es évek elején íródtak. A jogi szabályozás egy évtizeddel később született; a közigazgatási szervek által kezelt – ma már szinte kivétel nélkül elektronikus formában létező – adatok a nemzeti vagyonról szóló törvény alapján a nemzeti adatvagyon részét képezik.²⁴ A nemzeti adatvagyonról külön törvény rendelkezik, amely rögzíti a nemzeti adatvagyon fogalmát is.²⁵ Eszerint nemzeti adatvagyon: a közfeladatot ellátó szervek által kezelt közérdekű adatok, közérdekből nyilvános adatok, kutatási adatok és személyes adatok összessége.²⁶ A kormányzati stratégiákban is kiemelt szerepet kap az adatvagyon védelme, kezelése és újrahasznosítása. A *Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020–2030* kiemelt célkitűzése („alapozó pillér”) az „adatgazdaság beindítása”: a dokumentum szerint „tudatossá és szabályozottá tesszük az adatok gyűjtését és másodlagos felhasználását, az adatvagyonnal való gazdálkodást mind a magán, mind az állami szektorban”.²⁷ Az adatvagyon-gazdálkodás nem azonos az adatvagyon kezelésével; míg az utóbbi az adatok „rendeltetésszerű használatát”, annak különböző formáit jelenti, az adatvagyon-gazdálkodás – a szerzők felfogásában – a szervezetek stratégiai és igazgatási feladatai körébe tartozik, amelynek – a digitalizációra tekintettel – természetesen van egy infokommunikációs területet érintő vetülete is.

Az egyes szervezetek által kezelt, illetve felügyelt adatvagyonnak – a már említett elsődleges és másodlagos felhasználáson túl – speciális „használati módja” az állam működésével kapcsolatos, közérdekű adatok megismerése. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog kommunikációs alapjog; a szabad véleménynyilvánításhoz való jog érvényesítésének, érvényesíthetőségének feltétele és eszköze. Az Alkotmánybíróság 32/1992. (V. 29.) AB határozatában foglalt indokolás szerint a közérdekű információkhoz való hozzáférés

²³ Lásd: www.ksh.hu/mult_kezdetek

²⁴ 2011. évi CXCVI. törvény (Nvtv.) 1. § (2) bekezdés i) pont.

²⁵ 2021. évi XCI. törvény (Adatvagyon tv.).

²⁶ Adatvagyon tv. 2. § a).

²⁷ Innovációs és Technológiai Minisztérium 2020: 24.

„lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat”.²⁸

Az Alkotmánybíróság 34/1994. (VI. 24.) AB határozata továbbá kimondja, hogy „az információszabadság, a közhatalom gyakorlásának nyilvánossága, az állam és a végrehajtó hatalom tevékenységének átláthatósága, ellenőrizhetősége feltétele a bíráló jogának, a kritika szabadságának, a szabad véleménynyilvánításnak”.²⁹ Hazánkban a közérdekű adatok megismerésének és terjesztésének jogát, továbbá azt, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi, az Alaptörvény rögzíti.³⁰

Az Alaptörvényben felhatalmazott szervezet, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság – a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program keretében megvalósuló KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001 *Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának növelése* című kiemelt projekt kedvezményezettjeként – „célul tűzte ki az információszabadsághoz fűződő alkotmányos jog magyarországi érvényesülésének átfogó, tudományos alaposágú feltérképezését, továbbá a kutatási megállapítások alapján a jogi és egyéb szolgáltató környezet javítását célzó koncepciók, javaslatok és eszközök kidolgozását”.³¹

A projekt három kutatás során a közfeladatot ellátó szervek Infotv.-ben előírt, a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok közzétételére vonatkozó – az SZMSZ-ek nyilvánossága kapcsán már említett – kötelezettségének teljesülését és az ezen adatok megismerésére irányuló adatigénylések teljesítésének gyakorlatát vizsgálta az önkormányzatok, a központi közigazgatás, valamint a közigazgatáson kívüli, de közpénzzel gazdálkodó és/vagy közfeladatot ellátó egyéb szervezetek vonatkozásában. A kutatások eredményei azt mutatták, hogy bár a magyar szabályozás nemzetközi viszonylatban is megfelelő, egyes esetekben kiemelkedő, az előírt kötelezettségek adatkezelő szervek általi végrehajtása sok esetben „erősen fejlesztendő”.³² A projekt kereteiben megvalósult negyedik kutatás az úgynevezett „korrekciós mechanizmusokat” vizsgálta, azaz mindazon tényezőket, amelyek „arra készítetik az adatkezelőket, hogy a közérdekű, illetve a közérdekből nyilvános adatokat adják ki”.³³ Ez utóbbi, a gyakorlati megvalósítást ösztönző (már létező, illetve kialakítani javasolt) feltételeket, tényezőket számba vevő kutatás jelen tanulmány tárgya szempontjából legfontosabb és az adatvagyon-gazdálkodás során is megfontolandó megállapítása, hogy „az információszabadság hatékonyabbá

²⁸ 32/1992. (V. 29.) AB határozat III. 1.

²⁹ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat IV. 6.

³⁰ Alaptörvény VI. cikk (3)–(4) bekezdés.

³¹ Összefoglaló jelentés 2022: 4.

³² Összefoglaló tanulmány 2022: 16.

³³ Összefoglaló tanulmány 2022: 53.

válásához nem az elérhető információk körének bővítése, hanem a ténylegesen releváns információk minél könnyebb elérhetősége és megismerhetősége vezethet [...] a »minél szélesebb nyilvánosság« helyett az »okos nyilvánosság« szemlélet szerinti megközelítést javasolják a szakértők”.³⁴ Vagyis a megfelelő szabályozás, a szabályozás teljesítését ösztönző megfelelő eszközök és módszerek háttérében megfelelő szemlélet, megközelítés kell hogy álljon, amely a tanulmányban rögzített (terjedelmi okok miatt részletesen nem elemezhető) megállapítások és javaslatok alapján holisztikus és gyakorlatias. Ugyancsak megszívlelendők azok a javaslatok, amelyek az eltérő szabályozások harmonizációját, a felelőségi körök egyértelmű meghatározását, „témafelelős” megbízását, a végrehajtók proaktivitásának elősegítését, az önellenőrzést, a jó gyakorlatok megismerését és átvételét, központi útmutatók, módszertanok, segédletek kidolgozását és közzétételét célozzák.

AZ ADATVAGYON-GAZDÁLKODÁS MEGJELENÉSE A SZABÁLYOZÁSOKBAN

A tanulmány a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló törvényben nevesített tizenkét minisztérium közül sorrendben az első négynek a 2022. február 1-jén hatályos szervezeti és működési szabályzatait emeli ki és hasonlítja össze a közigazgatási szervek adatkezelését érintően három különböző szempont alapján. A szerzők azt vizsgálják, hogyan jelenik meg az SZMSZ-ben

- az adatvagyon fogalma és az adatvagyon-gazdálkodás,
- az iratkezelésért való felelősség, továbbá
- az adatvédelmi kötelezettségekkel kapcsolatos egyes konkrét jogszabályi rendelkezések teljesítése (általános jelleggel).

A vizsgált négy SZMSZ:

- 10/2019. (XII. 30.) AM utasítás az Agrárminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról;
- 12/2022. (VI. 28.) BM utasítás a Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról;
- 1/2022. (XII. 30.) EM utasítás az Energiaügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról;
- 2/2022. (XII. 28.) ÉKM utasítás az Építési és Közlekedési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról.

Az első és második kérdés az adat- és dokumentumkezelés (mint az adatok hagyományos hordozója) legutóbb, illetve legkorábban szabályozott kezelési módjára irányul. A harmadik kérdés két hagyományos védelmi intézkedés – szabályozás és szervezeti szintű

³⁴ Összefoglaló tanulmány 2022: 55.

felelős kinevezése, megbízása – megvalósítási módjaira kérdez rá. Az intézkedésekre vonatkozó jogszabályi előírásokat a 2. táblázat tartalmazza.

2. táblázat: Szervezeti szabályozás és felelősök az adatkezelés területén

Tárgykör	Megbízandó, kinevezendő felelős	Kidolgozandó szabályozás	Előíró jogszabály
Adatvédelem	adatvédelmi tisztviselő	adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzat	Infotv. 25/L. § (1) bekezdés, 25/A. § (3) bekezdés
Minősített adatok kezelése	biztonsági vezető	biztonsági szabályzat	Mavtv. 23. § (2) bekezdés. 90/2010. (III. 26.) Korm. rend. 58. § (1) bekezdés.
Információ-biztonság	elektronikus információs rendszer biztonságáért felelős személy vagy elektronikus információbiztonsági szervezeti egység	informatikai biztonsági szabályzat	Ibtv. 11. § (1) bekezdés c) pont, 13. § (4) bekezdés, 11. § (1) bekezdés f) pont.
Ügyvitel, iratkezelés	–	iratkezelési szabályzat	Ltv. 10. § (1) bekezdés.

Forrás: a szerzők szerkesztése

[Megjegyzés: 2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről (Mavtv.), 90/2010. (III. 26.) Korm. rendelet a Nemzeti Biztonsági Felügyelet működésének, valamint a minősített adat kezelésének rendjéről, 2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról (Ibtv.)]

EREDMÉNYEK

Általános észrevételek

A vizsgált négy SZMSZ közül hármát 2022-ben adtak ki, azután, hogy a 2022. április 3-i országgyűlési választásokat követően a minisztériumok rendszerét, illetve az egyes minisztériumok feladatkörét átalakították. A változtatások az Agrárminisztériumot nem érintették, az elemzés időpontjában hatályos SZMSZ-t 2021. október 1-jén adták ki.

A vizsgált dokumentumok más központi államigazgatási szervek hasonló dokumentuma-ihoz viszonyítva azoknál terjedelmesebbek. Az utóbbiak 30–50 oldalt tesznek ki, a minisztériumok esetében ez a szám 120 és 250 oldal között mozog. A hosszabb szövegezés a minisztériumi rendszer 2010-ben végrehajtott átalakításának következménye. Ekkor a „klasszikus reszort-elvet” – néhány kivételtől eltekintve – az összefüggő feladatcsoportok szerinti csoportosítás váltotta fel, aminek eredményeként egy-egy miniszter már több ágazat irányításáért

felel, így egy-egy minisztériumi SZMSZ már több hagyományos közigazgatási ágazat feladatcsoportját is rögzíti, és az ágazati tagolódás nem minisztériumok között, hanem minisztériumon belül – jellemzően államtitkárságonként – jelenik meg.³⁵

Az SZMSZ-ek általános felépítése nagyon hasonló; az általános (alapvető adatokat tartalmazó) rendelkezéseket a minisztérium vezetésére, majd a szervezetre, szervezeti egységeire, továbbá a minisztériumi működésre, eljárásrendekre vonatkozó fejezetek követik. A szerkezeti mellett tartalmi és megfogalmazásbeli hasonlóságok, sőt azonosságok is vannak. A tanulmányban kiemelt szabályozási elemeken túl például a kiadmányozási jog definíciója mind a négy dokumentumban azonos, a kiadmányozás formai követelményeit tartalmazó minta a két legújabb SZMSZ-ben (EM és ÉKM) megegyezik. Az idézett szabályozási fordulatok egyértelmű bizonyítékai annak, hogy a szabályozási toposzok átvétele jellemző gyakorlat és a „szabályozási szabványosítás” egyik eszköze.

A szabályzatok legterjedelmesebb részét minden esetben az egyes szervezeti egységek feladatainak és felelősségeinek részletezése adja. E tekintetben már észlelhető különbség a vizsgált dokumentumok között, sőt egy-egy dokumentumon belül is. Értelemszerűen nem a szakmai feladatok tartalmi különbségéről van szó, hiszen ez magától értetődő. A különbség a feladatok tagolása, a feladatmeghatározások megfogalmazása, szerkesztése, a szabályozás mélysége, a rendelkezések konzisztenciája tekintetében érzékelhető.

Az adatvagyonra és az adatvagyon-gazdálkodásra, valamint az „adathasználatra” vonatkozó szabályozási elemek

Az SZMSZ-ekben a közigazgatási szerv általi adatkezelés (adathasználat) „klasszikus” formáival számos rendelkezés foglalkozik. A szakmai jellegű tevékenységeket érintően a leggyakoribb szabályozási fordulatok – a teljesség igénye nélkül – az alábbiak:

- szakterületet érintő nyilvántartások vezetése, országos nyilvántartások vezetése;
- szakmai és kontrolling-adatgyűjtés, adatgyűjtési feladatok irányítása, végrehajtásának ellenőrzése;
- adatfeltöltés és az adatfeltöltés irányítása;
- felelősség a szakmai adatok megőrzéséért, karbantartásáért, fejlesztéséért;
- jelentési és adatszolgáltatási kötelezettség teljesítése (nemzeti, nemzetközi, európai uniós szinten);
- közérdekű adatszolgáltatási feladatok ellátása, közérdekű adatok közzététele, aktualizálása;
- személyes adatok kezelése, védelme;
- minősített adatok védelme;
- honlapok szakmai kezelése;
- adatszolgáltatás hatósági és egyéb (jogi) eljárásokban;

³⁵ GELLÉN et al. 2013: 46; LAPSÁNSZKY–PATYI–TAKÁCS 2017: 84.

- statisztikai feladatok ellátása, statisztikai adatszolgáltatás, statisztikai adatok összegzése és elemzése, közreműködés az Országos Statisztikai Adatfelvételi Programban;
- irányított szervek adatszolgáltatásainak ellenőrzése, adatszolgáltatásra kötelezése;
- ágazati digitalizációban való közreműködés.

Külön csoportot jelent az adatkezelő rendszerek működtetésével kapcsolatos informatikai, információvédelmi tevékenységek rögzítése; ilyen technológiai jellegű tevékenységek:

- adatok központi tárolása;
- adatközpont fenntartása;
- információs rendszerek (szakrendszerek) működtetése;
- rendszerek közötti adatcsere biztosítása;
- európai információs rendszerekhez kapcsolódás biztosítása;
- rendszerek fejlesztésével kapcsolatos informatikai és információvédelmi tevékenység;
- ágazati digitalizációban való közreműködés.

További csoportot képeznek a stratégiai jellegű – az adatvagyon-gazdálkodás felé mutató – fordulatok:

- felelősség az ágazati adatok megőrzéséért, karbantartásáért és fejlesztéséért, ezen adatok szolgáltatásának, jogszerű felhasználásának és forgalmazásának ellenőrzéséért, valamint országos összegzéséért, elemzéséért és az ezzel kapcsolatos szervezési feladatok ellátásáért;
- a minisztérium hatáskörébe tartozó szakterületekről származó ágazati adatok egységes információs infrastruktúrában való kezelésének biztosítása, a minisztériumon belüli és nemzetgazdasági szintű nemzeti és nemzetközi használhatóságának és szolgáltatásának megvalósítása, különös tekintettel az európai uniós előírásokban foglalt kötelezettségekre.

A fenti felsorolás kiemelés, amely rámutat, hogy minisztériumonként és a szervezeten belül szakterületenként számos eltérő – tartalmi és formai – szabályozási megoldás és megfogalmazás él párhuzamosan, ráadásul a közigazgatási szakzsargon használata is tetten érhető a szabályozásban. A felsorolt tevékenységeket a „közreműködik, részt vesz, felelős, gondoskodik, ellátja, koordinálja, végzi, biztosítja, irányítja” kifejezések tengere veszi körül, amelyben a hosszú szöveget olvasó könnyen elveszhet anélkül, hogy első olvasásra kiderülne számára, egy-egy feladatot ki irányít, ki hajt végre, és ki működik benne közre. Máskor azonos feladatok megfogalmazása is eltér az SZMSZ különböző pontjain, csak többszöri összeolvasás segíthet a tisztázásban. Észszerű és hasznos a tevékenységekkel érintett informatikai rendszerek nevesítése; ez esetben a kérdés az, hogy minden szakterület rögzíti-e, és ha igen, pontosan rögzíti-e alkalmazásgazdaként a szakmai irányítása alá tartozó rendszereket – azaz például az SZMSZ „rendszerkatalógusa” egyezik-e az információvédelmi jogszabály által előírt, kötelezően vezetendő rendszernyilvántartással. Ha nem, akkor szabályozási rés keletkezik.

Az adatvagyon fogalma mind a négy minisztérium esetében szerepel az SZMSZ-ben. Ez nagyon jó arány, mivel az elemzésben nem szereplő további nyolc minisztérium közül mindössze két esetben jelenik meg a kifejezés. A Honvédelmi Minisztériumban a Stratégiai Monitoring, Modellező, Elemző és Értékelő Főosztály végzi a képességfejlesztési programok „komplex szakmai információs adatvagyonának” karbantartását, naprakész vezetését. Magasabb szintet képvisel a Miniszterelnöki Kabinetiroda szabályozása, amely a nemzeti szintű adatvagyon-gazdálkodással kapcsolatos feladatokat tartalmazza. A szabályozás szerint a közigazgatási államtitkár e-közigazgatási és informatikai fejlesztések egységesítéséért való felelősségi körébe tartozó feladatai keretében „összehangolja az infokommunikációhoz, ezen belül az informatikához és az e-közigazgatáshoz kapcsolódó, valamint a nemzeti adatvagyon- és szoftverlicenc-gazdálkodással kapcsolatos szabályozást, az ehhez szükséges kormányzati döntések előkészítését, és felügyeli azok végrehajtását, továbbá előkészíti a nemzeti szoftverlicenc-gazdálkodással, valamint a nemzeti adatvagyon-gazdálkodással kapcsolatos előterjesztéseket, jelentéseket”. E tevékenységében a Közigazgatási Államtitkári Titkárság keretei között működő Szervezeti és Vezetési Auditálást Támogató Osztály segíti.³⁶

A fogalom megjelenése a szabályozásban bizakodásra okot adó jelenség, hiszen utal arra, hogy a téma már szakmai szinteken is jelen van. Szigetszerű, esetleges alkalmazása viszont azt jelzi, hogy még nem megszokott, bevett fogalom; sem a kifejezés, sem annak tartalma még nem a szakmai rutin része.

A vizsgált négy SZMSZ közül háromban szerepel szakmai – ágazati irányítási – feladatkörhöz kapcsolódóan nevesítve a nemzeti adatvagyon egy-egy szegmensének a kezelése. A minisztériumok „saját” (a szervezet működésével összefüggésben keletkező és kezelt) adatvagyonát nem említik.

A Belügyminisztérium (BM) esetében az egészségügyi ágazati adatvagyon kezelésével összefüggő feladatok és felelőségek két szinten jelennek meg. Az egészségügyi finanszírozásért és fejlesztésért felelős helyettes államtitkár fejlesztési feladatkörében koordinálja és felügyeli az egészségügy ágazati adathasznosítás és adatvagyon fejlesztési célú folyamatait. Az irányítása alatt álló Egészségügyi Fejlesztéspolitikai Főosztály pedig:

- kezdeményezi és koordinálja a feladatkörébe utalt egészségügyi ágazati adatvagyon-gazdálkodási feladatokat érintő szabályozási, jogalkotási és jogszabály-módosítási feladatokat;
- koordinálja és ellenőrzi az egészségügyi ágazat adathasznosítási és adatvagyon-fejlesztési célú folyamatait;
- felügyeli és koordinálja az ágazati adatstratégia és adatvagyon-gazdálkodási stratégia megtervezését, végrehajtását és kommunikációját;
- meghatározza és koordinálja az adatgazdálkodási és hasznosítási tevékenységek irányítási folyamatait, valamint a kapcsolódó feladat- és felelősségi köröket;

³⁶ 4/2022. (VI. 11.) MK utasítás 36. § b) pont, e) pont, 2. függelék 1.6.0.1.1.

- koordinálja és felügyeli az adatvagyon-hasznosítás szervezeti, eljárásrendi és adminisztrációs kereteinek kialakítását és működését;
- szükség esetén kezdeményezi stratégiai döntések meghozatalát az adatvagyon-gazdálkodási folyamatok tekintetében.

Az egészségügyi ágazati adatvagyon-gazdálkodási feladatok részletes szabályozása egyértelműen utal ezen adatok jelentőségére, és összhangban van az Európai Unió 2022. májusban elkészült, az európai egészségügyi adatterről szóló rendelettervezetének célkitűzéseivel. Az EU-dokumentum – az európai adatstratégia alapján – az első európai közös adattér kialakítására tesz javaslatot, amely – a tervek szerint – elő fogja segíteni a különböző típusú elektronikus egészségügyi adatok jobb cseréjét és az ezekhez az adatokhoz való hozzáférést, így nemcsak az egészségügyi ellátást (az adatok elsődleges felhasználását) fogja támogatni, hanem az egészségügyi kutatást, innovációt, szakpolitikai döntéshozatalt, szabályozási célokat és személyre szabott orvoslási célokat (vagyis a másodlagos felhasználást) is.³⁷

Az Energiaügyi Minisztérium esetében szintén helyettes államtitkári szinten jelenik meg a feladat: az energiaügyi infokommunikációért felelős helyettes államtitkár a minisztérium irányítása alatt álló ágazatok tekintetében javaslatot tesz az ágazati adatvagyon-gazdálkodás rendszerére, javaslatot terjeszthet elő a minisztérium által felügyelt adatvagyon hasznosítására. Az energiaügyi miniszter a bányászati ügyekért, az energiapolitikáért, a környezetvédelemért, a hulladékgazdálkodásért, a víziközmű-szolgáltatásokért és a nemzeti közműszolgáltatásokért felel, így SZMSZ-ben rögzített feladata ezen ágazatok adatvagyonára tekintetében értelmezendő.

Az Építési és Közlekedési Minisztérium esetében főosztályi feladatként jelenik meg a nemzeti tervvagyon kezelése; a Dokumentációs Főosztály ellátja a nemzeti tervvagyon tulajdonosi és szerzői jogi feladatait: ide tartozik a nemzeti tervvagyonnal kapcsolatos megkeresések ügyintézése, szerzői jogi jogosult kutatás, felhasználási engedéllyel kapcsolatos információadás, nemzeti tervvagyonnal kapcsolatos felhasználási szerződések előkészítése, egyeztetése, megkötése, valamint ezekről nyilvántartás vezetése.

Az első két szervezetenél stratégiai jellegű – valóban adatvagyon-gazdálkodási szakmai – feladatról van szó. Ezt erősíti az is, hogy a minisztériumok stratégiai szakterületei is feladatot kaptak a témában: a BM SZMSZ-e szerint a Stratégiai Főosztály javaslatot dolgoz ki a minisztérium által felügyelt adatvagyon felhasználására és fejlesztésére, az EM-ben a stratégiáért felelős helyettes államtitkár javaslatot terjeszthet elő a minisztérium által felügyelt adatvagyon hasznosítására, az irányítása alatt álló Stratégiai Főosztály javaslatot dolgozhat ki a minisztérium által felügyelt adatvagyon hasznosítására. Az ÉKM esetében nevesített feladatok inkább az adatvagyon egy részének kezelését érintik.

Bár az adatvagyon fogalma kifejezetten nem jelenik meg az Agrárminisztérium SZMSZ-ében, adatvagyon-gazdálkodási felfogást tükröznek a térinformatikai ágazati adatok

³⁷ Európai Bizottság 2022.

gondozására vonatkozó (az előzőekben már példaként idézett) előírások a Földügyi és Térinformatikai Főosztály feladatai között.

Az adatvagyon kezelésének – a szakmai jellegű tevékenységeken túl – meghatározó területe az adathasználat infokommunikációs támogatása; az adatokat tároló, feldolgozó és továbbító rendszerek üzemeltetése, fejlesztése. Ilyen jellegű feladatokról két SZMSZ rendelkezik. Az Agrárminisztérium Biztonsági és Informatikai Főosztálya információbiztonsággal összefüggő, illetve informatikai feladatai körében „biztosítja a Minisztérium ágazati adatvagyonának IT felügyeletét”. A Belügyminisztérium Rendvédelmi Informatikai és Elektronikus Rendszerek Működtetéséért és Fejlesztéséért Felelős Főosztálya a minisztérium adatvagyon-nyilvántartásaihoz, a közneveléshez és a szociális ügyekhez, valamint a hatáskörébe rendelt elektronikus információs rendszerekhez kapcsolódó informatikai szakmai felügyeleti és koordinációs, illetve szolgáltatásmenedzselési és monitoringfeladataival összefüggésben az informatikai fejlesztések tervezésével, végrehajtásával, ellenőrzésével, felügyeletével kapcsolatos tevékenységet végez.

Az adatvagyon-gazdálkodással kapcsolatban rögzített feladatokat a 3. táblázat foglalja össze.

3. táblázat: Az adatvagyon-gazdálkodással kapcsolatban rögzített feladatok összehasonlítása

	AM	BM	EM	ÉKM
Nevesített adatvagyon és felelősségi szint		egészségügyi ágazati adatvagyon – helyettes államtitkár – főosztály	felügyelt ágazatok adatvagyonja (bányászat, energiapolitika, környezetvédelem, hulladékgazdálkodás, víziközműszolgáltatás, nemzeti közműszolgáltatások) – helyettes államtitkár – főosztály	nemzeti tervvagyon – főosztály
Kapcsolódó IT-tevékenység és felelősségi szint	ágazati adatvagyon IT- (informatikai és információvédelmi) felügyelete – főosztály	a minisztérium adatvagyon nyilvántartásaihoz, a közneveléshez és a szociális ügyekhez kapcsolódó és egyéb meghatározott elektronikus információs rendszerekhez kapcsolódó informatikai szakmai felügyeleti és koordinációs, továbbá szolgáltatásmenedzselési és monitoringfeladatok – főosztály		

Forrás: a szerzők szerkesztése

Az iratkezelés szervezeti szabályozására vonatkozó előírások

Az iratkezelés szervezeti szintű szabályozásának gyökerei régi hagyományokon alapulnak. Ennek köszönhetően az előírások – minden vizsgált SZMSZ-ben – sokkal részletesebbek, és a feladatok a szervezet több szintjén is megjelennek. A szabályozási egységesítésre törekvés itt is tetten érhető: a két legmagasabb szintű felső vezetőre (miniszter és közigazgatási államtitkár) vonatkozó szabályozás szinte szó szerint megegyezik. A helyettes államtitkári szintre vonatkozó szabályozás tartalmában már némileg eltér. A főosztályok szabályozásért való felelőssége tartalmilag megegyezik; még akkor is, ha ugyanazon feladatot a minisztériumok különböző feladatcsoportok részeként határozzák meg (igazgatási-szabályozási, funkcionális-szakmai, kodifikációs).

A BM és az EM SZMSZ-ében a szabályozás négy vezetői szintet említ. Ennek oka, hogy míg az Agrárminisztériumban és az Építési és Közlekedési Minisztériumban az iratkezelésért felelős szervezeti egység a közigazgatási államtitkár közvetlen irányítása alatt működik, az előbbi kettőben a jogi ügyekért felelős helyettes államtitkár irányítja közvetlenül az iratkezelésért felelős szakterületeket. Az iratkezelés szervezeti irányításáért, megszervezéséért, támogatásáért és ellenőrzéséért felelős főosztályok ezt a tevékenységet sosem kizárólagos feladatként végzik; az AM-ben a személyügyi-igazgatási, az EM-ben és az ÉKM-ben a biztonsági (személy-, objektum-, informatikai biztonsági, titokvédelmi) feladatcsoporthoz kapcsolódik. A BM ebben a tekintetben rendhagyó; mivel ez a minisztérium látja el az iratkezelés országos szakirányítási feladatait is, ebben az esetben a szervezeti és az országos iratkezelés-irányítás feladatai kapcsolódnak össze főosztályi keretek között. Szervezeti különbség az is, hogy három minisztériumban (AM, BM, ÉKM) az iratkezelési tevékenységet az érintett főosztályokon belül külön osztály látja el, ilyen iratkezelési szervezeti elem az EM-ben nincs nevesítve.

Teljesen egyedi – más minisztériumban, illetve más szakterületen nem megjelenő – megoldást jelent az AM-ben az iratkezelési szabályozás előkészítéséért való felelősség megjelenítése az ágazati irányítási feladatok között.

Az iratkezelésre vonatkozó irányítási és szabályozási feladatok összefoglalását a 4. táblázat mutatja.

4. táblázat: Az iratkezelésre vonatkozó irányítási és szabályozási feladatok összehasonlítása

AM	BM	EM	ÉKM
<i>Minisztériumi (szervezeti) irányítás</i>			
<i>miniszter</i>			
	– meghatározza az ügykezelés előírásait	– meghatározza az iratkezelés előírásait – kiadja a minisztérium egyedi iratkezelési szabályzatát	– meghatározza az iratkezelés előírásait

AM	BM	EM	ÉKM
<i>közigazgatási államtitkár</i>			
<ul style="list-style-type: none"> – biztosítja az ügyintézés és iratkezelés szabályainak megtartását 	<ul style="list-style-type: none"> – biztosítja az ügyintézés és iratkezelés szabályainak megtartását 	<ul style="list-style-type: none"> – biztosítja az ügyintézés és iratkezelés szabályainak megtartását – irányítja a minisztérium iratkezelési tevékenységét – gondoskodik a minisztérium iratkezelési szabályzatának elkészítéséről és karbantartásáról 	<ul style="list-style-type: none"> – biztosítja az ügyintézés és iratkezelés szabályainak megtartását – irányítja a minisztérium nyílt és minősített iratkezelésével összefüggő tevékenységét
<i>helyettes államtitkár</i>			
	<p>a jogi és koordinációs helyettes államtitkár</p> <ul style="list-style-type: none"> – gondoskodik az iratkezelés követelményeinek érvényesítéséről 	<p>a jogi és igazgatási ügyekért felelős helyettes államtitkár</p> <ul style="list-style-type: none"> – irányítja a minisztérium iratkezelési tevékenységét – gondoskodik a minisztérium iratkezelési szabályzatának elkészítéséről és karbantartásáról 	
<i>főosztály</i>			
<p>Személyügyi és Igazgatási Főosztály igazgatási feladatai körében</p> <ul style="list-style-type: none"> – felelős a Minisztérium Iratkezelési Szabályzatának elkészítéséért, ennek folyamatos karbantartásáért 	<p>Iratkezelési és Iratfelügyeleti Főosztály funkcionális feladataival összefüggésben</p> <ul style="list-style-type: none"> – elkészíti az iratkezelési szabályzatot és a másolatkészítési szabályzatot, valamint gondoskodik azok naprakész állapotban tartásáról és betartatásáról 	<p>Igazgatási és Biztonsági Főosztály kodifikációs feladatai körében</p> <ul style="list-style-type: none"> – elkészíti és folyamatosan karbantartja a minisztérium Iratkezelési Szabályzatát 	<p>Biztonsági és Iratkezelési Főosztály kodifikációs feladatai körében</p> <ul style="list-style-type: none"> – előkészíti a minisztérium egyedi iratkezelési szabályzatát
<i>Ágazati irányítás</i>			
<i>főosztály</i>			
<p>Földügyi és Térinformtikai Főosztály kodifikációs feladatai körében</p> <ul style="list-style-type: none"> – felelős a mezőgazdasági igazgatási szerv egységes iratkezelési szabályzatára vonatkozó szabályozás szakmai előkészítéséért 			
<i>Országos szakirányítás</i>			
<i>főosztály</i>			
	<p>Iratkezelési és Iratfelügyeleti Főosztály</p> <ul style="list-style-type: none"> – előkészíti az iratkezeléssel összefüggő jogszabályokat – koordinálja és ellenőrzi a közfeladatot ellátó szervek iratkezelési tevékenységét 		

Forrás: a szerzők szerkesztése

Adatvédelmi szabályzatok és felelősök

A jogszabályi előírásokból fakadó, a szerzők által vizsgált két adatvédelmi kötelezettséget (szabályzatalkotás, felelős nevesítése) a minisztériumok természetesen teljesítették. A végrehajtás módját tekintve ismét találhatók különbségek. Bár a hivatkozott jogszabályok pontosan megnevezik a kiadandó szabályzatokat, a megnevezések nem minden esetben találhatók meg az SZMSZ-ekben, a szervezetek többször élnek a körülírás módszerével, amely egy nagyon gyakorlati szempont alapján egyáltalán nem segíti a szabályzatot olvasó jogalkalmazót: a kifejezésre történő keresés nem ad találatot, jöllehet mai világunkban a hosszabb szövegekben való eligazodásnak ez a bevett módja. Ráadásul, az egyébként sem rövid rendelkezések hosszát is kedvezőtlenül befolyásolják. Hasonló a helyzet a nevesített felelősi pozíciókkal, munkakörökkel is. A „biztonsági vezető” mint legrövidebb és leginkább logikus megnevezésű munkakör mindenütt szó szerint megjelenik, a néhány éve változott – egyébként a magyar közigazgatási terminológiától kissé idegen – „adatvédelmi tisztviselő” kifejezés még nem általános, az „elektronikus információs rendszer biztonságáért felelős” személy kifejezést pedig egyetlen SZMSZ sem alkalmazza, helyette a szervezetek a jóval rövidebb „információbiztonsági felelős”, „informatikai biztonsági felügyelő” megnevezéseket szerepeltetik, eltérő jelentésárnyalattal. Ez a megoldás jelzés lehet a jogalkotó felé is: talán célszerűbb lenne szabatosabb megnevezés használata a jogszabályban is (most nem térünk ki az információs és informatikai rendszerek közötti különbségtétel egyébként bőséges irodalmára). Az idézett példák jól rávilágítanak, hogy a szabályozásban – legyen szó jogszabályról, közjogi szervezetszabályozó eszközről vagy belső rendelkezésről – az egyértelmű, pontos, következetes és puritán nyelvhasználat kívánatos lenne; segítené a megértést és az alkalmazást is.

Az idézett kötelezettségek teljesítésére vonatkozó adatok összehasonlítása alapján megállapítható, hogy a személyes adatok igazgatási-szabályozási védelme hagyományosan a jogi támogató tevékenységek körébe illeszkedik. Az adat- és titokvédelem egyéb területei – elsősorban informatikai, információtechnológiai meghatározottságuk folytán – a biztonsági szakterületen koncentrálnak. Az ügyvitelszervezés (iratkezelés) „keresi a helyét” a jogi és a biztonsági terület között. Amennyiben a felelősségek elosztásának vizsgálatába bevonjuk az integritás-tanácsadói munkakört is (az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működéséért felelős munkatársat, akinek kijelölése 2013 óta jogszabályban előírt kötelezettség), látható, hogy ez a feladat két minisztérium esetében (AM, ÉKM) szintén a biztonsági szakterületen található. Adódik a feltételezés, hogy a biztonsági (és igazgatási, iratkezelési) feladatokat ellátó szakterület egyre inkább a szervezeti megfelelés (*compliance*) biztosításának letéteményese lehet. A feltételezést megerősíti az a tény is, hogy jelenleg jogszabály két irányítási rendszer működtetésére vonatkozóan tartalmaz kifejezett előírást, illetve áttételes utalást. Az integritásirányítási rendszert mind a négy SZMSZ részletezi, az információbiztonság-irányítási rendszert (informatikai biztonságirányítási rendszerként) az AM és az ÉKM SZMSZ-e említi, ahol mindkét feladatkör a biztonsági szakterületre lett telepítve.

Az adatvédelmi kötelezettségekre vonatkozó, vizsgált intézkedéseket az 5. táblázat foglalja össze, kiegészítve három további kapcsolódó, szintén kötelezően elkészítendő szabállyal kapcsolatos felelőségek rögzítésével. Ez utóbbiak szintén az adaptációs különbségekre mutatnak kiváló példát.

5. táblázat: Az adatvédelmi kötelezettségekre vonatkozó intézkedések összehasonlítása

Tárgykör	AM	BM	EM	ÉKM
Adatvédelem				
adatvédelmi tisztviselő	BIF „felügyeli a személyes adatok védelmével kapcsolatos tevékenységet”	JAF „szervezetén belül működik az adatvédelmi tisztviselő”	JF „ellátja az adatvédelmi tisztviselő tevékenységet”	PASZÜF „ellátja az adatvédelmi tisztviselő tevékenységet”
adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzat előkészítője (szabályzat megnevezése, ha nem azonos a jogszabályi kifejezéssel)	JF + BIF („adatvédelmi szabályzat”)	JAF („adatvédelmi szabályzat”)	JF	PASZÜF („közérdekű adatok közzétételi szabályzata, valamint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok megismerésének rendjéről szóló szabályzat”)
Minősített adatok kezelése				
biztonsági vezető	BIF vezetője	IIF vezetője	„IBF ellátja a biztonsági vezetői feladatokat”	BIF vezetője
biztonsági szabályzat előkészítője	JF + BIF	IIF	IBF	BIF
Információbiztonság				
elektronikus információ rendszer biztonságáért felelős személy (BM esetében: szervezeti egység)	„az információbiztonsági felelős önállóan jár el, kiadmányozási joga van, a közigazgatási államtitkárnak tartozik beszámolni”	„információbiztonsági felügyeleti tevékenységet ellátó” RIERMFFF	IBF „ellátja az informatikai biztonsági felügyelő feladatát”	BIF „gondoskodik a minisztérium elektronikus biztonsági feladatai ellátásáról”
informatikai biztonsági szabályzat előkészítője (előírás idézése, ha nem szerepel a jogszabályi megnevezés)	BIF felelős „az informatikai biztonság kialakítására, annak megfelelő elérésére, illetve fenntartására vonatkozó irányelvek, tervek és szabályok előkészítéséért”	RIERMFFF	IBF	BIF „előkészíti az informatikai biztonság kialakítására, annak megfelelő elérésére, illetve fenntartására vonatkozó irányelveket, terveket és szabályokat”
rejtjelszabályzat előkészítője (előírás idézése, ha nem szerepel a jogszabályi megnevezés)	nincs rá utalás	RIERMFFF	nincs rá utalás	BIF „gondoskodik a rejtjeltevékenység ellátásáról, kidolgozza az ehhez szükséges szabályzókat”

Tárgykör	AM	BM	EM	ÉKM
archiválási szabályzat előkészítője	nincs rá utalás	nincs rá utalás	van rá utalás, de felelős nincs nevesítve	nincs rá utalás
Ügyvitel, iratkezelés				
iratkezelési szabályzat előkészítője	SZIF	IIF	IBF	BIF
másolatkészítési szabályzat előkészítője	nincs rá utalás	IIF	van rá utalás, de felelős nincs nevesítve	nincs rá utalás
Rövidítések feloldása	BIF: Biztonsági és Informatikai Főosztály JF: Jogalkotási Főosztály SZIF: Személyügyi és Igazgatási Főosztály	IIF: Iratkezelési és Iratfelügyeleti Főosztály JAF: Jogtanácsosi és Adatvédelmi Főosztály RIERMFFF: Rendvédelmi Informatikai és Elektronikus Rendszerek Működtetéséért és Fejlesztéséért Felelős Főosztály	IBF: Igazgatási és Biztonsági Főosztály JF: Jogi Főosztály	BIF: Biztonsági és Iratkezelési Főosztály PASZÜF: Perképviseleti, Adatvédelmi és Szerződéses Ügyek Főosztálya

Forrás: a szerzők szerkesztése

KÖVETKEZTETÉSEK

A szabványosítás „olyan tevékenység, amely általános és ismételten alkalmazható megoldásokat ad fennálló vagy várható problémákra azzal a céllal, hogy a rendező hatás az adott feltételek között a legkedvezőbb legyen”.³⁸ A fogalom termékekre, eljárásokra, szervezeti működésre egyaránt alkalmazható; műszaki, társadalmi, gazdasági és jogi rendszerekben egyaránt. A közigazgatási szervezetek működésében számos területen szükség van a szabványosításra, a tanulmányban vizsgált adatvagyon-gazdálkodáshoz kötődő kérdések ezek között egy területként jelennek meg. Az informatikai rendszerek hatékony működésével és interoperabilitásával kapcsolatos igények a szabványosítást különösen fontossá teszik, már az alapfogalmak szintjén.

A tanulmány egyszerre kívánt ismertetést és módszertani javaslatot nyújtani a közigazgatási szervek alaptévékenységét támogató szabályozási feladatairól, illetve feladataihoz.

A megállapítások csak kiindulópontnak tekinthetők annyiban, hogy a szabályozásról teljes kép csak akkor alkotható, ha a többi, a szervezet tevékenységét szabályozó jogi szervezetszabályozó eszköz és belső rendelkezés hasonló előírásainak elemzésére, SZMSZ-ekkel való összevetésére sor kerül. Míg az előbbi normacsoport általában hozzáférhető, az utóbbi előírások nem minden esetben publikusak, így a külső szemlélő számára

³⁸ HABA et al. 1995: 9.

a mindenre kiterjedő értékelés nem megvalósítható. Ugyanakkor a javasolt módszer belső értékelés, illetve benchmarking kiindulópontja lehet. A kérdések akár más szabályozási, kontrollingtevékenység kapcsán bővíthetők. Különösen érdekes kérdés lehet az irányítási rendszerek alkalmazása, amire a tanulmányban is történt utalás, hiszen ez a fajta irányítási és szervezetfejlesztési szemlélet és eszköz nem túl régi keletű a magyar közigazgatásban, így a tapasztalatcsere mindenképpen hasznos lehet.

„A benchmarking tevékenységhez kapcsolódóan a tapasztalatok azt mutatják, hogy a közigazgatási szervek sokszor rossz néven veszik az egymással való összehasonlítást”, attól tartva, hogy ez szolgál alapként a teljesítményük alapján való rangsoroláshoz.³⁹ Ez a megközelítés elfedi a benchmarking lényegét; a benchmarking a jó gyakorlatok megismerésének és megosztásának és ezzel a fejlesztésnek az erőforrás-kímélő eszköze, amely tárgyától, hatókörétől függően számos területen könnyítheti a feladatellátást, így akár a közigazgatási belső szabályozással összefüggő tevékenységet is.

Hangsúlyozni kell, hogy a közigazgatási belső, szervezeti szintű szabályozás – az általában elterjedt felfogással szemben – nem (adminisztratív) cél, hanem a szervezetek irányításának, működtetésének és fejlesztésének alapvető eszköze. Emiatt nagyobb figyelmet érdemel mind a feladatokat előírók, mind az azokat végrehajtók részéről. A szabályozást is tanulni kell(ene), hogy rendeltetését betölthesse és segítse a szabályozással érintettek munkáját, ezáltal javítva a közigazgatási szerv működését, hozzájárulva a közigazgatás szolgáltatásait igénybe vevő ügyfelek – mindannyiunk – közigazgatással szembeni elégedettségének növeléséhez.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Állami Számvevőszék (2021): *Jelentés. Költségvetési szervek monitoring típusú ellenőrzése*

Online: https://szgyf.gov.hu/phocadownload/kozerdekuadatok/ASZ_ellenorzes_2021.pdf

Állami Számvevőszék (2023): *Jelentés. Az adatgyűjtés, adatfeldolgozás rendszerének ellenőrzése 2023*. Online: www.asz.hu/jelentesek

Európai Bizottság (2022): *Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete az európai egészségügyi adatterről*. COM(2022) 197 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/DOC/?uri=CELEX:52022PC0197&from=EN>

EX ANTE Tanácsadó Iroda Kft. – HBH Stratégia és Fejlesztés Kft. (2022): *Összefoglaló jelentés döntéshozók részére*. Online: https://infoszab.hu/sites/default/files/2022-12/Osszefoglalo_jelentes_donteshozok_reszere.pdf

EX ANTE Tanácsadó Iroda Kft. – HBH Stratégia és Fejlesztés Kft. (2022): *Összefoglaló tanulmány*. Online: https://infoszab.hu/sites/default/files/2022-12/O%CC%88sszefoglalo%CC%81_tanulm%C3%A1ny_0.pdf

³⁹ MENNER 2006: 8.

- FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos szerk. (2005): *Magyar közigazgatási jog*. Budapest: Osiris.
- FELBER Zsófia (2014): Útban az interoperabilitás felé. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2(1), 157–164. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/3050/2304>
- GAJDUSCHEK György (2012): A magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány jogias jellegéről. *Politikatudományi Szemle*, 21(4) 29–49.
- GELLÉN Márton et al. szerk. (2013): *A közigazgatás funkciói és működése*. Budapest: Nemzeti Köszolgálati Egyetem.
- HABA József et al. (1995): *Európa – minőség. EU-magyar jogközelítés a minőség-, és a szabványügy területén*. Budapest: ITDH Euro Info Központ. Online: <https://mek.oszk.hu/01400/01405/01405.pdf>
- HÜTTL Antónia (2002): *Gazdaságstatisztikai fogalmak történelmi fejlődésben*. PhD-disszertáció. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Bölcsészettudományi Kar Történettudományi Doktori Iskola.
- Innovációs és Technológiai Minisztérium (2020): *Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020–2030 (MIS)*. Online: <https://digitalisjoletprogram.hu/files/2f/32/2f32f239878a4559b6541e46277d6e88.pdf>
- JÁNOSY Dénes (1929): *A központi ügykezelés vezérfonala*. Budapest: M. kir. Vallás- és Oktatásügyi Minisztérium.
- KAISER Tamás (2022): A közigazgatási teljesítménymérés fejlesztéspolitikai aspektusai: „nagyrendszerek” és projektszintű részrendszerek összekapcsolása. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2), 150–169. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.2.7>
- KISS László (2004): A jogi nyelvről – alulnézetben. In BALÁZS Géza (szerk.): *A magyar nyelvi kultúra jelene és jövője I–II*. Budapest: MTA Társadalomkutató Központ, 289–299.
- KISS Rebeka (2022): A törvények jogalkotói indokolása – Egy kvantitatív kutatás tapasztalatai. *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium* Tomus 23. 185–209. Online: http://real.mtak.hu/155829/1/SIDM_2022_1.pdf
- KOI Gyula (2012): Közigazgatás-tudomány és metodológia. *Magyar Közigazgatás*, 2(2), 37–43.
- KONDOROSI Ferenc (2005): Better regulation – a hatékony jogi szabályozás kulcskérdései. In *Bevezetés a helyi jogalkotás és jogharmonizáció módszertanába*. Budapest: Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, 187–199.
- KOVACSICS József – VADAS György (1950): Az államigazgatási statisztika kérdései. *Állam és Közigazgatás*, 2(8–9), 548–558.
- LAPOSA Tamás (2017): E-közigazgatási rendszerek interoperabilitásának érettsége. *Hadmérnök*, 12(1), 233–246. Online: http://hadmernok.hu/171_18_laposa.pdf
- LAPSÁNSZKY András – PATYI András – TAKÁCS Albert (2017): *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga*. Budapest: Dialóg Campus.
- MENNER Ákos szerk. (2006): *Bevezetési útmutató a CAF (közös értékelési keretrendszer) szerinti önértékelés megvalósításához*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.
- MSZ EN ISO 9000:2015 – Minőségirányítási rendszerek. Alapok és szótár.

- MSZ EN ISO 9001:2015 – Minőségirányítási rendszerek. Követelmények.
- PATYI András (2017): *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Budapest: Dialóg Campus.
- PLÉH Csaba (2010): *A lélektan története*. Budapest: Osiris.
- RÓNAY Miklós (2014): A jogi és multidiszciplináris szemlélet ütközése a közigazgatás-fejlesztésben. *Pro Bono Publico – Magyar Közigazgatás*, 2(1), 31–41. Online: https://epa.oszk.hu/04200/04294/00005/pdf/EPA04294_pro_publico_bono_2014_1_031-041.pdf
- SEBŐK Miklós – GAJDUSCHEK György – MOLNÁR Csaba szerk. (2020): *A magyar jogalkotás minősége. Elmélet, mérés, eredmények*. Budapest: Gondolat – Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely Eötvös Loránd Kutatási Hálózat.
- Statisztika szócikk* (2003). Magyar Nagylexikon 16. kötet. Budapest: Magyar Nagylexikon Kiadó.
- VESZPRÉMI Bernadett (2018): Az interoperabilitás kérdésének boncolgatása a közigazgatásban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6(2), 174–187. Online: https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/12842/WEB-PPB_2018_2—174-187_Veszpremi.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Jogi források

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
1995. évi LXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről (Ltv.)
2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről (Mavtv.)
2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról (Jat.)
2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról (Játv.)
2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról (Info tv.)
2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról (Ibtv.)
- 90/2010. (III. 26.) Korm. rendelet a Nemzeti Biztonsági Felügyelet működésének, valamint a minősített adat kezelésének rendjéről
- 161/2010. (V. 6.) Korm. rendelet a minősített adat elektronikus biztonságának, valamint a rejtjeltevékenység engedélyezésének és hatósági felügyeletének részletes szabályairól
- 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés részletszabályairól
- 466/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézésrel összefüggő adatok biztonságát szolgáló Kormányzati Adattrezeorról
- 82/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- 10/2019. (XII. 30.) AM utasítás az Agrárminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- 12/2022. (VI. 28.) BM utasítás a Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- 1/2022. (XII. 30.) EM utasítás az Energiaügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- 2/2022. (XII. 28.) ÉKM utasítás az Építési és Közlekedési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

30/2022. (VII. 29.) HM utasítás a Honvédelmi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

4/2022. (VI. 11.) MK utasítás a Miniszterelnöki Kabinetiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról

Az Alkotmánybíróság 32/1992. (V. 29.) AB határozata

Az Alkotmánybíróság 34/1994. (VI. 24.) AB határozata

Nagyné dr. Takács Veronika szakokleveles külügyi szakértő, jogász. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájának PhD-hallgatója 2020 óta. Kutatási területe az adatvagyon-gazdálkodás, értekezését a téma minőség-irányítási támogatási lehetőségeinek közigazgatási vonatkozásaival kapcsolatban írja.

Dr. Berényi László okleveles közgazdász, környezetmérnök, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közszerkezési és Infotechnológiai Tanszékének habilitált egyetemi docense. Kutatási területe az irányítási rendszerek, különösen a minőségirányítási és a környezetközpontú irányítási rendszerek fejlesztése. Oktatói munkájában a rendszerelmélet és a kutatómódszertan meghatározó.