

III. Dokumentum- és iratkezelés a közigazgatásban

Orbán Anna

DOI: 10.36250/00733.03

A fejezet célkitűzése

A hivatali munka elképzelhetetlen dokumentumok és iratok nélkül. A közszférában dolgozók többsége ennek megfelelően mindennapi munkája során találkozik a dokumentum- és iratkezeléssel. A biztonságosabb, gyorsabb, magasabb színvonalú és költséghatékonyabb ügyintézés és ügykezelés érdekében a hagyományos aktahalmokat fokozatosan számítógépes adattárakra cserélik. Az irat- és dokumentumkezelés egyre magasabb szintű elektronizálása kihívást jelent a felhasználók számára, akiknek fel kell készülniük a technológiai és a jogszabályi környezet változásainak megfelelő integrált információs rendszerek használatára.

Célunk az olyan közigazgatási szakemberek képzése, akik képesek a dokumentumkezelési folyamatok teljes életciklusának átlátására, az ügyintézési folyamatokat támogató iratok helyének és szerepének megértésére és az elméleti ismeretek gyakorlati alkalmazására. A tananyag elsajátítása alapján az olvasó felismeri a digitális ügyvitelben rejlő lehetőségeket, képes lesz eligazodni az elektronikus iratkezelés folyamataiban, átlátja a kapcsolódó szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokat.

1. Bevezetés

Az elmúlt évek kormányzati törekvései az elektronikus ügyintézés elterjesztése, az elektronikus szolgáltatások kiterjesztése és a szolgáltatási szintek növelése irányába hatnak. Az elektronikus kapcsolattartás és ügyintézés megvalósításához szükséges technológia, például a digitalizálás, az elektronikus adatkezelés, az adatvédelem és a hitelesítés eszközrendszere már rendelkezésre áll, csak az a kérdés, mennyire használják fel a szervezetek. Napjainkra még jellemző az elektronikus és a papíralapú iratkezelés párhuzamos megvalósítása, de az állam szolgáltatójellegének előtérbe kerülése, a technológia fejlődése és a hatékonysági elvárások egyaránt megkövetelik a digitális folyamatrendszerek kialakítását. A digitális ügyvitelnek biztosítania kell a hiteles, megbízható és átlátható iratkezelést. Ez azonban már nem az alkalmazásokon, a hardvereszközökön, hanem az embereken, azon vezetőkön és felhasználókon múlik, akik a rendszerek bevezetését kezdeményezik, és a későbbiekben a rendszereket működtetik.

A fejezet a dokumentum- és iratkezelés főbb témáit tekinti át, de mindezek előtt kulcskérdés bizonyos gyakran használt fogalmak tisztázása az egységes értelmezés biztosítása érdekében.

1.1. Dokumentum és irat

A dokumentum fogalmának meghatározása nem is könnyű. Különböző területeken és különböző időkben egészen mást tekintenek, tekintettek dokumentumnak.

A MoReq – az egységes iratkezelési rendszerek kialakulását segítő EU-ajánlás – értelmezésében „a dokumentum egyedi egységként kezelhető rögzített információ vagy objektum” (DLM Fórum 2008). A dokumentum lehet papíron, mikrofilmen, mágneses vagy egyéb elektronikus adathordozón rögzítve, és tartalmazhatja szövegek, adatok, ábrák, hangok, mozgóképek és egyéb formátumú információk tetszőleges kombinációit. A dokumentumok szerkezete is különböző lehet. Strukturálatlan dokumentumoknak számítanak a levelek, emlékeztetők, e-mailek, képek, hang- és videofelvételek. A számítógépek legkönnyebben a strukturált dokumentumokat (például nyilvántartások adatait) tudják feldolgozni.

A hagyományos dokumentum fogalmára épül az elektronikus (vagy digitális) dokumentum meghatározása: „elektronikus eszköz útján értelmezhető adategyüttes” (ORBÁN 2012, 88.). Itt a hangsúly az előállítás, tárolás, feldolgozás és megjelenítés eszközeire helyeződik. Sokan csak a szövegszerkesztővel készített szöveges dokumentumokat tekintik elektronikus dokumentumnak, pedig azok az e-mailek, táblázatok, képek, weblapok, multimédiás és egyéb állományok is.

Az irat fogalmát sokan összetévesztik a dokumentum fogalmával, pedig csak a dokumentumok egy része irat. A dokumentumok irattá válása függ a hozzájuk kapcsolódó tevékenységtől és további kezelési módjuktól.

A MoReq szerint „az irat adott szerv vagy személy üzletvitele vagy törvényi kötelezettségeinek teljesítése során keletkezett, fogadott, bizonyítékként vagy egyéb célból kezelt információ” (DLM Fórum 2008).

A levéltári törvény megfogalmazása bővebb, utalva az irat dokumentumjellegére is. „Irat: valamely szerv működése vagy személy tevékenysége során keletkezett vagy hozzá érkezett, egy egységként kezelendő rögzített információ, adategyüttes, amely megjelenhet papíron, mikrofilmen, mágneses, elektronikus vagy bármilyen más adathordozón; tartalma lehet szöveg, adat, grafikon, hang, kép, mozgókép vagy bármely más formában lévő információ, illetve ezek kombinációja.” [1995. évi LXVI. tv. 3. § c)]

Az iratok két nagy csoportja különböztethető meg:

- közirat: a keletkezés idejétől és az őrzés helyétől függetlenül minden olyan irat, amely a közfeladatot ellátó szerv irattári anyagába tartozik vagy tartozott;
- magánirat: a nem közfeladatot ellátó szerv irattári anyagába tartozó, valamint a természetes személyek tulajdonában lévő irat.

A modern közigazgatásban az iratok előállítása általában elektronikusan történik. A továbbra is elektronikus formában maradó dokumentumokból elektronikus irat, a nyomtatással papírra rögzített dokumentumokból papíralapú irat lesz. Az eredetileg papíralapú iratokból digitalizálás (például szkennelés) útján állíthatók elő elektronikus iratok.

Az elektronikus irat fogalma egyértelműen a tárolás formáját emeli ki: „az elektronikus formában keletkezett vagy digitalizált irat” [34/2016. (XI. 30.) EMMI rendelet 2. § 2.], hiszen ügyrendi szabályok biztosítják, hogy az iratok tartalmát a felhasználók utólag ne változtathassák meg.

1.2. Dokumentum- és iratkezelés

Sokan a dokumentumkezelés és az iratkezelés fogalmat szinonimaként kezelik, mert egyes funkciók jelentős átfedést mutatnak.

A dokumentumkezelés a dokumentumok teljes életciklusát végigkövető műveleteket foglalja magában.

Dokumentumkezelési feladatok:

- a dokumentum létrehozása, azonosítása, nyilvántartása, visszakeresése, változtatása, aktualizálása, továbbítása, szétosztása, nyomkövetése, archiválása, selejtezése;
- dokumentumkapcsolatok megteremtése, kezelése;
- ügykezelés, munkafolyamatok támogatása;
- illetékesség, hozzáférési jogosultság kezelése;
- hitelesítés, hitelességellenőrzés;
- a biztonságos tárolás és kezelés megvalósítása;
- a szabályozási előírásoknak való megfelelés.

A dokumentumkezelés megvalósulhat papíralapon, elektronikusan és vegyes formában. Várhatóan még sokáig a vegyes forma lesz a jellemző. Vannak ugyanis dokumentumok, amelyek rendeltetésüknél fogva – jogszabályi előírás szerint – papír formában kell, hogy létezzenek. Vannak azonban háttéranyagok, forrásmunkák, adatbázisok, amelyek jellegük-nél fogva nem is létezhetnek, csak elektronikus formában.

A dokumentumkezelés része az iratkezelés. Az iratkezelés legfontosabb célja az elektronikus ügyintézés lehetőségének megalapozása, a hatósági ügyintézés szakszerűségének és gyorsaságának növelése, a maradandó értékű információk fennmaradásának és megőrzésének biztosítása.

A levéltári törvény értelmezésében az „*iratkezelés*: az irat készítését, nyilvántartását, rendszerezését és a selejtezhetőség szempontjából történő válogatását, segédletekkel való ellátását, szakszerű és biztonságos megőrzését, használatra bocsátását, selejtezését, illetve levéltárba adását együttesen magába foglaló tevékenység” [1995. évi LXVI. tv. 3. § h)].

Az elektronikus iratkezelés a szervezeteknél különböző fejlettségi szinteken valósulhat meg:

- 0. szint: az iratok papíralapúak, és az iratkezelés is papíralapon zajlik.
- 1. szint: az iratok papíralapúak, de az iratkezelés részben elektronikusan zajlik.
- 2. szint: az iratok egy része elektronikus, vagy az iratkezelés teljesen elektronikus támogatású.
- 3. szint: az iratok egy része még papíralapú, de az iratkezelés már teljesen elektronikus támogatású.
- 4. szint: az iratok elektronikusak, és az iratkezelés is teljesen elektronikus alapon zajlik.

A közigazgatási szervezetek tevékenységei során lényeges a dokumentumkezelés és az iratkezelés megkülönböztetése főleg azért, mert az iratkezelésre szigorú előírások vonatkoznak.

1. táblázat

A dokumentumkezelés és az iratkezelés közötti különbségek

A dokumentumkezelési folyamatban	Az iratkezelési folyamatban
a dokumentumok módosíthatók	az iratok nem módosíthatók
egy dokumentumnak egyidejűleg több változata is lehet	egy iratnak egyetlen, végleges változata lehet
a dokumentumokat törölhetik a dokumentum tulajdonosai	iratot törölni szigorúan tilos, néhány kivételes helyzettől eltekintve
esetenként alkalmaznak megőrzési szabályokat	szigorú megőrzési szabályokat alkalmaznak
lehet dokumentumtárolási szerkezetet használni, ez a felhasználók hatáskörébe tartozik	szigorú irattári rendszert használnak, amelynek karbantartása egy adminisztrátori szerepkör feladata
az elsődleges cél az üzletvitel során keletkező dokumentumok mindennapi kezelése	az elsődleges cél a szervezet fontos iratainak biztonságos tárolása, a mindennapi feladatok támogatása mellékes

Forrás: DLM Fórum 2008, 150–151.

2. Jogszabályi környezet

A közfeladatot ellátó szervek iratkezelésére vonatkozó szabályozási környezet sokrétű, és az elmúlt években többször is változott.

Hatályos főbb szabályok:

- 1995. évi LXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről (Ltv.);
- 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.);
- 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól (E-ügyintézési tv.);
- 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról (Pp.);
- 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről (KEIR);
- 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés részletszabályairól;
- 43/2013. (II. 19.) Korm. rendelet a közfeladatot ellátó szerveknél alkalmazható iratkezelési szoftverek megfelelőségét tanúsító szervezetek kijelölésének részletes szabályairól;
- 84/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet egyes, az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó szervezetek kijelöléséről;
- 3/2018. (II. 21.) BM rendelet – rendelet a közfeladatot ellátó szerveknél alkalmazható iratkezelési szoftverekkel szemben támasztott követelményekről;

- 27/2015. (V. 27.) EMMI rendelet a közlevéltárak és a nyilvános magánlevéltárak tevékenységével összefüggő szakmai követelményekről;
- 78/2012. (XII. 28.) BM rendelet az önkormányzati hivatalok egységes irattári tervének kiadásáról;
- 34/2016. (XI. 30.) EMMI rendelet az elektronikus formában tárolt iratok közlevéltári átvételének eljárásrendjéről és műszaki követelményeiről stb.

2.1. Az 1995. évi LXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről (Ltv.)

Az Ltv. célja annak biztosítása, hogy a közfeladatot ellátó szervek irattári anyaga szakszerűen kezelt és rendszerezett, jól használható forrásanyaggá váljék, valamint épségben és használható állapotban a jövő nemzedékei számára is fennmaradjon, használata során a közérdekű adatok megismerését és a tudományos kutatás szabadságát garantáló alkotmányos alapjogok érvényesítése a személyiséghez és a személyes adatokhoz fűződő alkotmányos alapjogok védelme egyaránt megvalósuljon.

A közfeladatot ellátó szerv köteles:

- a hozzá érkezett és az általa készített iratokat az érkezés, illetve a keletkezés időpontjában nyilvántartásba venni;
- a nyilvántartást és az ahhoz kapcsolódó – az irattári anyag áttekinthetőségét szolgáló – ügyviteli segédleteket levéltári célra is használható módon vezetni;
- az ügyintézés során a selejtezhető, valamint a maradandó értékű s ezért nem selejtezhető iratokat az irattári terv megfelelő tételébe besorolni, a tétel jelét az iraton feltüntetni és azt a nyilvántartásba bejegyezni;
- a nála keletkező, nem selejtezhető iratok készítésekor azok tartós megőrzését lehetővé tevő eszközöket, anyagokat és eljárásokat alkalmazni;
- az elintézett ügyek iratait – az irattári terv szerinti rendszerezés és válogatás pontosságának ellenőrzése mellett – irattárában elhelyezni s irattári anyagának szakszerű és biztonságos megőrzéséről, valamint használatra bocsátásáról gondoskodni;
- irattári anyagának selejtezhető részét az irattári tervben megjelölt irattári őrzési idő letelte után a szerv nem selejtezhető iratainak átvételére jogosult közlevéltár (a továbbiakban: illetékes közlevéltár) engedélyével kiselejtezni;
- a nem selejtezhető irattári tételekbe tartozó iratokat a kapcsolódó nyilvántartásokkal és segédletekkel együtt saját költségén az illetékes közlevéltárnak átadni [Ltv. 9. §. (1)].

A törvény alapelvként írja elő, hogy minden közfeladatot ellátó szervnek *iratkezelési szabályzattal* és *irattári tervvel* kell rendelkeznie, valamint a közfeladatot ellátó szerv elektronikus iratkezelés esetén csak tanúsított szoftvert használhat.

Az iratkezelési szoftver (a továbbiakban: ISZ) biztosítja a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendeletben előírt iratkezelési folyamat teljesülését, és támogatja az ellenőrzött, biztonságos és nyomon követhető iratkezelést, a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások igénybevételét, az elektronikus ügyintézését.

Az ISZ az iratkezelés során támogatja az irat érkeztetését, bontását, iktatását, szignálását, továbbítását, expedálását, kézbesítését, kiadmányozását, postázását, irattárba adását, irattári kezelését és levéltárba adását, az ezekhez kapcsolódó metaadatok egységes nyilvántartását és felhasználóbarát megjelenítését.

Kizárólag olyan iratkezelő szoftvert (a továbbiakban: ISZ) vezethetnek be a közigazgatási intézmények, amely a közfeladatot ellátó szerveknél alkalmazható iratkezelési szoftvekkal szemben támasztott követelményekről szóló 3/2018. (II. 21.) BM rendeletben előírt követelményeknek megfelel.

2.2. A 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről (KEIR)

A KEIR az iratkezelési folyamat főbb lépéseire igazodva tartalmazza a közfeladatot ellátó szervek iratkezelési tevékenységét meghatározó eljárási szabályokat, valamint rögzíti azokat az alapelveket, amelyeket az iratkezelés megszervezése során figyelembe kell venni.

A közfeladatot ellátó szervek iratkezelését úgy kell megszervezni, hogy

- a szervhez érkezett, ott keletkező, illetve onnan továbbított irat azonosítható, fellelési helye, útja követhető, ellenőrizhető és visszakereshető legyen;
- az irat tartalma csak az arra jogosult számára legyen megismerhető;
- az irat kezeléséért fennálló személyi felelősség egyértelműen megállapítható legyen;
- az irat szakszerű kezeléséhez, nyilvántartásához, kézbesítéséhez, védelméhez szükséges személyi, tárgyi, technikai feltételek biztosítottak legyenek;
- a beérkezett és továbbított iratok megváltoztathatatlansága biztosított legyen;
- a rendszeres selejtezés elvégzésével az irattári iratanyag felesleges felhalmozódása megelőzhető, a maradandó értékű iratok megőrzése biztosított legyen;
- az ügyintézéshez, a döntések előkészítéséhez, a szervezet rendeltetésszerű működéséhez megfelelő támogatást biztosítson.

A kormányrendelet rendelkezéseit elektronikus ügyintézés esetén az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló kormányrendeletben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

2.3. A 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.)

Az Ákr. jelentősen egyszerűsíti az irat felhasználására vonatkozó szabályokat. Egyértelművé válik, hogy irat bemutatására abban az esetben lehet kötelezni az ügyfelet, amennyiben annak beszerzése az elektronikus ügyintézés szabályai szerint nem lehetséges, továbbá a törvény rögzíti, hogy az ügyfél jogosult másolati példányban benyújtani az adott okiratot, amennyiben nyilatkozik arról, hogy az az eredetivel mindenben megegyezik. Egyszerűsödik a külföldön kiállított köziratok használata is. Nem általános követelmény a felülhitelesítés, és az eljárás gyorsítható, ha az ügyfél az irat mellé annak hiteles magyar fordítását is leadja.

2.4. Az elektronikus ügyintézés keret- és részletszabályai

Az iratkezelés szabályozásában külön rendezendő a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatás igénybevételével megvalósuló ügykezelés.

A 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól határozza meg az elektronikus ügyintézésre vonatkozó szabályozás alapjait. A törvény és a 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés részletszabályairól rendelkezik a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások nyújtásáról és igénybevételének rendjéről. Ezek a szabályok vonatkoznak az elektronikus ügyintézés megvalósító szervek esetén az elektronikus iratkezelésre mint szabályozott szolgáltatásra is.

3. Iratok kezelése

3.1. Általános követelmények

A közfeladatot ellátó szerv vezetőjének a kötelezettsége, hogy szervezeti és működési szabályzatban (SZMSZ-ben) határozza meg az iratkezelés szervezeti rendjét, az iratkezelésre, valamint az azzal összefüggő tevékenységekre vonatkozó feladat- és hatásköröket, továbbá kijelölje az iratkezelés felügyeletét ellátó vezetőt. Az Ltv., a KEIR és az SZMSZ előírásaihoz igazodik a szerv iratkezelési szabályzata. A KEIR előírja az egyedi és az egységes iratkezelési szabályzat kiadására kötelezettek körét, és meghatározza az egyetértési jogot gyakorló levéltárakat.

Az iratkezelési szabályzat a közfeladatot ellátó szerv iratkezelési alapfolyamatainak részletszabályait tartalmazó eljárásrendjét rögzíti, biztosítva a papíralapú és az elektronikus iratot egyaránt tartalmazó ügyiratok egységének megőrzését, kezelhetőségét és használhatóságát. Az iratkezelési szabályzat szerves részét képezi az irattári terv.

Az irattári terv a köziratok rendszerezésének és a selejtezhetőség szempontjából történő válogatásának alapjául szolgáló jegyzék, amely az irattári anyagot tételekre (tárgyi csoportokra, indokolt esetben iratfajtákra) tagolva, a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatásköréhez, valamint szervezetéhez igazodó rendszerezésében sorolja fel, s meghatározza a kiselejtezhető irattári tételekbe tartozó iratok ügyviteli célú megőrzésének időtartamát, továbbá a nem selejtezhető iratok levéltárba adásának határidejét.

Az iratkezelést a közfeladatot ellátó szerv adottságainak és igényeinek megfelelően végezheti el, vagyis megszervezheti

- központilag, egyetlen szervezeti egység vagy személy feladatákként,
- oszttottan, az ügyeket intéző szervezeti egységnél,
- vegyes rendszerben, az előző kettő együttes alkalmazásával.

Az iratkezelési feladatokat elláthatja a szerv maga, vagy igénybe vehet Szabályozott Elektronikus Ügyintézési Szolgáltatások (SZEÜSZ) körében biztosított elektronikus iratkezelési szolgáltatást.

3.2. Az iratkezelés folyamata

A KEIR IV. fejezete lépésről lépésre rögzíti az iratkezelési alapfolyamat főbb eljárási cselekményeit és a kapcsolódó szabályokat.

Az iratkezelés egy komplex folyamat, amely lefedi az irat teljes életciklusát. A folyamat főbb lépései:

Küldemények átvétele

A küldeményt az átvételre jogosult személy köteles ellenőrizni, az átvételt dokumentálni, bizonyos esetekben az ő feladata a visszaigazolás küldése is.

Az elektronikus iratok átvételére a szolgáltatást végző (például elektronikus iratok kezelése szolgáltatás), a központi érkeztetési ügynök vagy az iratkezelési szoftver is jogosult.

Küldemények felbontása és érkeztetése

A küldemények felbonthatók a címzett, az iratkezelő vagy az elektronikus rendszer által.

Az elektronikusan érkezett küldeményt megnyithatóság (olvashatóság) szempontjából ellenőrizni kell.

Szolgáltatótól függően a papíralapú iratok hiteles elektronikus irattá alakítása is biztosítható.

Elektronikus iratot elektronikus adathordozón átvenni csak papíralapú kísérőlappal lehet. Minden beérkezett küldeményt érkeztetni kell (általában a beérkezés időpontjában).

Iktatás

Az irat iktatószámmal történő nyilvántartásba vétele segítségével teljesíthető az iratok pontos beazonosítása és nyomon követése. Valójában ekkor lesz a dokumentumból irat.

Iktatás céljára az iratkezelési szabályzatban meghatározott feltételek alapján évente megnyitott, hitelesített iktatókönyvet kell használni. Az iktatókönyv lehet papíralapú vagy elektronikus.

Elektronikus iratkezelő rendszer biztosítja a teljes iratkezelési folyamat elektronizálását, ami lehetővé teszi az automatikus iktatást is.

Iktatás előtt meg kell állapítani, hogy az iratnak van-e előzménye. Amennyiben igen, szükséges a küldemények szerelése (elő- és utóiratok összekapcsolása), amit a főszám/alszám rendszer használata biztosít.

Szignálás

A vezető (vagy megbízottja) kijelöli az ügyintézőt, aki az ügyet fogja intézni. Az iratkezelési szoftver segítségével automatikus szignálás is lehetséges.

Szignált iratok átadása: az iratokat nyomon követhető, hitelet érdemlő módon kell továbbítani a kijelölt egységhez, illetve ügyintézőhöz.

Ügyirat készítése, kiadmányozás

Az ügyintéző feladata az ügy érdemi intézése, aki feladata végrehajtása során kiadmánytervezetet készít. A végleges kiadmánytervezetet külső személyhez vagy szervhez való küldés előtt a kiadmányozónak kell jóváhagynia, hitelesítenie.

Papíralapú kiadmánynál a jogosult személy aláírása és a szerv bélyegzőlenyomata hitelesít.

Az elektronikus kiadmányt az elektronikus aláírás (bélyegző) hitelesíti, és előírt esetekben időbélyeggel is ellátják azt.

Expediálás

Az ellenőrzött és hitelesített iratok címzetthez történő továbbításának előkészítése. A továbbítás megvalósulhat posta, kézbesítő, futárszolgálat útján, személyesen vagy elektronikus formában. SZEÜSZ szolgáltató igénybevétele esetén a kézbesítés a szolgáltató részére való átadással történik.

Irattározás

Az irattárba helyezés az irattári tételszámmal ellátott ügyirat átmeneti vagy központi irattárban történő dokumentált elhelyezése – elektronikus irattár esetén archiválása –, illetve kezelési jogának átadása az irattár részére az ügyintézés befejezését követő időre, meghatározott szabályok alapján, az irategyütteseket tárgyi alapon irattári tételekbe sorolva. Átmeneti irattárba lehet elhelyezni az elintézett, további érdemi intézkedést nem igénylő, irattári tételszámmal ellátott ügyiratokat. A központi irattár gondoskodik a maradandó értékű iratok levéltári átadásáról, a selejtezés vagy levéltárba adás előtti, valamint a maradandó értékű, nem selejtezhető és levéltárba nem adott iratok, továbbá a helyben maradó iratok őrzéséről.

Az irattárakból hivatalos használatra visszaadási kötelezettség mellett kölcsönözhető ki iratok, elektronikus irattárak esetén pedig biztosítható az elektronikusan tárolt irathoz történő hozzáférés.

Selejtezés, megsemmisítés

A megőrzési idő lejárta után, a levéltár engedélyével az iratokat selejtezni kell.

Levéltárba adás

A megőrzési idő lejártá után a maradandó értéket képviselő iratok teljes és lezárt évfolyamainak átadása az illetékes közlevéltár részére.

3.3. Egységes Kormányzati Ügyiratkezelő Rendszer (EKÜR)

A Nemzeti Infokommunikációs Stratégia Digitális Állam pillérében megfogalmazott egyik cél az iratkezelés és az általános ügyviteli folyamatok korszerűbb, hatékonyabb és olcsóbb működtetése, továbbá az egyes közigazgatási és egyéb csatlakozott szervezetek egymás közötti elektronizált irat- és adatátadása hitelességének megteremtése, az érintett szervezetek belső működési folyamatai teljes elektronikus ügymenet-támogatásának elősegítése. A megtett intézkedések hatására 2015-től a KEIR-ben kijelölt közfeladatot ellátó szervek küldeményeinek érkeztetése és kézbesítése egységes kormányzati ügyiratkezelő rendszerben, a szervek egymás közötti kommunikációja az ügyiratkezelő rendszerek közötti elektronikus iratátadással valósul meg.

Az egységes kormányzati ügyiratkezelő rendszer: az iratkezelés KEIR-ben meghatározott egyes fázisainak elvégzésére irányuló szolgáltatások, informatikai, technológiai és személyi feltételek összessége, amelyben a kormány által arra kijelölt működtetőszerv és szolgáltató biztosítja:

- a postai úton érkező, papíralapú küldemények átvételét, felbontását, érkeztető azonosítóval történő ellátását, a küldemények hiteles elektronikus irattá történő átalakítását, érkeztető nyilvántartásba való bevezetését, a címzett részére elektronikus úton történő megküldését;
- elektronikus irat hiteles papíralapú irattá történő alakítására irányuló szolgáltatást.

Az EKÜR központi érkeztető rendszerének (KÉR) szolgáltatásai:

- a rendszerbe bekapcsolt közigazgatási szervezetek címzett küldemények fogadása;
- a küldemények biztonsági ellenőrzése;
- a papíralapú iratok digitalizálása;
- érkeztetés;
- küldemény továbbítása a címzettnek, elektronikus úton, iktatás céljából.

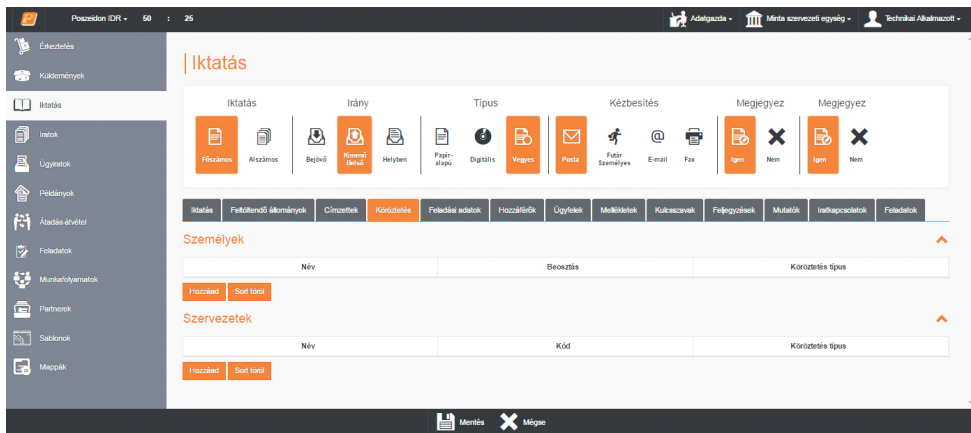
3.4. Egységes központi elektronikus irat- és dokumentumkezelési rendszer (EKEIDR)

Az Új Széchenyi Terv keretén belül 2013-ban indult az Egységes központi elektronikus irat- és dokumentumkezelési rendszer (EKEIDR) megvalósítása című projekt, amely egységesíti az irat- és dokumentumkezelést a minisztériumokon belül és azok között, továbbá növeli az irat- és dokumentumkezelés hatékonyságát, és gyorsabb ügyintézést tesz lehetővé.

A kialakítandó rendszer egyaránt magában foglalja az iratkezelési folyamatok egyszerűsítését, egységes szabályozását, továbbá az irat- és dokumentumkezelési folyamatot

támogató szoftver bevezetését. Az EKEIDR nagy előnye, hogy bármilyen nyilvántartásba vett, aláírt és digitalizált dokumentum továbbítható bármelyik másik szervnek anélkül, hogy újra nyilvántartásba kellene venni.

A Poszeidon (EKEIDR) egy teljes körű iktatási rendszer, amely végigkíséri az iratokat a beérkezéstől vagy a keletkezéstől kezdve az irattárazáson és postázáson át a selejtezésig, legyenek azok elektronikus – e-mail, fax, fájlban tárolt – és/vagy papíralapú dokumentumok. A rendszer támogatja az összes, iratokkal kapcsolatos munkafolyamatot és a meglévő irattári anyag gyors és tömeges, kötegelt szkennelését – ezzel lehetőséget biztosítva a modern, papírmentes ügyiratkezelésre való áttérésre –, és megvalósítja az ehhez szükséges elektronikus archiválást a jogszabályban előírt módon.



1. ábra

A Poszeidon (EKEIDR) irat- és dokumentumkezelő rendszerének mintaképernyője

Forrás: Poszeidon irat- és dokumentumkezelő rendszer

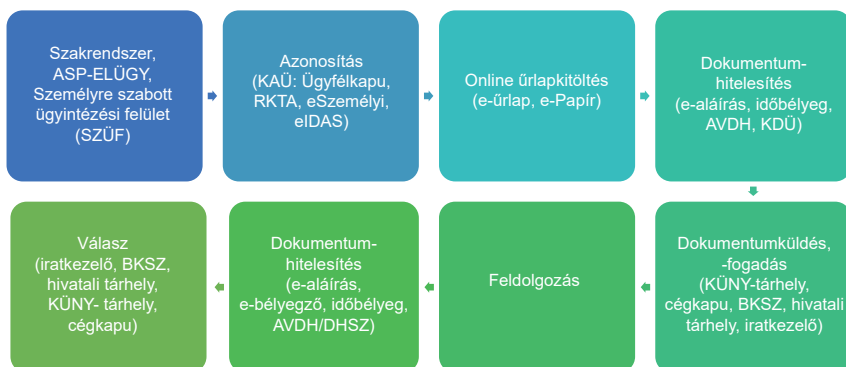
Az EKEIDR2 az állami licencképzést és a rendszer bevezetését célozza meg a fővárosi és megyei kormányhivatalok vonatkozásában. A projekt egyik célkitűzése az EKEIDR, a kormányhivatali szakrendszerek és a releváns SZEÜSZ-ök közötti kapcsolatok kiépítése, az ezekre épülő elektronikus és egyablakos ügyintézési szolgáltatások megvalósítása, illetve megvalósításuk megalapozása által a kormányhivatalok szolgáltatóképességének növelése. Az egységes iratkezelési rendszer kiépítését követően 200 közigazgatási ügytípus esetében fejlesztik ki a munkafolyamat (workflow) támogatását ügyintézői oldalon, valamint megvalósul az űrlapkitöltő modul, amelynek segítségével 200 közigazgatási ügytípus nyomtatványa elektronikus úton is benyújtható lesz.

Az egységesítés nagymértékben hozzájárul a közigazgatás belső működésének elektrónizálásához, ezáltal a hatékonyság növeléséhez és az ügyféloldalon jelentkező terhek csökkentéséhez.

4. Az iratkezelés és a SZEÜSZ-ök kapcsolata

A SZEÜSZ magában foglalja az elektronikus azonosítási szolgáltatást, a biztonságos kézbesítési szolgáltatást, az elektronikus ügyintézési szolgáltatások nyújtására felhasználható, jogszabályban meghatározott követelményeknek megfelelő elektronikus aláírással kapcsolatos szolgáltatást, valamint az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló kormányrendeletben szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásként nevesített szolgáltatást.

Alapvető cél, hogy ezekre a szolgáltatásokra építve hatékonyan megvalósíthatók legyenek a közigazgatási folyamatok legjellemzőbb elemei. Az iratkezelés is szabályozott szolgáltatás, amelynek hatékony megvalósítását biztosítani kell a közigazgatási folyamatokban.

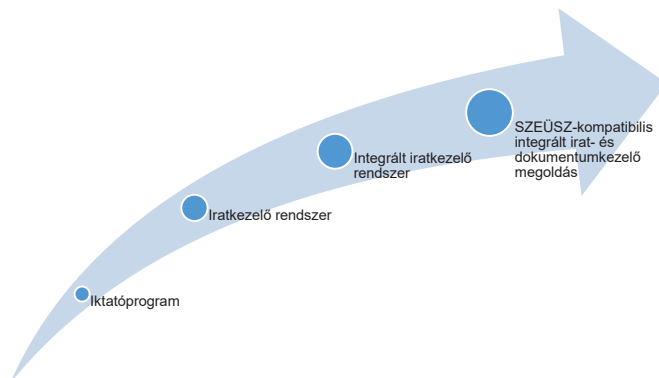


2. ábra

Az elektronikus ügyintézés folyamatába beépül a dokumentum- és iratkezelés

Forrás: NÉMETH 2018

Az elektronikus ügyintézés fejlődése megköveteli az irat- és dokumentumkezelés fejlesztését, egységesítését és az együttműködést a szakrendszerekkel, valamint az elektronikus ügyintézési szolgáltatásokkal egyaránt.



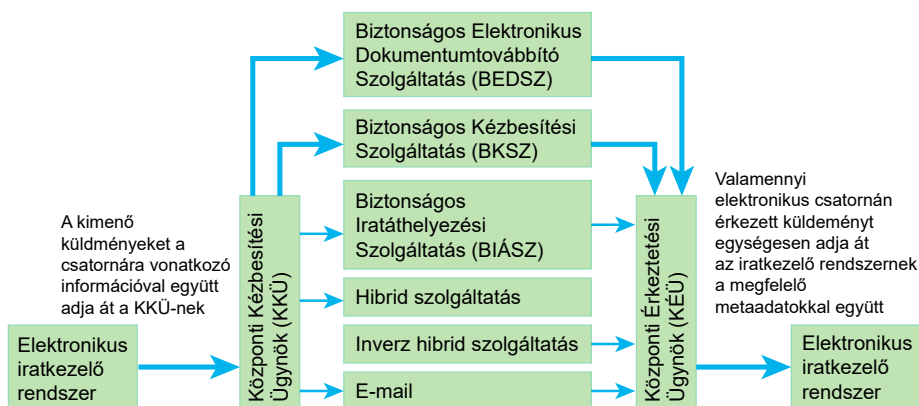
3. ábra

Az iratkezelés fejlődése az elektronikus ügyintézés kihívásaihoz igazodik

Forrás: Tanúsított iratkezelés 2018

A SZEÜSZ-ök részletes ismertetése egy külön fejezet témája, itt csak az iratkezelő rendszerekhez kapcsolódó szolgáltatásokat mutatjuk be röviden.

Kimenő és bejövő csatornák közös kezelését, a dokumentumok indítását és fogadását biztosítja a Központi Kézbesítési Ügynök (KKÜ) és a Központi Érkeztetési Ügynök (KÉÜ). Az ügynöki szolgáltatások további SZEÜSZ-ök támogatásával hozzájárulnak az elektronikus és hagyományos csatornák használatának egyenértékűségéhez.



4. ábra

Kimenő és bejövő csatornák kezelése

Forrás: Tanúsított iratkezelés 2018

A *Központi Kézbesítési Ügynök (KKÜ)* olyan szolgáltatás, amely a közfeladatot ellátó szervnek minősülő elektronikus ügyintézőt biztosító szerv javára ellátja a közfeladatot ellátó szerv által kiküldendő elektronikus iratok kézbesítésének előkészítése, adathordozójának, fajtájának meghatározása, továbbá a kézbesítés módja tekintetében a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló kormányrendeletben meghatározott feladatokat. A KKÜ az elektronikus ügyintézőt biztosító szerv által részlegesen is igénybe vehető alábbi részzolgáltatásokat foglalja magában: a küldeménynek az elektronikus ügyintézőt biztosító szervtől történő átvételét, a küldemény elküldését, valamint kézhezvételét igazoló visszaigazolás átvételét és az elektronikus ügyintézőt biztosító szerv felé történő átadását, amennyiben a kézbesítési szolgáltatás részeként ilyet kiállítanak, valamint a kézbesítés iránt történő intézkedés időpontjának és módjának az elektronikus ügyintézőt biztosító szervvel való haladéktalan közlését. A kézbesítési szolgáltatáshoz hivatalikapu-tárhely is kapcsolódik (<https://szeusz.gov.hu/kku>).

A *Központi Érkeztetési Ügynök (KÉÜ)* olyan szolgáltatás, amely a közfeladatot ellátó szervnek minősülő elektronikus ügyintézőt biztosító szerv javára ellátja a részére elektronikus úton érkeztetett küldemények átvételével, felbontásával, érkeztetésével kapcsolatos, a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló kormányrendeletben meghatározott feladatokat. A KÉÜ a küldeményt átvételét, felbontását és érkeztetését követően az elektronikus ügyintézőt biztosító szerv részére, az érkeztetési nyilvántartás adataival együtt, amennyiben ez lehetséges, olyan formában adja át, hogy azt a címzett

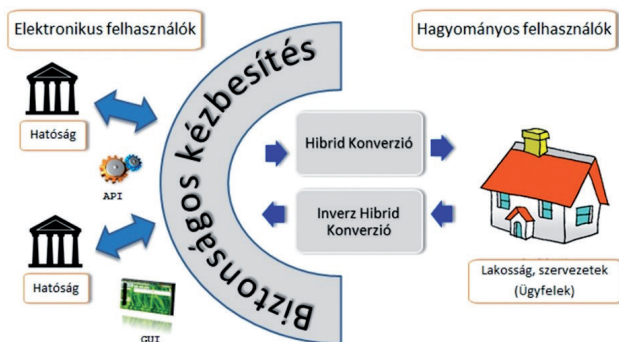
szerv iratkezelő rendszere automatikusan érkeztetni tudja. A KÉÜ az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv rendelkezése alapján az érkeztetési nyilvántartás adatait közvetlenül a szerv iratkezelő rendszere számára adja át. Ha az iratkezelési szabályzata ezt lehetővé teszi, a szerv az érkeztetési nyilvántartás adatait automatikusan is bevezetheti iratkezelő rendszerébe (<https://szeusz.gov.hu/keu>).

A *Biztonságos Elektronikus Dokumentumtovábbító Szolgáltatás* (BEDSZ) az ÁNYK-ürlapbenyújtás-támogatási szolgáltatás részeként lehetővé teszi az elektronikus ürlapok küldését és fogadását.

A *Biztonságos Kézbesítési Szolgáltatás* (BKSZ) az elektronikus üzenet kézbesítésével kapcsolatban biztosítja, hogy egyértelműen azonosítható legyen a címzett, a feladó és az átvevő, a küldés (feladás), illetve a fogadás (kézbesítés) időpontja, kezeli a sikertelen kézbesítés eseteit, a kézbesítési eseményekről, adatokról hiteles igazolást állít ki, valamint garantálja a dokumentum sértetlenségét. A szolgáltatásokhoz kapcsolódnak tárhelyek (KÜNY, hivatali kapu, perkapu, cégkapu tárhelyei).

A *Biztonságos Iratáthelyezési Szolgáltatás* (BIÁSZ) az iratkezelő rendszerek közötti iratáthelyezést biztosítja, elektronikus formában az iratot, valamint az elektronikus iktatókönyv iratra vonatkozó iktatási adatait átadva.

A Magyar Posta szolgáltatásai biztosítják az átjárhatóságot az elektronikus és a hagyományos felhasználók küldeményei között.



5. ábra

Hibrid és inverz hibrid konverziók a biztonságos kézbesítés folyamatában

Forrás: Tanúsított iratkezelés 2018

Az EKÜR kézbesítő rendszere a papíralapú kézbesítést igénylő hitelesített elektronikus küldeményeket hiteles papíralapú irattá alakítja, borítékolja és kézbesíti a címzettnek. A *hibrid szolgáltatás* biztosítja az elektronikus dokumentum papíralapon történő hiteles megjelenítését. A szolgáltatáshoz kapcsolódik a küldemény-dokumentumtár (KDT).

Az EKÜR fogadja a szervezetek hagyományos postai küldeményeit, elvégzi a digitálizálást, majd BEDSZ-en/BKSZ-en keresztül továbbítja a feldolgozott adatokat az eredetileg címzett szervezetnek. Az *inverz hibrid szolgáltatás* tehát hiteles elektronikus másolatot készít a papíralapú iratról.

A folyamat során szükséges a kimenő és bejövő dokumentumok hitelesítése, hitelesség-ellenőrzése. A *Központi Dokumentumhitelesítési Ügynök* (KDÜ) az ügyfél és az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv számára elérhetővé teszi a dokumentumhitelesítési szolgáltatások használatát, beleértve az azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés használatát és az elektronikus aláírással vagy elektronikus bélyegzővel történő hitelesítést.

Az *Azonosításra Visszavezetett Dokumentumhitelesítés* (AVDH) szolgáltatás elektronikus aláírási lehetőséget biztosít a felhasználók (természetes személyek) számára anélkül, hogy saját elektronikus aláírással rendelkezzenek.

Az *Iratérvényességi Nyilvántartás* (IÉNY) szolgáltatás keretében az igénybevevő ellenőrizheti a birtokában lévő hiteles papíralapú vagy elektronikus okiratok hitelességét, illetve – amennyiben erre adatok rendelkezésre állnak – tartalmát.

Az *Elektronikus Dokumentumtár* (EDT) a szervek belső ügymenetét támogatja. Az EDT elsődleges funkciója, hogy a közfeladatot ellátó, elektronikus ügyintézészt biztosító szervek iratkezelő és dokumentumkezelő szoftverei, illetve specifikus szakalkalmazásai (szakrendszerei) számára elektronikus dokumentumaik távoli tárolását, hiteles megőrzését, illetve a tárolt iratok sértetlenségének, bizalmosságának fenntartását és tartós értelmezhetőségét (olvashatóságát) lehetővé tevő szolgáltatásokat nyújtson.

Az iratkezelés során szükséges lehet egyes nyilvántartások adatainak elérése is:

- Összerendelési nyilvántartás (ÖNY): az ügyfelek és belső felhasználók azonosítására.
- Rendelkezési nyilvántartás (RNY): az ügyfelek ügyintézési rendelkezéseinek a lekérdezéséhez.
- Központi ügyfél-regisztrációs nyilvántartás (KÜNY): az ügyfélkapus, telefonos vagy a tárolóelemet tartalmazó személyazonosító igazolvány útján azonosított ügyfelek nyilvántartása. A regisztrált ügyfelekhez tárhely is tartozik.

Összegzés

Az elektronikus ügyintézés térhódításával egyre nagyobb szerepet kapnak a front office mellett a back office rendszerek, köztük az elektronikus iratkezelést biztosító rendszerek is. Az ügyiratkezelési folyamat összefonódik az ügyintézással, átláthatóvá és követhetővé teszi azt. A fejlesztési törekvések a szolgáltatások egységesítése és együttműködése irányába hatnak. Az iratkezelési rendszerekkel szemben egyre inkább elvárás az automatikus iratátadás, -átvétel, a személyre szabhatóság és az egyszerű kezelhetőség. A dokumentumkezelés során egyre nagyobb a szerepe a digitalizálásnak. A szervek tematikus dokumentumtárakat alakítanak ki. Az irat- és dokumentumkezelés ma már alkalmas a munkafolyamatok támogatására, például a feladatkiosztásra (szignálásra), jóváhagyások kezelésére (kiadmányozásra).

Fogalmak

- dokumentum
- dokumentumkezelés
- egységes kormányzati ügyiratkezelő rendszer

- elektronikus dokumentum
- elektronikus iktatókönyv
- elektronikus irat
- érkeztetés
- expediálás
- iktatás
- irat
- iratkezelés
- iratkezelési szabályzat
- iratkezelési szoftver
- iratkölcsonzés
- irattár
- irattárba helyezés
- irattári terv
- kiadmányozás
- közirat
- központi érkeztető rendszer
- küldemény
- küldemény bontása
- levéltárba adás
- magánirat
- papíralapú iktatókönyv
- selejtezés
- szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatás
- szignálás
- ügyirat

Áttekintő kérdések

1. Döntse el, hogy a következő műveletek az iratkezelés vagy a dokumentumkezelés körébe tartoznak-e!
 - e-mail-írás
 - levéltárba adás
 - érkeztetés
 - határozat írása
 - szignálás
 - papíralapú iratról hiteles elektronikus irat készítése
 - papíralapú irat digitalizálása
 - elektronikusan benyújtott kérelem nyomtatása
 - papíralapú dokumentumról másolat készítése
 - elektronikus dokumentum törlése
2. Az iratkezelésre és a dokumentumkezelésre különböző megőrzési szabályokat alkalmaznak. Indokolja a megőrzési szabályok eltérését!
3. Milyen iratkezelési szoftvert ismer? Röviden jellemezze tapasztalatai alapján!

4. Saját tapasztalatai alapján az elektronikus iratkezelés hol jelent vagy jelenthetne jelentős hasznot a közfeladatot ellátó szerveknél?
5. Ismer-e olyan stratégiát és/vagy fejlesztési programot, amely célkitűzéseket fogalmaz meg az ügyiratkezelés területén? Ha igen, akkor röviden ismertesse ezeket a célkitűzéseket és megvalósításukat!
6. Támassza alá érvekkel a következő megállapítást! Az elektronikus ügyintézés fejlődése megköveteli az irat- és dokumentumkezelés fejlesztését, egységesítését és az együttműködést a szakrendszerekkel, valamint az elektronikus ügyintézési szolgáltatásokkal egyaránt.
7. Állampolgárként mire használná az iratérvényességi nyilvántartás (IÉNY) szolgáltatást?
8. Melyik nyilvántartás tartalmazza az állampolgárok ügyintézással kapcsolatos nyilatkozatait?

Felhasznált irodalom

1995. évi LXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről
2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól
2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
- 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről
- 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés részletszabályairól
- 34/2016. (XI. 30.) EMMI rendelet az elektronikus formában tárolt iratok közlevéltári átvételének eljárásrendjéről és műszaki követelményeiről
- DLM Fórum (2008): *Mintakövetelmények az elektronikus iratok kezeléséhez*. Javított és bővített kiadás, 2008. MoReq2 specifikáció. Magyar fordítás: KOVEX Computer Kft. Elérhető: <https://docplayer.hu/8875839-Mintakövetelmények-az-elektronikus-iratok-kezeleshez-javitott-es-bovitett-kiadas-2008-moreq2-specifikacio.html> (A letöltés időpontja: 2018. 02. 15.)
- NÉMETH Ágota Márta (2018): Elektronikus ügyintézés január 1.-től. Előadás. NISZ Zrt. Elérhető: <https://slideplayer.hu/slide/13644738/> (A letöltés időpontja: 2019. 10. 07.)
- NISZ Zrt. (2018). SZEÜSZ-honlap. Forrás: <https://szeusz.gov.hu/> (regisztrációt igényel) (A letöltés időpontja: 2018. 02. 15.)
- ORBÁN Anna (2012): *Iratkezelés, dokumentumkezelés*. In: BUDAI Balázs et al. Elektronikus közigazgatás-szervezés, közigazgatási technológia. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem. 87-100.
- Tanúsított iratkezelés* (2018). Elérhető: <http://tanusitottiratkezeles.hu/> (Regisztrációt igényel a tudásanyagok letöltéséhez.) (A letöltés időpontja: 2018. 02. 15.)

Ajánlott irodalom

BODÓ Attila Pál – VARGA László – TAFFERNER Tamás – STÉGER Csilla – CSÓTI Csaba – SZITTNER Károly – VÁRADI András – KOVÁCS Rezső – SURÁNYINÉ TEMESI Mária – KISSNÉ SZABÓ Krisztina – PATAKI Tamás – ERDŐSI Péter Máté (2016): *Minden, amit az iratkezelésről tudni kell: Az elektronikus irat- és dokumentumkezelés elmélete és gyakorlata a magyar közigazgatásban*. Budapest, CRD-Informatikai Kft.