

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
ADMINISTRACINĖS TEISĖS IR PROCESO KATEDRA

TOMAS STANKEVIČIUS
(Teisės ir policijos veiklos programa)

REGISTRŲ SISTEMA IR SAVEIKA. TEORINIAI IR PRAKTINIAI ASPEKTAI.

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –
Lekt. Gytis Kuncevičius

Konsultantas –
Prof. dr. Algimantas Urmonas

Vilnius, 2006

TURINYS

IVADAS	3
1. REGISTRO SAMPRATOS PROBLEMINIAI ASPEKTAI	
1.1. Registro sąvokos aiškinimo problema.....	10
1.2. Registro, duomenų bazės ir informacinės sistemos sąvokų atskyrimo problema	18
1.3. Registro paskirtis ir funkcionalumo ypatumai.....	22
2. REGISTRŲ SISTEMOS IR SĄVEIKOS SAMPRATA, JŲ SĄVEIKOS PROBLEMA	
2.1. Registrų sistemos ypatumai.....	27
2.2. Sąveika – pagrindinis ir būtinas registrų sistemos funkcionalumo reikalavimas	34
2.3. Registrų sistemos sudėtinių dalių problema ir reikšmė valstybės valdyme.....	40
3. REGISTRŲ SISTEMOS IR SĄVEIKOS TEISINIO REGLAMENTAVIMO MODELIS: TEORINĖS IR PRAKTINĖS PROBLEMOS	
3.1. Registrų sistemos ir sąveikos reikalavimų praktinio taikymo ypatumai.....	45
3.2. Registrų sistemos ir sąveikos teisinio reglamentavimo apimtis.....	49
3.3. Optimalaus registrų sistemos ir sąveikos teisinio reglamentavimo modelio paieška.....	57
IŠVADOS	61
SIŪLYMAI	63
LITERATŪROS SĄRAŠAS	64
SANTRAUKA	71
SUMMARY	72
1 PRIEDAS. Standartizuoto interviu klausimai.....	73
2 PRIEDAS. Valstybės registrų kūrimo dinamika.....	75
3 PRIEDAS. Žinybinių registrų kūrimo dinamika.....	77
4 PRIEDAS. Registrų sistemos modelis.....	78
5 PRIEDAS. Registrų sistemos aspektai.....	79
6 PRIEDAS. Europos Sąjungos šalyse esančių pirminių (pagrindinių) registrų realizacija.....	80

IVADAS

Temos aktualumas. Spartus visuomenės progresas, siekis valstybiniu mastu užtikrinti socialinės visuomenės ir jos individų (narių) tikslus, lemia vis didesnę registrų ir jų panaudojimo įvairiose valstybės valdymo srityse reikšmę. Aprūpinimas informacija yra bet kurios veiklos, o ypač valstybės valdymo, sėkmės sąlyga. Pasaulyje pažangios valstybės, tobulindamos savo valstybės aparato veiklą ir jo efektyvumą, ieško naujų valdymo būdų ir metodų. Vienas iš būdų tobulinti valstybės valdymą ir stiprinti jo veiksmingumą yra informacinių technologijų diegimas, kuris valstybiniame sektoriuje suprantamas kaip valstybinių registrų diegimas ir jų tarpusavio sąveikos užtikrinimas. Informacinių technologijų tobulinimas, jų naudojimo ir taikymo plitimas didina informacijos reikšmę visuomenėje. Todėl imta pagrįstai kalbėti, jog civilizacija pastaruoju metu vystosi pereidama iš postindustrinės į informacinę.¹

Informacinės sistemos, kaip stambūs informacinių technologijų realizavimo vienetai, pirmiausia numato informacijos vienetų apskaitą ir apdorojimą. Siekiant veiksmingai tvarkyti informacijos vienetus, svarbu užkrinti jų kaupimą ir saugojimą vienoje vietoje standartizuotu pavidalu. Tokie informacijos vienetai, kurie pagal nustatytas taisykles yra apibrėžti, kaupiami ir saugomi vienoje vietoje, dažniausiai yra ne technologinių sprendimų pasekmė, o jų teisinio reguliavimo išdava. Taigi informacijos vienetai teisinėje plotmėje yra ne kas kita, o registrų objektai. Registrų objektų visuma sugrupuota ar išskirta atitinkama metodika ar požymiais sudaro tų objektų registrą.

Temos aktualumą lemia tai, kad valstybės valdyme organizuojamas duomenų tvarkymas ir jo teisinis reglamentavimas iki informacinių technologijų atsiradimo ir po jų įdiegimo plėtojasi daug lėčiau negu pačios informacinės technologijos. Todėl duomenų tvarkymo teisinio reglamentavimo būtinumas ir įgyvendinimas skatina analizuoti registrų ir jų sistemos sampratą ir paskirtį, registrų sąveiką ir objektus, įtaką valstybės valdymui, realizavimo praktinius ypatumus ir t. t.

Dar viena registrų ir jų sistemos analizės ypatybė yra ta, kad Lietuvoje duomenų tvarkymo ir jos teisinio reguliavimo santykis unikalus, kurį lemia kitų valstybių patirtis šioje srityje. Visapusiško valstybės registrų sistemos teisinio reglamentavimo įvairiais aspektais Lietuvoje niekas nėra teisiškai išnagrinėjęs. Registrų ir jų sistemos sampratą, registrų bei jų sąveikos reikalavimus, registrų objektų tvarkymo teisinio reglamentavimo ypatumus galima išskirti bei įvertinti analizuojant Lietuvos Respublikos ir kitų šalių teisės aktus, kurie reglamentuoja informacinių sistemų ir registrų steigimą, duomenų tvarkymą valstybėje bei

¹ Civilka M., Lamanuskas T., Osinaitė G. ir kt. Informacinių technologijų teisė. Vilnius: NVO Teisės institutas, 2004. P.32.

praktinį jų naudojimą. Praktinis naudojimas nagrinėjamas, vadovaujantis Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Informacijos analizės skyriaus 2001 metais parengta keleto užsienio valstybių registrų sistemų kūrimo apžvalga², Lietuvos teisės universiteto (dabar – Mykolo Romerio universitetas) Teisės informatikos katedros 2002 metais parengta Valstybės registrų kūrimo ir funkcionavimo teisinio reguliavimo tyrimo ataskaita³ ir 2000, 2001, 2003 bei 2006 metais vykusių Baltijos šalių registrų konferencijų REGNO pranešimų medžiaga. Valstybės registrų teisinio reguliavimo ypatumų randama Civilkos M., Lamanausko T., Osinaitės G. ir kitų autorių knygoje „Informacinių technologijų teisė“⁴ ir Andrijausko K., Buitkaus A., Čeponytės Z. ir kitų autorių knygoje „Informacinės visuomenės teisė“⁵. Siekiant pagrįsti teorinį registrų sistemos teisinį reglamentavimą ir reguliavimą nagrinėjami valstybės ir teisės teorijos, teisės sociologijos šaltiniai.

Šiuo metu žengiami pirmieji žingsniai kuriant valstybinius ir žinybinius registrus, kurie turėtų sudaryti integralią Lietuvos Respublikos registrų sistemą. Todėl registrų sistemos ir jų sąveikos teisinį reglamentavimą galima nagrinėti ir modeliuoti kaip teorinę konstrukciją, kurios tinkamumą patikrins praktika. Šiuo metu galime remtis ir nagrinėti tokį teisinį reiškinį, kaip bandymas įgyvendinant teisės aktus sukurti integralią Lietuvos Respublikos registrų sistemą. Gaila tik, kad formuojant Lietuvos Respublikos registrų politiką, nepasitelkiami šios srities ekspertai ir nevyriausybinės organizacijos ar įstaigos. Tai rodo mokslinių tyrimų šioje srityje nebuvimas. Be registrų ir jų sistemos analizės, tyrimo, kaip proceso, neįmanoma aiškiai ir tiksliai suformuoti ir įgyvendinti užsibrėžtus valstybės uždavinius ir tikslus konkrečioje srityje, pasinaudojant registrų sistemos teikiamų paslaugų spektru. Egzistuojantis teisinis reglamentavimas leidžia išskirti jau susiformavusius valstybės registrų principus, keliamus reikalavimus, iš kurių galima formuoti registrų sistemų strategiją ir taktiką, kuriant konkretų registrų sistemos teisinio reglamentavimo modelį ir jos funkcionalumą. Nors šio darbo pavadinime vartojama sąvoka „sąveika“, autorius jos neišskiria kaip atskiro reiškinio, o tapatina su registrų sistemos sampratos dalimi bei vienu iš svarbiausių registrų funkcionalumo elementų. Darbo naujumas ir temos aktualumas pasireiškia tuo, kad Lietuvos teisės moksle sistemiškai nagrinėjamas registrų sistemos teisinis reglamentavimas. Mokslinio darbo teorinį reikšmingumą sudaro tai, kad:

² Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Informacijos analizės skyriaus parengta keleto užsienio valstybių registrų sistemų kūrimo apžvalga. Vilnius, 2001.

³ Petrauskas R., Kiškis M., Štītīlis D ir kt. Valstybės registrų kūrimo ir funkcionavimo teisinio reguliavimo tyrimas, Ataskaita pagal sutartį Nr. 02/10L//2A-5, 2002.

⁴ Civilka M., Lamanauskas T., Osinaitė G. ir kt. Informacinių technologijų teisė. Vilnius: NVO Teisės institutas, 2004.

⁵ Andrijauskas K., Buitkus A., Čeponytė Z. ir kt. Informacinės visuomenės teisė. Lietuvos vartotojų institutas, VU Informacijos visuomenės studijų centras, 2005.

1. šiame darbe registrų sistemos kūrimo teisinio reglamentavimo problemos pirmą kartą nagrinėjamos vadovaujantis šiuolaikiniais darbo organizavimo principais ir realijomis;

2. išaiškintos registrų ir jų sistemos, registrų sąveikos sampratos;

3. suformuluoti registrų sistemos principai ir išskirti reikalavimai;

4. ieškomas optimalus registrų sistemos teisinio reglamentavimo modelis, empiriškai patvirtintas jo sudėtinių dalių funkcionavimas, atsižvelgiant į tarptautinę praktiką.

Mokslinė problema. Išskirtinos registrų sistemos ir sąveikos teorinės ir praktinės problemos:

1. Duomenų tvarkymo teisinis reglamentavimas valstybės valdyje plėtojasi daug lėčiau negu informacinės technologijos, kurios užtikrina šiuolaikišką informacijos tvarkymą. Žengiant pirmuosius registrų, kurie turėtų sudaryti integralią registrų sistemą, kūrimo žingsnius, būtina teoriniu lygmeniu suformuoti registrų sistemos teisinio reglamentavimo modelį, vadovaujantis mokslinių tyrimų rezultatais.

2. Šiuo metu registrų sistemos ir jos sąveikos valstybinė politika formuojama ne pasitelkiant mokslinius tiriamuosius darbus, o pagal situaciją tobulinant teisinį reglamentavimą, neatsižvelgiant į įgyvendinimo ir geriausias praktines naudojimo galimybes ar būtinybes. Mokslinių tyrimų trūkumas neleidžia efektyviai pasinaudoti pasauline patirtimi kuriant registrų sistemą.

3. Pastebima, kad registrų sistema strateginiu lygmeniu apibūdinta, tačiau jos kryptys neįgyvendinamos arba keičiamos naujomis nuostatomis, kurioms įgyvendinti reikia vėl atitinkamų procedūrų.

4. Formuojant strategiją, vadovujamasi subjektyviai formuojama registrų sistemos vizija ir tikslu, nepakankamai vertinamas teisinio reglamentavimo problemiškas, sampratų, sąvokų, principų aiškumas ir įgyvendinimo aspektai.

Mokslinė hipotezė. Pasaulyje egzistuojantys valstybių registrų sistemos modeliai nėra pakankamas pagrindas remiantis jų analize ir sinteze reglamentuoti ir sukurti Lietuvoje valstybės registrų sistemos teisinio reglamentavimo modelį. Tam tikslui pasiekti reikia pasitelkus mokslinius tiriamuosius darbus nustatyti socialinių santykių teisinio reguliavimo būtinumą ir tikslus. Siekiant sukurti tokį modelį, būtina šiuolaikinė teorinių ir praktinių aspektų išvadų analizė.

Hipotezė – Lietuvos Respublikoje esamas registrų sistemos ir sąveikos teisinis reglamentavimas, neparemtas moksliniais tyrimais, todėl būtini moksliniai tiriamieji registrų sistemos ir sąveikos teisinio reglamentavimo darbai, kuriuos atlikus būtų galima pateikti egzistuojančių registrų sistemų teorinius ir praktinius apibendrinimus, formuoti registrų sistemos ir sąveikos teisinį reglamentavimą ir įgyvendinti registrų sistemos ir sąveikos tikslus ir paskirtį.

Tyrimo klausimai. Šiame darbe keliami tokie klausimai: registro ir registrų sistemos sąvokos, registrų sistema, kaip tarpusavio sąveika (integralumas), registrų sistemos teisinio reglamentavimo modelis, teoriniai ir praktiniai aspektai.

Tyrimo tikslas. Nagrinėjant pasirinktą temą siekiama atlikti teisinį registrų sistemos ir jų sąveikos įvertinimą, nustatyti registrų sistemos tikslus, principus, egzistuojančius teorinius ir praktinius aspektus.

Šiame darbe registrų sistemą analizuosime iš teisės ir valstybės valdymo pozicijų, todėl analizė ir sprendimo prioritetą bus teikiamas teisiniams ir administraciniais aspektams.

Tyrimo tikslas – išanalizuoti registrų sistemos ir sąveikos teisinį reglamentavimą, nustatyti problemas, aptari jų teisinį vertinimą ir pateikti galimą registrų sistemos ir sąveikos teisinio reglamentavimo modelį.

Tyrimo uždaviniai. Siekiant tyrimo tikslo, sprendžiami tokie uždaviniai:

- 1) Išanalizuoti registrų, registrų sistemos ir sąveikos sampratos ypatumus ir principus.
- 2) Nustatyti teorinius ir praktinius aspektus analizuojant užsienio valstybių ir Lietuvos

Respublikos patirtį šiomis kryptimis:

- a) registrų ir registrų sistemos principai, ypatumai ir jų įgyvendinimas;
 - b) registrų sąveikos principai ir jų įgyvendinimas.
- 3) Optimalaus registrų sistemos ir sąveikos teisinio reglamentavimo modelio paieška:
 - a) apibrėžiant pagrindinius modelio principus ir apimtis;
 - b) suformuojant modelį.

Vadovaujantis nustatytais uždaviniais suformuluota darbo struktūra.

Tyrimo objektas. Registrų sistema ir sąveika.

Tyrimo dalykas. Registrų sistemos ir sąveikos teisinis reglamentavimas, trūkumai, praktinio taikymo ypatumai ir problemos.

Tyrimo šaltiniai: teisės aktai ir mokslinė literatūra, reglamentuojanti registrus ir jų sistemą, informacija, pateikta nacionalinių ir tarptautinių registrų valdytojų organizacijų interneto svetainėse, Lietuvos Respublikos registrai, statistinės ataskaitos.

Analizuojami Lietuvoje registrų kūrimą ir funkcionavimą reglamentuojantys aktualūs teisės aktai: Lietuvos Respublikos civilinio kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas (Žin., 2000, Nr. 74-2262), Lietuvos Respublikos valstybės registrų įstatymo pakeitimo įstatymas (Žin., 2004, Nr. 124-4488), Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas (Žin., 1996, Nr. 63-1479; 2003, Nr. 15-597), Lietuvos Respublikos gyventojų registro įstatymas (Žin., 1999, Nr. 28-793), Lietuvos Respublikos juridinių asmenų registro įstatymas (Žin., 2001, Nr. 55-1940), Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto registro įstatymas (Žin., 1996, Nr. 100-2261), Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto kadastro įstatymas (Žin., 2000,

Nr. 58-1704; 2003, Nr. 57-2530), Lietuvos Respublikos hipotekos registro steigimo įstatymas (Žin., 1996, Nr. 100-2266), Lietuvos Respublikos turto arešto aktų registro įstatymas (Žin., 1999, Nr. 101-2897), Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų registro įstatymas (Žin., 1995, Nr. 41-992) bei šiuos įstatymus įgyvendinantys teisės aktai ir atitinkamų registrų nuostatai. Didelis dėmesys skiriamas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugpjūčio 22 d. nutarimo Nr. 1332 „Dėl Valstybės registrų integralios sistemos kūrimo strategijos patvirtinimo“ (Žin., 2002 Nr. 83-3599), Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 30 d. nutarimo Nr. 852 „Dėl Valstybės registrų integralios sistemos kūrimo strategijos įgyvendinimo priemonių plano patvirtinimo“ (Žin., 2003 Nr. 65-2947) ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. gegužės 3 d. nutarimo Nr. 485 „Dėl Valstybės registrų ir kadastrų steigimo, reorganizavimo ir likvidavimo taisyklių ir Lietuvos Respublikos valstybės registro tipinių nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 2005, Nr. 58-2015) analizei.

Analizuojamos Europos Parlamento ir Europos Sąjungos Tarybos direktyvos: 2003/98/EB „Dėl viešojo sektoriaus informacijos pakartotinio naudojimo“ ir 96/9/EB „Dėl duomenų bazių teisinės apsaugos“. Taip pat analizuojami registrus ir jų sistemą užsienio šalyse reglamentuojantys teisės aktai. Kaip svarbiausius galime paminėti Estijos Respublikos, Moldovos Respublikos, Tadžikistano Respublikos įstatymus, numatančius valstybės lygiu registrų teisinį reglamentavimą. Atliekant analizę remtasi Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Informacijos analizės skyriaus 2001 metais parengta keleto užsienio valstybių registrų sistemų kūrimo apžvalga, Lietuvos teisės universiteto (dabar - Mykolo Romerio universitetas) Teisės informatikos katedros 2002 metais parengta Valstybės registrų kūrimo ir funkcionavimo teisinio reguliavimo tyrimo ataskaita, 2000, 2001, 2003 ir 2006 metais vykusių Baltijos šalių registrų konferencijų REGNO pranešimų medžiaga, Civilkos M., Lamanausko T., Osinaitės G. ir kitų autorių knyga „Informacinių technologijų teisė“, Andrijausko K., Buitkaus A., Čeponytės Z. ir kitų autorių knyga „Informacinės visuomenės teisė“ bei Gasilionio A., Kasperavičiaus R. knyga „Nekilnojamojo turto administravimas“. 2000, 2001, 2003 ir 2006 metais vykusių Baltijos šalių registrų konferencijų REGNO pranešimų medžiaga priskiriama prie oficialių šaltinių.

Tyrimo metodai. Siekiant darbo tikslų remtasi teisės doktrinoje suformuluotais mokslinių tyrimų teoriniais ir empiriniais metodais⁶:

1. Literatūros ir dokumentų analizė taikyta siekiant gauti išsamią informaciją tyrimo problemoms atskleisti bei hipotezei patvirtinti. Literatūros analizė taikyta tiriant mokslinius teisės ir kitus šaltinius, siekiant atskleisti registro sampratą, taip pat registrų sistemos ir sąveikos

⁶ Tidikis R. Socialinių mokslų tyrimo metodologija. Lietuvos teisės universitetas, 2003. P.355-557.

teorinius aspektus. Dokumentų analizė atlikta remiantis teisės aktais, reglamentuojančiais registrų funkcionavimą, juose kaupiamų duomenų sąveiką bei integralumą su kitais registrais.

2. Lyginamosios analizės. Šis metodas taikomas analizuojant įvairių šalių teisės aktus, reglamentuojančius registrus, registrų sistemą ir sąveiką. Lyginamos nagrinėjamų šalių teisės aktuose pateikiamos registrų, registrų sistemos ir sąveikos sąvokos. Gautos išvados apibendrinamos ir išskiriami bendri bruožai, apibrėžiantys registro sistemos ir sąveikos sampratą. Taip pat lyginami registrų sistemos teoriniai ir praktiniai aspektai, kurių apibendrinimai leidžia pateikti išvadas apie registrų sistemos būklę ir teisinio reglamentavimo poreikį.

3. Istorinis lyginamasis metodas. Tiriama teisės aktai, nustatantys anksčiau galiojusią registrų ir jų sistemos bei registrų sąveikos veikimą. Taikytas istorinis metodas kartu yra ir lyginamasis, nes šiuo metodu palyginami buvęs ir dabar galiojantis registrų sistemos teisinis reglamentavimas, išskiriami privalumai ir trūkumai. Tiriamos priežastys, lemiančios registrų sistemos kūrimą ir jų sąveikos organizavimą. Išaiškinami pokyčiai ir numatomos plėtros tendencijos.

4. Interviu metodas. Siekiama iširti asmeninę nuomonę. Šis metodas taikytas analizuojant Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos sekretoriaus, Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės Registrų skyriaus vedėjo ir vyriausiojo specialisto, valstybės įmonės Registrų centro direktoriaus pavaduotojo, Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Informacinės politikos departamento direktoriaus ir to paties departamento Elektroninės valdžios paslaugų skyriaus vedėjo, Informacinių projektų skyriaus vedėjo, Gyventojų registro tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos direktoriaus, Policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Policijos informacijos valdybos viršininko suteiktą informaciją, siekiant išaiškinti registro sistemos ir sąveikos teorinius ir praktinius aspektus

5. Analitinis – kritinis metodas. Taikant analitinį (loginį) metodą, daromi atitinkami apibendrinimai, išvados, padedančios tiksliau ir aiškiau suvokti darbe nagrinėjamus klausimus, atskleisti užsibrėžtus darbo uždavinius. Kritinis metodas naudojamas siekiant pateikti darbe nagrinėjamų klausimų problemines sritis ir ginčytinas situacijas.

6. Sisteminės analizės metodas. Siekiama nustatyti sudėtingo tyrimo objekto sudėtinių dalių santykius ir ryšius. Pagrįsti registrų sistemos ir jos vidinio ryšio, kaip sąveikos, tarpusavio priklausomybę ir būtinumą. Siekiama nustatyti, ar sąveika – registrų sistemos elementas, ar kita sudėtinga sistema. Išskirti registrų sistemos požymius ir reikalavimus, būtinus normaliam funkcionavimui ir teisiniam reglamentavimui.

7. Profesinės patirties apibendrinimo metodas. Atliekant mokslinį tyrimą gauti duomenys analizuojami ir grindžiami remiantis profesine patirtimi. Todėl kitų tyrimo metodų išskirti analizės elementai vertinami vadovaujantis profesinės veiklos patirties efektyvumo matu. Autoriaus profesinė patirtis šioje srityje susiformavo jam rengiant 8 žinybinių registrų nuostatus ir pagal juos kuriant registrus. Taip pat organizuojant ir užtikrinant šiuose registruose Gyventojų, Juridinių asmenų registrų duomenų naudojimą. Profesinė patirtis formavosi ne tik iš praktinių informacinių sistemų, jų posistemių ir registrų kūrimo ir taikymo aspektų, bet ir iš teisinių, reglamentuojant registrų duomenų tvarkymą, rengiant registrų duomenų teikimo ir gavimo sutartis.

Darbo struktūra: Magistro baigiamąjį darbą sudaro įvadas, 3 skyriai, išvados, siūlymai, literatūros sąrašas ir 6 priedai. Pirmajame skyriuje nagrinėjami registro sampratos probleminiai aspektai (registro sąvokos aiškinimo problema; registro, duomenų bazės ir informacinės sistemos sąvokų atskyrimo problema; registro paskirtis ir funkcionalumo ypatumai); antrajame – registro sistemos ir sąveikos sampratos (registro sistemos ypatumai, sąveikos reikšmė registrų sistemoje, registrų sistemos sudėtinių dalių problema ir reikšmė valstybės valdyme), trečiajame – registrų sistemos ir sąveikos teisinio reglamentavimo modelio teorinės ir praktinės problemos (registrų sistemos ir sąveikos reikalavimų praktinio taikymo ypatumai, teisinio reguliavimo apimtis, ieškoma optimalaus registrų sistemos teisinio reglamentavimo modelio). Magistro baigiamasis darbas parašytas vadovaujantis mokslinio darbo rengimo metodika, nurodyta Tidikio R., Pečkaičio J. S., Šedbaro S. Magistrantų baigiamųjų darbų rengimas ir gynimas (Metodiniai nurodymai) anotacijoje.⁷

⁷ Tidikis R., Pečkaitis J. S., Šedbaras S. Magistrantų baigiamųjų darbų rengimas ir gynimas (Metodiniai nurodymai). Lietuvos teisės universitetas, 2002.

1. REGISTRO SAMPRATOS PROBLEMINIAI ASPEKTAI

1.1. Registro sąvokos aiškinimo problema

Siekiant suvokti registrų sistemos sampratą, reikia detaliai išstudijuoti ir nustatyti, kokios registro sampratos vartojamos, koks jų turinys ir kokia registro sąvoka pateikiama teisės aktuose. Apibrėžus registro sąvoką, bus galima daryti prielaidą, kad ji teisinga, ir ja remiantis analizuoti registrų sistemos sampratą. Apibrėžę registrų sistemos sampratą, pateiksime registrų sistemos sąvoką, vartotiną teisės aktuose.

Registro samprata ir sąvoka turi ne tik registro koncepcijos ir jos apibrėžimo prasmę, bet įtaką teisės veiksmingumui atitinkamoje srityje. Nuo jos turinio priklauso, kokie visuomeniniai santykiai turi būti reguliuojami ir kokios teisės normos reikalingos siekiant įgyvendinti ir sukurti teisinės sąlygas registro sąvokoje numatytiems santykiams. Teisės veiksmingumą apibūdina teisės normų faktinio poveikio (rezultato) ir teisėkūros subjekto įsivaizduojamo (planuojamo) teisės normų įgyvendinimo rezultato arba teisės normų paskirties santykis.⁸

Siekdami nustatyti registro sampratą ir suformuoti jo sąvoką, nagrinėsime šiuos dalykus:

1. kokia registro sąvokos lingvistinė ir etimologinė prasmė;
2. kokios registro sąvokos vartojamos valstybėse;
3. kokia registro samprata teisinėje plotmėje;
4. kuo skiriasi registro sąvoka nuo duomenų bazės ar informacinės sistemos sąvokų;
5. koks registruoto registro objekto statusas;
6. registravimas – lemiamas ir svarbiausias registro duomenų tvarkymo veiksmas.

Dabartinės lietuvių kalbos žodyne⁹ sąvoka „registras“ apibrėžiama kaip „sąrašas“, „rodyklė“, o Tarptautinių žodžių žodyne¹⁰ – kaip „apskaitos dokumentas, turintis teisinę galią“. Tačiau teisės aktuose tokia registro samprata sutinkama retai ir per pastarąjį dešimtmetį pirminė registro samprata gerokai pakito, galima sakyti net iš esmės pasikeitė. Pirmaisiais Lietuvos nepriklausomybės metais Lietuvos Respublikos ūkį pertvarkant dirbti rinkos sąlygomis, prasidėjo veiklos ir valdymo kompiuterizavimo etapas. 1991–1993 metais priimtuose Lietuvos Respublikos įstatymuose paminėti 5 ar 6 registrai, o šiuo metu galiojančiuose Lietuvos

⁸ Šlapkauskas V. Teisės sociologijos pagrindai. Mykolo Romerio universitetas, 2004. P.591.

⁹ Dabartinės lietuvių kalbos žodynas // <http://www.autoinfa.lt/webdic>; prisijungimo laikas: 2006-11-24.

¹⁰ Tarptautinių žodžių žodynas, (c) Vyriausioji enciklopedijų redakcija, 1985 // <http://www.zodynas.tk>; prisijungimo laikas: 2006-11-07

Respublikos įstatymuose jų pavadinimų jau galima priskaičiuoti apie 160.¹¹ Žodis „registras“ kilęs iš lotyniško žodžio „regerere“. Etimologinė šio žodžio reikšmė yra siejama su žodžiais „prinešti“, „sunešti“.¹²

Taigi pirma registro sąvoka įtvirtinta 1996 metų Lietuvos Respublikos valstybės registrų įstatyme.¹³ Registras suprantamas kaip „duomenų bei kitos informacijos sisteminimo, kaupimo, saugojimo ir naudojimo priemonė“. Įstatymo leidėjas registrą įtvirtina kaip priemonę, kuri skirta informacijai sisteminti, kaupti, saugoti ir naudoti. Tokia registro sąvoka pateikiama siauruoju požiūriu, tik kaip atitinkamus veiksmus atliekanti priemonė. Tai reiškia, kad registras suprantamas tik kaip priemonė ar technologinis įrankis, užtikrinantis duomenų tvarkymą. Tokį kryptingą požiūrį lėmė technologinis požiūris teisiškai apibrėžti registro sąvoką, taip registrą sutapatinant su technine ir programine įranga. Tačiau šis įstatymas įtvirtino ir kitą – valstybės registrų – sąvoką, kurią apibrėžė, kaip „tam tikros srities valstybinės reikšmės objektus reikiamai parodantys, kompiuteriais tvarkomi, vientisi arba suskirstyti duomenų bei dokumentų rinkiniai, kuriuos sudaro objektų identifikavimo kodai (žymikliai), objektų pavadinimai ir kiti jų požymiai, nurodyti registrų steigimo dokumentuose“¹⁴. Ši sąvoka jau apima ir nusako, kad duomenys bei duomenų rinkiniai, kurie reikšmingi valstybės valdyme, tvarkomi kompiuteriniu būdu, grupuojami į objektus ir turi unikalų objekto identifikavimo kodą. Tačiau ji apibrėžia nors ir kita, bet ir vėl siaurąją prasme registrą, kaip tam tikrų reikšmingų valstybės valdyme duomenų ar jų rinkinių tvarkymą kompiuteriniu būdu. Tai lemia sudėtingą registro ir valstybės registrų sąvokų vartojimą, nes abiejų vienoda lingvistinė prigimtis suponuoja skirtingas sampratas, kurios kardinaliai skiriasi viena nuo kitos. Registras, kaip priemonė skirta duomenims tvarkyti, neapibrėžiant teisinio ir technologinio būtinumo, ir registras, kaip valstybinės reikšmės objektus apibūdinantys duomenų ir dokumentų rinkiniai, tvarkomi kompiuteriais.

Lietuvos Respublikos valstybės registrų įstatymo nauja redakcija¹⁵ (toliau – Valstybės registrų įstatymas) šį skirtumą švelnina ir įtvirtina naują požiūrį į registro sąvoką. Šiame įstatyme įtvirtinamos dvi sąvokos: **valstybės registras ir žinybinis registras**.

Valstybės registras – „teisinių, organizacinių, technologinių priemonių visuma, skirta registruoti įstatymų nustatytus registro objektus, rinkti, kaupti, apdoroti, sisteminti, saugoti bei

¹¹ Andrijauskas K., Buitkus A., Čeponytė Z. ir kt. Informacinės visuomenės teisė. Lietuvos vartotojų institutas, VU Informacijos visuomenės studijų centras, 2005. P.30-31.

¹² Petrauskas R., Kiškis M., Štītīlis D ir kt. Valstybės registrų kūrimo ir funkcionavimo teisinio reguliavimo tyrimas, Ataskaita pagal sutartį Nr. 02/10L//2A-5, 2002.

¹³ Lietuvos Respublikos valstybės registrų įstatymas // Valstybės žinios. 1996, Nr. 86-2043

¹⁴ Ten pat.

¹⁵ Lietuvos Respublikos valstybės registrų įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 124-4488.

teikti fiziniams ir juridiniams asmenims registruojamų objektų kiekybinius, kokybinius, geografinius ir kitus duomenis bei dokumentus“.

Žinybinis registras – „teisinių, organizacinių, technologinių priemonių visuma, skirta registruoti valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos sprendimu nustatytus registro objektus ir tvarkyti registro objektų registravimo duomenis“.

Šios registro sąvokos jau plačiai traktuoja registro sampratą, kuriai priskiriama teisinių, organizacinių ir technologijų priemonių visuma. Kodėl įstatymo leidėjas nuo siauro požiūrio perėjo prie plataus požiūrio, ar tai registrų kūrimo sukauptos patirties išdava, ar bandymas sunorminti registro sąvoką, sunku pasakyti. Tačiau toks požiūris į registro sąvoką yra pranašesnis, nei buvęs prieš tai. Siekdami įvykdyti šiame darbe numatytas užduotis, turime vadovautis įstatymo leidėjo suformuotomis sąvokomis ir jas nagrinėti, bandydami suvokti registro sampratą ir jos tikslus. Taigi kokios teisinės priemonės apibrėžia registrą? Valstybės registrų įstatymo 8 straipsnyje numatomos šios teisinės priemonės: sprendimas dėl registro steigimo, registro nuostatai ir registro veikimo schema. Tačiau organizacinių ir technologinių priemonių minėtas įstatymas nenumato ir jų neišskiria. Galima teigti, kad įstatymų leidėjas sukūrė materialinę normą, kuri nėra išgryninta ir pagrįsta procesinėmis normomis. Taip pasiekiamas registro sąvokos daugialypis traktavimas ir per platus požiūris. Visi respondentai, kurie dalyvavo standartizuotame interviu, mano, kad toks registro sąvokos aiškinimas sudėtingas ir per platus, dėl to jos vartojimas teisės aktuose nevienareikšmiškas. Todėl labai svarbu nustatyti registro sampratą ir pagal ją suformuoti teisiniame reglamentavime teoriškai pagrįstą registro sąvoką, kuria vadovaujantis galima būtų kurti materialines ir procesines teises normas, susijusias su registro funkcionavimu.

Nedviprasmiškai nurodyti valstybės registro sąvokoje veiksmai, kaip registrų objektų registravimas, rinkimas, kaupimas, apdorojimas, sisteminimas, saugojimas ir teikimas, diskutuoti. Toks konkretus veiksmų išdėstymas neapima visų galimų duomenų tvarkymo veiksmų, taip susiaurinamas teisinių, organizacinių ir technologinių priemonių registro realizacijoje naudojimas.

Žinybinio registro sąvokoje šie veiksmai apibrėžti kaip registro objektų registravimas ir tvarkymas.

Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatyme¹⁶ duomenų tvarkymas apibūdinamas, kaip „bet kuris su asmens duomenimis atliekamas veiksmas: rinkimas, užrašymas, kaupimas, saugojimas, klasifikavimas, grupavimas, jungimas, keitimas (papildymas ar taisymas), teikimas, paskelbimas, naudojimas, loginės ir (ar) aritmetinės operacijos, paieška, skleidimas, naikinimas ar kitoks veiksmas arba veiksmų rinkinys“. Vadovaudamiesi šia

¹⁶ Asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 15-597.

įstatymine nuostata, matome, kad valstybės registras neužtikrins asmens duomenų tvarkymo, jei jame bus registruojami registro objektai, kurių sudėtinė dalis yra asmens duomenys. Asmens duomenys bus tvarkomi tik žinybiniuose registruose, nors Valstybės registrų įstatymo 14 str. numato, kad „registro duomenų tvarkymą reglamentuoja atitinkamo registro įstatymas, Asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas, registro nuostatai ir kiti teisės aktai, taip pat šio įstatymo nustatytais atvejais – ir registro duomenų tvarkymo sutartis“. Todėl formuojant registro sąvoką, siūlytina vengti dviprasmybių ir jau egzistuojančių kituose teisės aktuose tam tikrų sąvokų interpretavimo.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugpjūčio 22 d. nutarimas Nr. 1332 „Dėl Valstybės registrų integralios sistemos kūrimo strategijos patvirtinimo“ numato šias registro rūšis:¹⁷

1. pirminiai registrai;
2. antriniai registrai;
3. pagrindiniai registrai;
4. svarbiausieji registrai.

Pirminiai registrai – registrai, kuriuose pirmą kartą registruojami objektai; suteikiamas unikalus identifikavimo kodas; sukaupiami registravimo duomenys, kurie teikiami kitiems registrams, informacinėms sistemoms.

Antriniai registrai – registrai, kuriuose registruojami papildomi duomenys, papildantys pirminiame registre sukauptus duomenis.

Pagrindiniai registrai – Valstybės registrų įstatyme nustatyti registrai, kuriuose registruojami svarbiausieji šalies objektai.

Svarbiausieji registrai – registrai, kurių duomenys naudojami daugumoje registrų, informacinių sistemų ir kurie sudaro valstybės registrų integralios sistemos pagrindą. Šioje strategijoje prie jų priskirti Juridinių asmenų registras, Gyventojų registras ir Nekilnojamojo turto registras (kartu su Adresų registru).

Šis skirstymas nusako registrų sampratą ir tikslą, kad registrai registruoja valstybės valdymui reikšmingus objektus, ir pagal reikšmingumą skirstomi į pirminius ir antrinius registrus. Tokiam registrų skirstymui pritaria ir visi respondentai.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 19 d. nutarimu Nr. 451 „Dėl Valstybės informacinių sistemų steigimo ir įteisinimo taisyklių patvirtinimo“¹⁸ patvirtintų Valstybės informacinių sistemų steigimo ir įteisinimo taisyklių 2 punktą pateikia *valstybės*

¹⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugpjūčio 22 d. nutarimas Nr. 1332 „Dėl Valstybės registrų integralios sistemos kūrimo strategijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002 Nr. 83-3599.

¹⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 19 d. nutarimas Nr. 451 „Dėl valstybės informacinių sistemų steigimo ir įteisinimo taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 58-2061.

informacinės sistemos sąvoką – „valstybės institucijai teisės aktų nustatytoms funkcijoms, išskyrus vidaus administravimą, atlikti reikiamos informacijos apdorojimo procesus (duomenų ir dokumentų tvarkymo, skaičiavimo, bendravimo nuotoliniu būdu ir t. t.) vykdanči sistema, kuri veikia informacinių technologijų pagrindu“. Lygindamas šią sąvoką su Valstybės registrų įstatyme pateiktomis valstybės ir žinybinių registrų sąvokomis, autorius mano, kad ji apima valstybės ir žinybinių registrų sąvokos nuostatas. Teisinėje plotmėje negali veikti nereglamentuota informacijos apdorojimo proceso sistema, taip pat teisiniam reglamentavimui bus būdingas įgyvendinimo proceso organizavimas. Be to, jau pati valstybės informacinės sistemos sąvoka nustato, kad tai turi veikti informacinių technologijų pagrindu.

Analizuojant kitų šalių registro sąvokos apibūdinimą, galima teigti, kad:

1. yra bendras valstybės mastu registro sąvoką nustatantis teisės aktas (Estijos Respublika, Moldovos Respublika, Tadžikistano Respublika);

2. registro sąvoką nustato skirtingų registro objektų tvarkymą reglamentuojantys teisės aktai, dažniausia atitinkamų registrų įstatymai ar poįstatyminiai aktai (Suomijos Respublika, Švedijos Karalystė, Rusijos Federacija, Belgijos Karalystė, Slovėnijos Respublika, Norvegijos Karalystė, Prancūzijos Respublika, Vokietijos Federacinė Respublika, Ispanijos Karalystė, Jungtinė Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystė, Jungtinės Amerikos Valstijos).¹⁹

Užsienio šalių teisinėje literatūroje pateiktas registro sąvokas galima suskirstyti taip:

1. Tai viešo naudojimo duomenų bazės, įkurtos pagal įstatymą ir būtinos valstybei ar vietos savivaldai atlikti joms paskirtas viešojo intereso funkcijas (Suomijos Respublika, Švedijos Karalystė).

2. Garantuoti registro objektų įregistravimą, duomenų apie jį kaupimą ir nuolatinį atnaujinimą²⁰ (Latvijos Respublika).

3. Informacijos apdorojimo sistema, užtikrinanti, kad informacija apie objektą būtų užregistruota, saugoma ir perduodama pagal įstatymą (Belgijos Karalystė)²¹.

4. Sąrašas asmenų, daiktų, įvykių, reiškinių, veikų, sandorių ir t. t., taip pat duomenys apie juos, kurių apimtis nustatyta pagal registracijos tikslus. Viešas registras – tai registras, kurio veikla numatyta įstatymuose ir kurio objektai susiję su viešosios valdžios veikla (Moldovos Respublika)²².

¹⁹ Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Informacijos analizės skyriaus parengta keletu užsienio valstybių registrų sistemų kūrimo apžvalga. Vilnius, 2001.

²⁰ Residents Register Law, Republic of Latvian. Adopted on 27 August 1998.

²¹ Loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques. 1984-04-21, (Version coordonnée, décembre 2004). Belgium.

²² Закон Республики Молдова «О регистрах» №1320 от 25.09.97. Мониторул Официал N 77-78/639 от 27.11.1997.

5. Kompiuterinė duomenų bazė, kaip loginė atskirų įrašų visuma, kurioje kaupiami įstatymo nustatyti duomenys (Slovėnijos Respublikos)²³.

6. Struktūriškai apibrėžta duomenų bazės automatinio ar rankinio duomenų apdorojimo priemonė, išlaikoma valstybės, savivaldybės, valstybės institucijos ar privataus asmens, kuri organizuotomis formomis užtikrina lengvą ir operatyvų mašininį apdorojimą bei prieinamumą prie duomenų (Estijos Respublika)²⁴.

7. Atskiri dokumentai ir atskiri jų rinkiniai, dokumentai ir jų rinkiniai informacinėse sistemose. Informacija – duomenys apie asmenis, daiktus, faktus, įvykius, reiškinius ir procesus nepriklausomai nuo jų pateikimo formos (Rusijos Federacija)²⁵.

8. Centrinė duomenų bazė, kurioje kaupiami duomenys ir informacija, numatyti įstatyme (Lenkijos Respublika)²⁶.

9. Duomenų rinkinys, kuriame kaupiami duomenys apie tiksliai nustatytos kategorijos objektą. Rinkimo ir saugojimo tikslios informacijos apie nustatytos kategorijos objektą tikslas yra panaudojimas valstybės valdymo ir vykdomosios valdžios veikloje arba kitais įstatymo numatytais atvejais (Tadžikistano Respublika)²⁷.

Pateiktas sąvokas galima apibendrinti į tokias registrų sąvokų grupes:

1. Duomenų bazės, informacinės sistemos, registruojančios registro objektus, įkurtos pagal įstatymą ir būtinos valstybės valdymo funkcijoms vykdyti.

2. Duomenų rinkiniai ar sąrašai, sudaryti registruojant registro objektus.

3. Teisinių, organizacinių, technologinių priemonių visuma, skirta registruoti valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos sprendimu nustatytus registro objektus ir tvarkyti registro objektų registravimo duomenis.

Kaip matome, visose registrų sąvokų grupėse figuruoja registro objektas. Todėl siekiant nustatyti registro sampratą, reikia išsiaiškinti, kas ir kokie yra registro objektai. Valstybės registrų įstatymas nustato registro objektų sąvoką – „registruose registruojami asmenys, veikla, daiktai, daiktų buvimo vieta, daiktinės teisės, teisių suvaržymai, juridiniai faktai, dokumentai, teritorijos, gamtos ištekliai, kultūros vertybės, intelektinė (pramoninė) nuosavybė, komunikacijų priemonės ir kiti įstatymų nustatyti objektai“²⁸.

²³ Ukaz o razglasitvi zakona o centralnem registru prebivalstva, Republike Slovenije (Ur.l. RS, št. 1/1999, 54/2002 Odl.US: U-I-69/99-27, 39/2006).

²⁴ Databases Act, Republic of Estonian. Passed 12 March 1997, amended 2004-04-08.

²⁵ Федеральный закон Российской Федерации от 20 февраля 1995 г. N 24-ФЗ Об информации, информатизации и защите информации" (с изменениями от 10 января 2003 г.).

²⁶ ROZPORZĄDZENIE MINISTRA SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI z dnia 19 września 2001 r. w sprawie centralnej ewidencji pojazdów.

²⁷ Закон Республики Таджикистан от 11 марта 1992 г. № 564 "О государственных регистрах" (в редакции Закона РТ от 14 декабря 1996 г. № 331).

²⁸ Lietuvos Respublikos valstybės registrų įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 124-4488.

Analizuodami atskirų registrų įteisinimo teisės aktus, nustatome, kad registrų objektai yra šie:

1. gyventojai;
2. juridiniai asmenys;
3. nekilnojamasis turtas;
4. adresai;
5. transportas;
6. daiktų ir turtinių teisių įkeitimas;
7. kiti įstatymuose numatyti objektai.

Tai reiškia, kad valstybė savo valdymo sferoje išskiria tam tikrus objektus, į kuriuos nukreipia savo valdymo politiką. Lietuvos Respublikos Konstitucijos II skirsnyje „Žmogus ir valstybė“ nurodyti objektai, kuriais remiantis bus vykdoma valstybės ir valdymo politika – tai žmogus (asmuo) ir nuosavybė.²⁹ Analogiškai šie objektai įvardijami kitų demokratinių šalių Konstitucijose. Valstybės valdžia, organizuodama valstybės valdymą, didžiausią dėmesį skiria tam, kad valstybės įstaigos tarnautų žmonėms ir užtikrintų žmonių laisves ir teises.³⁰ Siekiant įgyvendinti šią politiką naudojamos procedūros tam tikriems objektams aprašyti ir įtraukti į apskaitą. Tokiu būdu atliekama objekto registracija ir jis įgauna teisinį pobūdį. Valstybės registrų įstatymo 14 straipsnio 6 dalis nustato, kad „registro duomenys laikomi teisingais, kol jie nenuginčyti įstatymų nustatyta tvarka“.³¹ Tai, kad registre kaupiami duomenys turi juridinę galią, nustato Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 4.262 straipsnis – „įrašyti į viešą registrą duomenys laikomi teisingais ir išsamiais, kol nenuginčijami įstatymų nustatyta tvarka“.³² Taip pat ir Kompiuterinių terminų aiškinamasis žodynas registrą apibūdina kaip „pagal vieną kriterijų sudarytas sąrašas, rodyklė ar kitoks dokumentas, turintis juridinę galią“.³³ Registro objekto nuorašas, išrašas, liudijimas (pažyma) turi dokumentų galią, kuriuos išduoda teismai.³⁴

Registro objektai naudojami valdant valstybės ar ūkio subjektus, siekiant užtikrinti aukštą gyventojų pragyvenimo lygį, viešą ir kokybišką valstybės valdymą ir pramonės konkurencingumą. Numatant viešai registruoti registro objektus, atsiranda poreikis įsteigti registrus, kuriuose būtų tie duomenys kaupiami ir teisinių santykių dalyviams pateikiami

²⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

³⁰ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945.

³¹ Lietuvos Respublikos valstybės registrų įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 124-4488.

³² Lietuvos Respublikos civilinio kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.

³³ Kompiuterijos terminų aiškinamasis žodynas // <http://aldona.mii.lt/pms/terminai/term/z2odynas.html>; prisijungimo laikas: 2006-09-20.

³⁴ Rzeczpospolita Polska Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym.

duomenys apie asmenis, veiklą, daiktus, daiktų buvimo vietą, daiktinę teisę, teisių suvaržymus, juridinius faktus, dokumentus, teritorijas, gamtos išteklius, kultūros vertybes, intelektinę (pramoninę) nuosavybę, komunikacijų priemones ir kitus įstatymų nustatytus objektus, galinčius iš esmės paveikti tolesnius jų veiklos ir asmeninius sprendimus. Taip susiformuoja teisiniai reiškiniai, kurie atsiranda ir funkcionuoja sąveikaujant socialiniam gyvenimui ir teisei.³⁵ Kadangi svarbiausius visuomenės gyvenimo reiškinius – socialinius santykius reglamentuoja teisė, individai, socialinės grupės ir visa visuomenė gyvena veikiančios teisės sąlygomis, todėl jų tarpusavio santykiai pažymėti teisės ženklu. Vadinasi, teisiųjų reiškinų atsiradimo tiesioginė ir netiesioginė priežastis yra socialinių reiškinų ryšys su teise. Mažiausia teisės išraiška yra teisės norma, todėl privaloma suformuoti teisės normą, kad būtų pasiektas didžiausias teisės veiksmingumas ir valdymo tikslas. Registro sąvoka turi turėti ne tik socialinio reiškinio apibūdinimo prasmę, bet ir teisiškai apibrėžti ir nustatyti teisės reguliavimo sritį bei apimtį. Jei darysime prielaidą, kad bendravimas grindžiamas simboliais, kurie naudojami tiesioginėje komunikacijoje, svarbu tai, kad bendravimo subjektai vienodai suprastų simboliui suteiktas reikšmes. Suteiktos reikšmės lemia socialinę tarpusavio sąveiką sukurdamas tam tikrus socialinius reiškinius. Todėl svarbu formuojant sąvoką nenukrypti nuo siekiamų tikslų ir užtikrinti vienodą supratimą visuomenėje.

Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, ir apibendrinamas autorius teikia šią išvadą, kad Lietuvos Respublikos teisės aktuose vartojama registro sąvoka yra plati ir dėl to suprantama ir aiškinama nevienareikšmiškai. Todėl sunku teisiškai apibrėžti ir nustatyti šio socialinio reiškinio teisės reguliavimo sritį ir apimtį, formuojant registro sąvoką siūloma vadovautis registro sampratoje nustatytais registro tikslais ir paskirtimi.

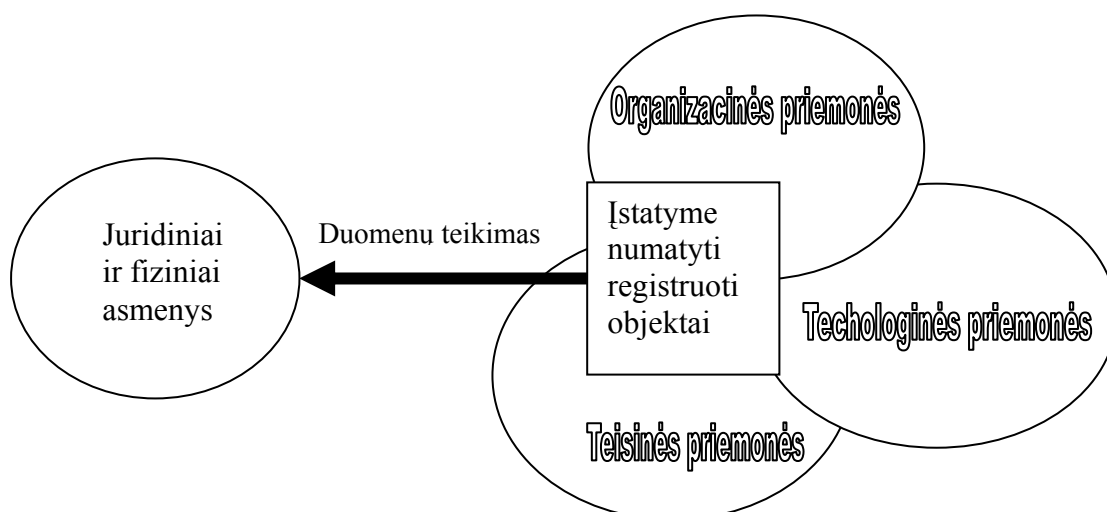
³⁵ Šlapkauskas V. Teisės sociologijos pagrindai. Mykolo Romerio universitetas, 2004.

1.2. Registro, duomenų bazės ir informacinės sistemos sąvokų atskyrimo problema

Išanalizavus 11-oje valstybių vartojamas registro sąvokas, matyti, kad tik Lietuvos Respublikoje vartojama registro sąvoka, kaip teisinių, organizacinių, technologinių priemonių visuma. Tai rodo, kad tik kompleksinių priemonių, tokių kaip teisinių, organizacinių ir technologinių, visuma sudaro registrą, kuris atlieka atitinkamas funkcijas. Tačiau toks platus požiūris ir loginis jungimas lemia sudėtingą teisinį reglamentavimą ir, abejotina, ar įmanoma remiantis viena sąvoka numatyti skirtingų santykių rūšių reguliavimą skirtingose teisės šakose. Todėl reikėtų šiuos skirtingus santykius diferencijuoti ir išskirti pagal tai, kokius socialinius santykius norima sureguliuoti ir kokia apimtimi.

Lietuvos Respublikoje sunormintą registro sąvoką galima pavaizduoti grafiškai, kad galima būtų spręsti apie teisinio reglamentavimo mastą (1 schema).

1 schema. Registro sąvokos Lietuvos Respublikos teisiniame reglamentavime grafinis atvaizdavimas



Kitos valstybės neišskiria sąlygų komplekso, kaip būtinybės egzistuoti registru. Dažnai tai yra duomenų bazės ar informacinės sistemos, kuriose registruojami ir tvarkomi registro objektai. Siekiant atriboti registro sąvoką nuo bendrinės duomenų bazės ar informacinės sistemos sąvokos registro sąvokos, svarbu yra tai, kad registro duomenų bazėje ar informacinėje sistemoje objektų registravimas teisiškai ir procedūriškai apibrėžtas. Jau pas žodis registravimas nusako, kad tai turi būti tam tikros taisyklės ir procedūrų eiliškumas. Todėl dažnai registras ne tik tapatinamas su duomenų baze ar informacine sistema, bet yra duomenų bazės ar informacinės sistemos rūšis.³⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugpjūčio 22 d. nutarimu Nr. 1332 patvirtintoje Valstybės registrų integralios sistemos kūrimo strategijoje pateikta svarbiausiųjų

³⁶ Databases Act, Republic of Estonian. Passed 12 March 1997, amended 2004-04-08.

registrų sąvoka atspindi, kad registrų duomenys tvarkomi registruose, informacinėse sistemose, o jie sudaro valstybės registrų integralios sistemos pagrindą.

Sąvoka „technologija“ [gr. *techne* - menas, amatas + ...*logija*] apibrėžiama kaip gamybinių procesų atlikimo būdų ir priemonių visuma.³⁷ Atsižvelgdami į tai, kad technologinės priemonės skirtos registruoti valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos sprendimu nustatytus registro objektus ir tvarkyti registro objektų registravimo duomenis, bei remdamiesi egzistuojančia praktika, galime teigti, kad technologinės priemonės suprantamos kaip informacinės technologijos. Informacinės technologijos – tai programinės ir kompiuterinės priemonės, skirtos apdoroti, atgaminti ir perduoti bet kurios rūšies informaciją nepaisant atstumo, laiko bei jos apimties arba „priemonių ir būdų visuma informacijai apdoroti“³⁸. Tačiau technologijos panaudojimas nėra pagrindinė registrų paskirtis, tai tik jų šiuolaikiška realizacija, kuri gali būti duomenų bazių arba informacinių sistemų forma.

Dažnai nagrinėjant teisės aktus apie registrus susiduriama su problema, kad jie prilyginami ar tiesiog tapatinami su duomenų baze ar informacine sistema, tačiau tai yra neteisingas sąvokų vartojimas.

Duomenų bazė apibrėžiama kaip „organizuotas (susistemintas, metodiškai sutvarkytas) duomenų rinkinys, kuriuo galima individualiai naudotis elektroniniu ar kitu būdu“³⁹ arba „duomenų rinkinys, susistemintas ir sutvarkytas taip, kad juo būtų galima patogiai naudotis“.⁴⁰

Europos Parlamento ir Europos Sąjungos Tarybos 1996 m. kovo 11 d. direktyva dėl duomenų bazių teisinės apsaugos 96/9/EB nustato, kad terminas duomenų bazė „pagal apibrėžimą turėtų apimti literatūros, meno, muzikos arba kitokių kūrinių, arba kitokios medžiagos rinkinius, pavyzdžiui, tekstų, garsų, vaizdų, skaičių, faktų ir duomenų; kadangi šis terminas turėtų apimti ir pavienių darbų, duomenų ar kitokios metodiškai arba sistemingai sutvarkytos ir individualiai prieinamos medžiagos rinkinius“.⁴¹

Numatoma, kad ši direktyva taikoma ir objektams, tvarkomiems informacinėmis technologijomis, – „darbų, duomenų ar kitokios medžiagos rinkiniai, kitaip dar vadinami „sankaupomis“, kurie tvarkomi, saugomi ir naudojami elektroninėmis, elektromagnetinėmis,

³⁷ Tarptautinių žodžių žodynas, (c) Vyriausioji enciklopedijų redakcija, 1985 // <http://www.zodynas.tk>; prisijungimo laikas: 2006-11-07.

³⁸ Kompiuterijos terminų aiškinamasis žodynas // <http://aldona.mii.lt/pms/terminai/term/zodynas.html>; prisijungimo laikas: 2006-09-20.

³⁹ Vikipedija Laisvoji enciklopedija // http://lt.wikipedia.org/wiki/Pagrindinis_puslapis; prisijungimo laikas: 2006-09-13.

⁴⁰ Kompiuterijos terminų aiškinamasis žodynas // <http://aldona.mii.lt/pms/terminai/term/zodynas.html>; prisijungimo laikas: 2006-09-20.

⁴¹ Europos Parlamento ir Europos Sąjungos Tarybos 1996 m. kovo 11 d. direktyva dėl duomenų bazių teisinės apsaugos 96/9/EB

elektrovaizdinėmis ir panašiomis apdorojimo priemonėmis“ ir rankiniu būdu „turi apimti taip pat ir neelektroniniu būdu sukurtas duomenų bazės“⁴².

Nors terminas kilo kompiuterių pramonėje, dabartinės vartojimo prasmės ribos praplėstos ir Europos Parlamento ir Europos Sąjungos Tarybos 1996 m. kovo 11 d. direktyva dėl duomenų bazių teisinės apsaugos 96/9/EB apima ir neelektronines rūšis.

Vartojant terminą „duomenų bazė“, jis dažnai maišomas su jo technologine realizacija „kompiuterinė duomenų bazė“. Tačiau ir duomenų bazės, ir kompiuterinės duomenų bazės materialinė išraiška nėra programinė įranga.⁴³ Todėl terminas „duomenų bazė“ nevartotinas kalbant apie kompiuterių programas, naudojamas duomenų bazėms kurti ir tvarkyti.⁴⁴ Todėl tuo remtis formuojant registrų sąvoką netikslu ir nepagrįsta.

Terminas „informacinė sistema“ apibrėžiamas kaip informacijos išteklių rinkinys, skirtas rinkti, saugoti, apdoroti, palaikyti, naudoti, dalintis, platinti, išdėstyti, parodyti ar perduoti informaciją.⁴⁵ Kiti informacinės sistemos apibrėžimai nusako, kad jos realizacija yra ne tik informacinės technologijos, bet ir kitos technologijos, kurias galima panaudoti diegiant informacinę sistemą.⁴⁶

Moldovos Respublikoje vartojama tokia informacinės sistemos sąvoka – „tarpusavyje susietų informacinių resursų, technologijų, metodų ir personalo visuma, skirta saugoti, apdoroti ir teikti informaciją“.⁴⁷

Rusijos Federacijoje vartojama sąvoka „organizuotai sutvarkyta dokumentų (dokumentų masyvų) ir informacinių technologijų, tarp jų naudojant skaičiavimo techniką ir ryšius realizuojančius informacinius procesus, visuma“.⁴⁸

Suomijos Respublikoje pagrindiniuose registrų pavadinimuose vartojamas terminas „informacinė sistema“ junginys (*Personal Information System, Building Information System, Land information system, Population Information System*).⁴⁹

⁴² Europos Parlamento ir Europos Sąjungos Tarybos 1996 m. kovo 11 d. direktyva dėl duomenų bazių teisinės apsaugos 96/9/EB

⁴³ Vikipedija Laisvoji enciklopedija // http://lt.wikipedia.org/wiki/Pagrindinis_puslapis; prisijungimo laikas: 2006-09-13.

⁴⁴ Europos Parlamento ir Europos Sąjungos Tarybos 1996 m. kovo 11 d. direktyva dėl duomenų bazių teisinės apsaugos 96/9/EB

⁴⁵ National information assurance (IA) glossary. Committee on National Security Systems Instruction No. 4009, published in May 2003 (revised June 2006).

⁴⁶ Vikipedija Laisvoji enciklopedija // http://lt.wikipedia.org/wiki/Pagrindinis_puslapis; prisijungimo laikas: 2006-09-13.

⁴⁷ Закон Республики Молдова «Об информатизации и государственных информационных ресурсах» №467-XV от 21.11. 2003. Мониторул Официал N 6-12 от 01.01.2004.

⁴⁸ Федеральный закон Российской Федерации от 20 февраля 1995 г. N 24-ФЗ Об информации, информатизации и защите информации" (с изменениями от 10 января 2003 г.).

⁴⁹ Base registre in Finland. Rekisteripooli, Helsinki 2003 // www.rekisteripooli.fi/PDF/FIN_Base_registers.pdf; prisijungimo laikas: 2006-10-16.

Latvijos Respublikoje valstybės informacinė sistema – tai „struktūrizuota informacinių technologijų ir duomenų bazių visuma, naudojama užtikrinti valstybės funkcijų vykdymą informaciją įrašant, sudarant, apibendrinant, kaupiant, apdorojant, sutvarkant, naudojant ir sunaikinant“.⁵⁰

Lenkijos Respublikoje informacinė sistema (*lenk. system teleinformatyczny*) apibrėžiama kaip bendrai veikiančių programinių ir informacinių priemonių visuma, užtikrinanti duomenų apdorojimą ir saugojimą, taip pat suteikianti pagalbą duomenis siunčiant ir gaunant per telekomunikacinius ryšius galinio įrenginio savininkui.⁵¹

Lietuvos Respublikoje valstybės informacinės sistemos sąvoka yra „valstybės institucijai teisės aktų nustatytoms funkcijoms, išskyrus vidaus administravimą, atlikti reikiamos informacijos apdorojimo procesus (duomenų ir dokumentų tvarkymo, skaičiavimo, bendravimo nuotoliniu būdu ir t. t.) vykdanči sistema, kuri veikia informacinių technologijų pagrindu“.⁵²

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugpjūčio 22 d. nutarimu Nr. 1332 patvirtintoje Valstybės registrų integralios sistemos kūrimo strategijoje numatoma *registrų ir informacinių sistemų sąveikos sąvoka* – „objektų registravimo duomenų, sukauptų pirminiuose ir antriniuose registruose, reguliarius perdavimas į informacinę sistemą“.⁵³ Ši sąvoka aprėpia visus duomenis, kurie reikalauja papildomų tvarkymo veiksmų iš registro perduodant į informacinę sistemą, nustačius, kad bet koks tolesnis duomenų tvarkymas turėtų būti atliekamas informacinės sistemos priemonėmis. Vadinasi, registro ir informacinės sistemos sąvokos yra atskirtos pagal funkcionalumą ir nėra tapačios.

Respondentai akcentavo, kad šių sąvokų atskyrimo problema yra aktuali ir lemia tam tikrų objektų ar reiškinių suvokimo ribų skirtumus. Todėl dažnai diskusijose ar teisinėje literatūroje galime sutikti tokias sąvokas kaip registras, duomenų bazė, informacinė sistema, kurios reiškia tą patį dalyką ar objektą. Teisės normų reglamentuotos sąvokos turi būti aiškios ir vartojamos vienodai.

Apibendrinant pateiktas informacinės sistemos sąvokas, galima daryti išvadą, kad informacinė sistema yra technologinė informacinių ir elektroninių ryšių infrastruktūra⁵⁴, skirta informacijai tvarkyti.

Apibendrinamas tai, kas buvo išdėstyta, autorius teikia šią išvadą, kad registro sąvoka teisinėje plotmėje negali būti tapatinama su duomenų baze ar informacine sistema.

⁵⁰ Latvijas likums "Valsts informācijas sistēmu likums" ("LV", 76 (2651), redakcijas: [05.06.2002] [06.07.2005]).

⁵¹ Rzeczpospolita Polska Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. O świadczeniu usług drogą elektroniczną. Dz. U. z dnia 9 września 2002 r.

⁵² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 19 d. nutarimas Nr. 451 „Dėl valstybės informacinių sistemų steigimo ir įteisinimo taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 58-2061.

⁵³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugpjūčio 22 d. nutarimas Nr. 1332 „Dėl Valstybės registrų integralios sistemos kūrimo strategijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002 Nr. 83-3599.

⁵⁴ Lietuvos Respublikos elektroninių ryšių įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 69-2382.

1.3. Registro paskirtis ir funkcionalumo ypatumai

Remiantis valstybės ir teisės teorija, svarbu išsiaiškinti, kokios valstybės funkcijos apima valstybės veiklos dalyką ir turinį, taip pat veiklos būdus ir jų užtikrinimą. Nustačius funkcijas, galima nustatyti valstybės veiklos pobūdį, jos organizuotumo ir veiklos efektyvumo laipsnį. Tradiciškai valstybės funkcijos apibrėžiamos kaip pagrindinės veiklos kryptys, lemiamos valstybės siekiamų tikslų, uždavinių ir valstybės socialinės paskirties. Taigi funkcijų turinys, pobūdis ir paskirtis išreiškia socialinę esmę ir parodo valstybei iškilusius uždavinius. Viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems norminiams teisės aktams įgyvendinti priimant administracinius sprendimus, teikiant įstatymų nustatytas administracines paslaugas, administruojant viešųjų paslaugų teikimą ir atliekant viešojo administravimo subjekto vidaus administravimą, reglamentuojama įstatymais ir kitais teisės aktais.⁵⁵

Registro objektų tvarkymo požiūriu, valstybės funkcija yra socialinė.⁵⁶ Ji siekia užtikrinti valstybės gyventojų teisių ir laisvių apsaugą, žmonių socialinių poreikių tenkinimo priemonių įgyvendinimą, būtino gyvenimo lygio palaikymo. Tuo tikslu valstybė išskiria objektus, kurie reikalingi užtikrinti jos funkcionavimą ir užsibrėžtų tikslų siekimą. Nustatyta tvarka užregistruoti objektai, papildyti atitinkamais duomenimis, įgauna juridinę galią ir tampa teisinės valstybės teisinių reiškinių reguliavimo objektu. Todėl svarbu aiškiai suformuoti objektų registravimo ir realizacijos procesus. Informacinė sistema, žvelgiant iš valstybės ir teisės teorijos pozicijų, tik technologinė priemonė realizuoti valstybės funkcijas, uždavinius ar pasiekti tikslus.

Nagrinėjant registro sampratos ypatumus, galima išskirti šiuos požymius:

1. valstybės funkcijoms užtikrinti būtina informacija;
2. registravimas;
3. juridinė galia;
4. nesvarbi siauraja prasme registro realizacija.

Valstybės funkcijoms užtikrinti būtina informacija – tai duomenys apie asmenis, daiktus, faktus, įvykius, reiškinius ir procesus. Ši informacija turi būti vienodais principais surinkta, apdorota, klasifikuota, sugrupuota, naudojama ir kitais būdais tvarkoma. Esmė ta, kad be šios informacijos negali vykti valstybės valdymas ir sprendimų priėmimas. Todėl turi būti nustatyta, kokiuose dokumentuose šie duomenys yra, kokia dokumento forma ir privalomi laukai, kas turi teisę juos įvertinti ir atlikti registraciją. Šiame tyrimo etape nesvarbu, kaip ta informacija ir kokiomis priemonėmis turi būti apdorota, svarbu, kad tokia informacija būtų nustatyta ir patektų į atitinkamą administracinę procedūrą. Tam, kad šie duomenys būtų

⁵⁵ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo nauja redakcija nuo 2007 m. sausio 1 d. // Valstybės žinios. 2006, Nr. 77-2975.

⁵⁶ Vansevičius S. Valstybės ir teisės teorija: mokomoji priemonė. Vilnius: Justitia, 2000.

pripažinti kaip registro objektų duomenys, reikia įstatymų lygmeniu juos išskirti ir į juos nukreipti duomenų tvarkymo reglamentavimą. Atliekant viešąjį administravimą numatoma, kad „administracinei procedūrai pradėti reikalingą informaciją, kurią turi viešojo administravimo subjektas arba kuri yra valstybės registruose ar kitose valstybės ar savivaldybių informacinėse sistemose, surenka pats skundą gavęs viešojo administravimo subjektas“.⁵⁷

Registravimas – atitinkamos procedūros, kurių tikslas – nustatyti, ar pateikti dokumentai turi juridinę galią ir ar juose esantys duomenys apibūdina registruojamą objektą, sprendimo registruoti priėmimas, registro objekto duomenų suformavimas ir įrašymas į registrą bei teisės aktų nustatytais atvejais registravimo pažymėjimo išdavimas.

Registro objekto juridinė galia reiškia tai, kad atlikus registro objekto registravimą pagal nustatytą teisinį reglamentavimą ir procedūras, jis įgauna juridinę galią ir registro objekto duomenys laikomi teisingais ir išsamiais, kol nenuginčijami įstatymų nustatyta tvarka. Respondentai kaip pagrindinį skiriamąjį registro požymį įvardija juridinės galios suteikimą objekto duomenims.

Registro realizacija siaurąja prasme nėra svarbi. Teisiškai apibrėžiant registro sąvoką, nereikėtų įtraukti registro realizavimo krypčių, nes svarbu ne tai, kaip realizuota – technologinėmis ar organizacinėmis priemonėmis – o koks tikslas. Pagal Valstybės registrų įstatyme pateikta registro duomenų sąvoką – „registruojamą registro objektą apibūdinantys duomenys, surinkti iš registro objektui registruoti pateiktų dokumentų, papildyti registro objekto identifikavimo kodu, susijusių registrų ir registravimo procedūras apibūdinančiais duomenimis“, sprendžiame, kad registro objektą apibūdinantys duomenys renkami iš dokumentų. Dokumentai yra būtini registro objektui įregistruoti. Dokumentai įvertinami ir priimamas sprendimas, kad jie atitinka keliamus reikalavimus ir turi reikiamus duomenis, būtinus atlikti registraciją. Tik po šių veiksmų atliekama registro objekto registracijos procedūra. Taip pat minėtas įstatymas, nustatydamas registrų likvidavimą, numato, kad „sprendime likviduoti registrą nustatoma registro duomenų ir dokumentų perdavimo valstybės archyvui tvarka arba duomenų ir dokumentų sunaikinimo priemonės ir terminai, keistini teisės aktai, registro duomenų teikėjų ir registro duomenų gavėjų informavimo tvarka bei kitos registro likvidavimo priemonės. Registro duomenų ir dokumentų perdavimo valstybės archyvui tvarka arba jų sunaikinimo priemonės ir terminai nustatomi vadovaujantis Archyvų įstatymu ir Lietuvos archyvų departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nustatyta tvarka“.

⁵⁷ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo nauja redakcija nuo 2007 m. sausio 1 d. // Valstybės žinios. 2006, Nr. 77-2975.

Rusijos Federacijos įstatymai, reglamentuojantys registrų veiklą, numato, kad registras tvarkomas popierinėse ir elektroninėse laikmenose ir, jei yra duomenų neatitikimas tarp popierinės ir elektroninės laikmenos, prioritetą įgauna popierinė laikmena.⁵⁸

Moldovos Respublikoje egzistuoja įteisinta „registro tvarkymas rankiniu būdu“ sąvoka.⁵⁹ Tai registro tvarkymas įrašant duomenis į knygas (žurnalus, korteles ir t. t.), kurios pagamintos iš balto popieriaus, lapai sutvirtinti, sunumeruoti ir patvirtinti nustatyta tvarka. Registras tvarkomi rankiniu ir kompiuteriniu būdu. Tvarkant duomenis kompiuteriniu būdu, privalomas ir rankinis tvarkymas. Esant registro duomenų neatitikimams, teisingais laikomi duomenys, tvarkomi rankiniu būdu.

Lenkijos Respublikoje įrašant duomenis į registrą, jie patvirtinami privalomais dokumentais, ir tokiuose dokumentuose esantys duomenys tampa registro objekto duomenimis.⁶⁰

Estijos Respublikoje išskiriamas 21 dokumentas, kaip registro objektų duomenų šaltinis, iš kurių gaunami duomenys, reikalingi registruoti Gyventojų registro objektą.⁶¹

Apibendrinami įvairių šalių teisinį reglamentavimą, darome išvadą, kad registro realizacijos yra skirtingos, tai nepatenka į registro sampratą ir negali priklausyti registro sąvokos turiniui. Tvarkant registro duomenis prioritetą turi rankinis duomenų tvarkymas, pagrįstas dokumentais ir žurnalų pildymu. Jei darysime prielaidą, kad tvarkomi kompiuteriniu būdu duomenys prarandami, jie bus atkurti vadovaujantis registro objektų duomenų dokumentais. Todėl teisiškai reglamentuojant registrų tvarkymą, tam turi būti skiriamas dėmesys.

Respondentai mini, kad nors vienintelis optimalus registro realizacijos variantas yra naudojant informacines technologijas, tai neturi lemiamos įtakos registro funkcionalumui ir nekeičia jo tikslo ir paskirties.

Taip pat galime daryti išvadą, kad nepaisant to, kaip realizuotas registras, registro objektų duomenys būtinai turi egzistuoti dokumentuose ir šių dokumentų visuma sudarytų atitinkamą registrą. Todėl šiuolaikinių organizacinių ir technologinių priemonių panaudojimas tik gerina registro veiklos veiksmingumą, bet neturi įtakos registro tikslui ir paskirčiai.

Autorius mano, kad registro sąvokoje reikėtų vengti organizacinių ir technologinių priemonių apibūdinimo, kaip sudėtinių registro elementų. Registro sąvoką tikslinga formuoti remiantis registro samprata, orientuojantis į registro objekto paskirtį ir jo reikšmę valstybės valdyje bei jo tvarkymo būtinybę. Todėl registrą turėtų apibūdinti registro objektas ir jo registravimas bei tvarkymas, o ne tam tikrų procesų valdymo ir realizavimo priemonių visuma.

⁵⁸ Федеральный закон Российской Федерации от 8 августа 2001 года N 129-ФЗ О государственной регистрации юридических лиц.

⁵⁹ Закон Республики Молдова «О регистрах» №1320 от 25.09.97. Мониторул Официал N 77-78/639 от 27.11.1997.

⁶⁰ Rzeczpospolita Polska Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym.

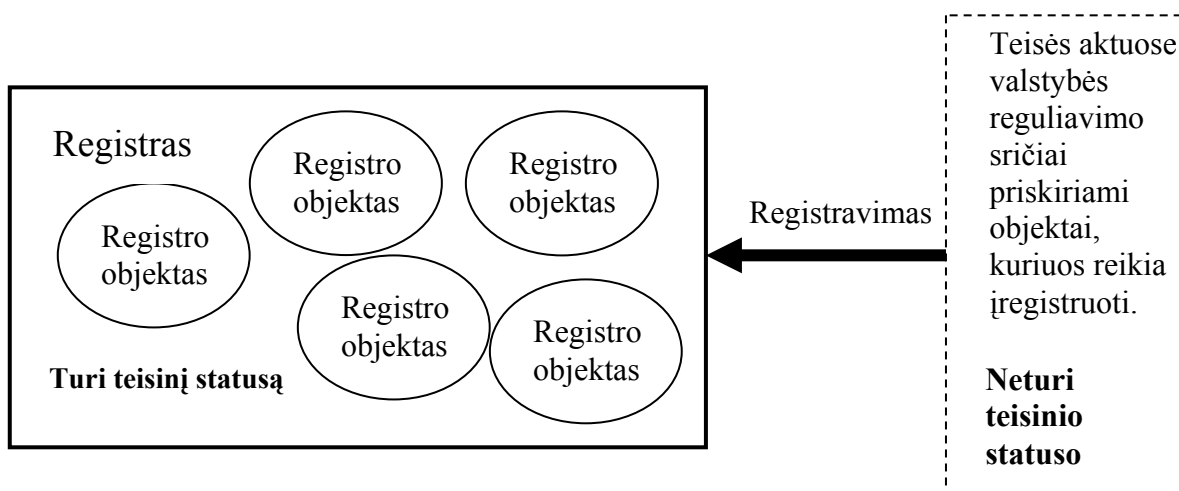
⁶¹ Population Registre Act, Republic of Estonian. Passed 31 May 2000, amended 2005-04-20.

Registro objekto paskirtis yra užtikrinti valstybėje egzistuojančių socialinių reiškinių veiklą teisinėje plotmėje, o jo reikšmė – valstybės paslaugų teikimo kokybės gerinimas. Todėl skirtingai negu organizaciniai ir technologiniai metodai, registro objekto paskirties teisinis reglamentavimas nebus toks dinamiškas.

Autorius siūlo teisiniame reguliavime vartoti šią *registro sąvoką – tai teisės aktuose numatytų, turinčių valstybės valdymui reikšmę, registruotų objektų visumą.*

Registro sąvokos analizė buvo atlikta vadovaujantis įvairiose valstybės galiojančiu teisiniu reglamentavimu. Pastebėta, kad iš apžvelgtų valstybių tik Slovėnijos, Estijos ir Lietuvos Respublikose registrų sąvoka tapatinama su informacinių technologijų priemone, tvarkančia registro objektus. Tačiau atlikta teisinė analizė parodė, kad toks novatoriškas registro sąvokos vartojimas nepagrįstas valstybės valdymo ir administravimo teorija. Toks požiūris registro sąvokos teisinį apibrėžimą tapatina su informacinių technologijų diegimu ir neužtikrina registrų veiklos tobulinimo reglamentavimo tikslų. Tokia registrų sąvokos interpretacija dominuoja reglamentuojant informacinių technologijų diegimą, neatsižvelgiant į tai, kam ji bus skirta. Tačiau įvertinus Valstybės registrų įstatyme pateiktą registro sąvoką ir praktinį taikymą bei sukauptą patirtį, galima daryti išvadą, kad registro sąvoka suvokiama dvejopai. Registrą galima suvokti kaip teisinių ir organizacinių priemonių visumą, kuri parodo, kokiam tikslui registruojami tam tikri duomenys. Galima registrą suprasti ir kaip informacinių technologijų priemonių visumą, skirtą registro objektams tvarkyti. Teisinis reglamentavimas turi būti aiškus ir pagrįstas, todėl išanalizavę registro sampratą, siūlome naudoti šią registro sąvoką – *tai teisės aktuose numatytų, turinčių valstybės valdymui reikšmę, registruotų objektų visumą* (2 schema).

2 schema. Siūlomos registro sąvokos grafinis pavaizdavimas



Teoriniu lygmeniu galime išskirti šias registro funkcijų teisinio reguliavimo sritis:

1. Valstybės funkcijoms užtikrinti būtinos informacijos nustatymas:

- a. registro objektų identifikavimas;
 - b. registro objektų duomenų apimties nustatymas.
2. Registro objektų registravimas:
- a. bendrųjų registravimo reikalavimų nustatymas;
 - b. sprendimo dėl registro objektų registravimo priėmimas;
 - c. registrų objektų registravimas;
 - d. juridinės galios (teisinio statuso) registrų objektams suteikimas.
3. Registro objektų duomenų tvarkymas:
- a. duomenų kaupimas
 - b. duomenų saugojimas;
 - c. duomenų apdorojimas;
 - d. duomenų teikimas;
 - e. kiti tvarkymo veiksmai.

Apibendrinamas tai, kas buvo išdėstyta, autorius teikia šias išvadas:

1. Registras – tai teisės aktuose numatyta, turinčių valstybės valdymui reikšmę, registruotų objektų visuma.
2. Didžiausias dėmesys turėtų būti skiriamas numatomų registruoti objektų ir jų duomenų tvarkymo teisiniam reglamentavimui, o ne technologiniam registro realizavimui.
3. Registro objektų registravimo ir tvarkymo procedūros turi būti teisiškai įformintos ir apibrėžtos.

2. REGISTRŲ SISTEMOS IR SĄVEIKOS SAMPRATA, JŲ SĄVEIKOS PROBLEMA

2.1. Registrų sistemos ypatumai

Apibrėžus registrų sąvoką ir ja remiantis kaip prielaida, reikėtų nustatyti ir išskirti registrų sistemos sampratą teisiniame reglamentavime.

Registras, kaip atskiras teisinis reiškinys, negali atlikti visų valstybės valdymui keliamų funkcijų ir parodyti privalumų. Todėl reikia, kad registrai tarpusavyje sąveikautų, vienas kitą papildytų, užbaigtų, išplėtotų, sukonkretintų, garantuotų vienas kito veiksmingumą. Siekiant šių tikslų reikia, kad registrai būtų logiškai pagrįsti registrų sistemos sampratos ir siekiamo tikslo.

Valstybės registrų sistemoje sukauptus duomenis naudoja visos valstybės ir savivaldybių institucijos, verslo atstovai, teikdami visuomenei informavimo paslaugas.

2001 metais Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Informacijos analizės skyrius parengė keleto užsienio valstybių registrų sistemų kūrimo apžvalgą, kurioje pateikiamos tos valstybėse atliktų darbų, susijusių su registrų kūrimu, svarbiausiosios kryptys. Analizė rodo, kad daugelyje išsivysčiusių valstybių dėmesys sutelktas į pagrindinių registrų reorganizavimą – jungimą į vieną sistemą. Daug dėmesio skiriama geografinių duomenų naudojimui registrams tvarkyti ir dauguma valstybių numato per artimiausius metus sujungti veikiančius registrus į vientisą sistemą.⁶²

Nustatydami registro sistemos sampratą ir apibrėždami jos sąvoką, nagrinėsime šiuos dalykus:

1. kokia registro sistemos sąvokos lingvistinė prasmė;
2. kokios registro sistemos sąvokos vartojamos valstybėse;
3. kokia registro sistemos samprata teisinėje literatūroje ir praktikoje;
4. koks registro sistemos sampratos turinys;
5. sąveiką, kaip vieną iš svarbiausių registrų sistemos funkcionalumo elementų.

Tarptautinių žodžių žodynas pateikia šias sąvokos „sistema“ (*gr. systema* – sandara, junginys) reikšmes:⁶³

1. planingas, taisyklingas išdėstymas, sutvarkymas, organizacija;
2. filos. reiškinių sąsaja, išskirianti juos iš aplinkos kaip savarankišką vientisą darinį;

⁶² Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Informacijos analizės skyriaus parengta keleto užsienio valstybių registrų sistemų kūrimo apžvalga. Vilnius, 2001.

⁶³ Tarptautinių žodžių žodynas, (c) Vyriausioji enciklopedijų redakcija, 1985 // <http://www.zodynas.tk>; prisijungimo laikas: 2006-11-07.

3. geol. per tam tikrą geologinį periodą susidariusių uolienų visuma su tam tikros būdingos augalijos ir gyvūnijos suakmenėjimų kompleksais; geologinė sistema;
4. bendros funkcijos susietų organų visuma; pvz., nervų sistema;
5. visuomeninė santvarka;
6. organizaciškai sujungtų ūkinių vienetų ir įstaigų visuma;
7. fizikos tiriamas, sąlygiškai izoliuotas nuo kitų realus materialus objektas.

Siekiant apibrėžti registrų sistemos sampratą, būtina nustatyti, ar egzistuojanti registrų sistema – junginys, turintis tokius požymius kaip taisyklingas išdėstymas ir sutvarkymas.

Valstybės registrų įstatymas nustato:

- 1) valstybės registrų (kadastrų) steigimą, tvarkymą, reorganizavimą ir likvidavimą;
- 2) valstybės registrų sistemą ir bendruosius valstybės registrų sąveikos principus;
- 3) vadovaujančiųjų valstybės registrų tvarkymo įstaigų, valstybės registrų tvarkymo įstaigų, valstybės registrų priežiūros institucijų, valstybės registrų tvarkytojų, valstybės registrų duomenų teikėjų ir gavėjų teises ir pareigas.

Tai pagrindinis Lietuvos Respublikoje teisės aktas, kuris nustato valstybės registrų sistemą ir bendruosius valstybės registrų sąveikos principus.

Valstybės registrų įstatymas integralios valstybės registrų sistemos sąvoką apibrėžia kaip „tarpusavyje susijusių valstybės registrų visumą“. Taip pat šis įstatymas pateikia ir detalesnę susijusių registrų sąvoką – „registrai, objektui apibūdinti, be savo duomenų, naudojantys kito registro duomenis“.

Lietuvos Respublikoje vartojamą integralios valstybės registrų sąvoką galime suvokti ir apibūdinti, kaip valstybės registrų, kurių objektui apibūdinti, be savo duomenų, naudojami kito registro duomenys, visumą.

Lietuvos Respublikos valstybės registrų integralios sistemos kūrimo strategijoje pateikiama tokia susijusių registrų sąvoka – „sąveikaujantys du pirminiai arba pirminis ir antrinis registrai, kai vieno registro duomenys naudojami kitame registre“.⁶⁴

Lietuvos Respublikoje „valstybės registrų integrali sistema turi tapti ir pagrindiniu informacijos šaltiniu valstybės institucijų ir teismų informacinėms sistemoms, verslo ir visuomenės informavimo sistemoms, Lietuvos įvaizdžio kūrimo pagrindu“.⁶⁵ Per bendrą objektų identifikavimą ir klasifikavimą turi būti sudarytos sąlygos efektyviai integruoti informacines sistemas, suteikiant galimybes kiekvienam pageidaujantį gauti visą saugomą įvairiuose šaltiniuose informaciją apie dominantį objektą.

⁶⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugpjūčio 22 d. nutarimas Nr. 1332 „Dėl Valstybės registrų integralios sistemos kūrimo strategijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002 Nr. 83-3599.

⁶⁵ Ten pat.

„Integrali valstybės registrų sistema leidžia sparčiai keistis informacija, tinkamai teikti viešąsias paslaugas gyventojams, verslo subjektams, valstybės ir savivaldybių institucijoms bei įstaigoms“.⁶⁶

Kitų šiame darbe analizuojamų valstybių teisinėje literatūroje registrų sistemos sąvoka nevartojama.

Darome prielaidą, kad apibrėždami registrų sistemos sampratą turime nagrinėti registrų sistemos objektus, reikalavimus ir siekiamus tikslus.

Valstybės registrų įstatymas numato tokius registrų sistemos objektus:

1. pagrindiniai registrai, kurių duomenys naudojami susijusiuose registruose;
2. kiti registrai, kurie gali naudoti ne tik pagrindiniuose registruose kaupiamus duomenis.

Pagrindiniai registrai – tai „Lietuvos Respublikos valstybės registrų įstatyme nustatyti registrai, kuriuose registruojami svarbiausieji šalies objektai“.⁶⁷

Įstatymų leidėjas netiesiogiai įvardija, kad registrų sistemą sudaro ne tik pagrindiniai registrai, kurių duomenys naudojami susijusiuose registruose, bet ir tai, kad į registrų sistemą patenka ir kiti registrai, kurie tarpusavyje naudoja vienas kito duomenis.

Pagrindiniai registrai yra:

1. juridinius asmenis registruojantis registras;
2. gyventojus registruojantis registras;
3. nekilnojamąjį turtą ir teises į jį registruojantis registras;
4. objektų, kurių geografinė padėtis nesikeičia, adresus registruojantys registrai;
5. teisės aktus registruojantys registrai;
6. daiktų ir turtinių teisių įkeitimą registruojantis registras.

Estijos Respublikoje numatoma, kad pagrindiniai nacionaliniai registrai yra⁶⁸:

1. valstybės gyventojų;
2. juridinių asmenų;
3. nekilnojamojo turto;
4. valstybės turto;
5. kiti objektai, turintys reikšmę teisiniam reguliavimui.

Tadžikistano Respublikoje numatomi šių kategorijų valstybiniai registrai⁶⁹:

⁶⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 488 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 69-2399.

⁶⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugpjūčio 22 d. nutarimas Nr. 1332 „Dėl Valstybės registrų integralios sistemos kūrimo strategijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002 Nr. 83-3599.

⁶⁸ Databases Act, Republic of Estonian. Passed 12 March 1997, amended 2004-04-08.

⁶⁹ Закон Республики Таджикистан от 11 марта 1992 г. № 564 "О государственных регистрах" (в редакции Закона РТ от 14 декабря 1996 г. № 331).

1. Įmonių registras;
2. Gyventojų registras;
3. Žemės registras;
4. Gamtinių resursų registras;
5. kiti registrai.

Suomijos Respublikoje pagrindiniai socialiniai vienetai yra⁷⁰:

1. asmenys;
2. juridiniai asmenys;
3. pastatai;
4. nekilnojamasis turtas.

Norvegijos Karalystėje veikia šie pagrindiniai registrai⁷¹:

1. Gyventojų registras;
2. Pašto kodų registras;
3. Žemės registras;
4. Kadastras.

Lietuvos Respublikoje priimti registrų kūrimo teisės aktai arba priimti naudoti šie pagrindiniai registrai⁷²:

6. Lietuvos Respublikos gyventojų registras⁷³;
7. Lietuvos Respublikos juridinių asmenų registras⁷⁴;
8. Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto registras⁷⁵;
9. Lietuvos Respublikos hipotekos registras⁷⁶.

Lietuvos Respublikos valstybės registrų integralios sistemos kūrimo strategijoje pateikiama *svarbiausių registrų* sąvoka – tai „registrai, kurių duomenys naudojami daugumoje registrų, informacinių sistemų ir kurie sudaro valstybės registrų integralios sistemos pagrindą“. Šioje strategijoje prie jų priskirti Juridinių asmenų registras, Gyventojų registras ir Nekilnojamojo turto registras (kartu su Adresų registru).⁷⁷ Faktiškai tai atitinka pagrindinio registro sampratą pagal Valstybės registrų įstatymą.

Estijos Respublikoje veikia šie pagrindiniai registrai:

⁷⁰ Base registre in Finland. Rekisteripooli, Helsinki 2003 // www.rekisteripooli.fi/PDF/FIN_Base_registers.pdf; prisijungimo laikas: 2006-10-16.

⁷¹ Improvement of Interaction Among Base Registers in Norway // <http://www.registrucentras.lt/regno2006/material.php>; prisijungimo laikas: 2006-11-15.

⁷² Lietuvos Respublikos registrų sąrašas // <http://www.registrai.lt/>; prisijungimo laikas: 2006-11-10.

⁷³ Lietuvos Respublikos gyventojų registro įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 28-793.

⁷⁴ Lietuvos Respublikos Juridinių asmenų registro įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 55-1940.

⁷⁵ Lietuvos Respublikos Nekilnojamojo turto registro įstatymas // Valstybės žinios. 1996, Nr. 100-2261.

⁷⁶ Lietuvos Respublikos Hipotekos registro steigimo įstatymas // Valstybės žinios. 1996, Nr. 100-2266.

⁷⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugpjūčio 22 d. nutarimas Nr. 1332 “Dėl Valstybės registrų integralios sistemos kūrimo strategijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002 Nr. 83-3599.

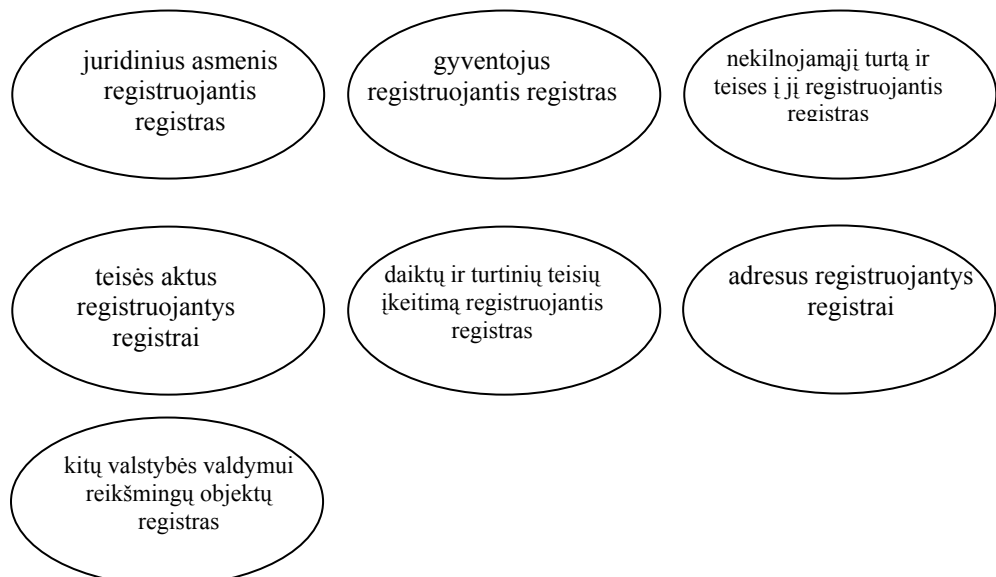
1. Gyventojų registras;
2. Juridinių asmenų registras;
3. Žemės registras;
4. Nacionalinis vietų pavadinimų registras.

Suomijos Respublikoje veikia šie pagrindiniai registrai:

1. Gyventojų informacinė sistema;
2. Juridinių asmenų informacinė sistema;
3. Žemės informacinė sistema.

Kitose valstybėse (Lenkijos Respublikoje, Moldovos Respublikoje, Slovėnijos Respublikose, Rusijos Federacijoje, Latvijos Respublikoje, Vokietijos Federalinėje Respublikoje, Prancūzijos Respublikoje, Ispanijos Karalystėje) nėra išskirti ir teisiškai apibrėžti pagrindiniai registrai. Todėl iš esamų atskirų registrų reglamentavimo ir jų veikimo sprendžiame, kad jų teisinis reglamentavimas apima tuos pačius socialinių reiškinių objektus. Faktiškai visose analizuojamose valstybėse valdymo politika orientuota į pagrindines socialines vertybes, kurias reikia įregistruoti ir suteikti juridinę galią. Respondentai išskyrė šiuos pirminius (pagrindinius) registrus: Fizinį asmenų, Juridinių asmenų ir Nekilnojamojo turto (apima žemės kadastro ir adresų duomenis). Apibendrinę kitų šalių patirtį, galime grafiškai pavaizduoti pagrindinius registrus, kurie reglamentuoti šių valstybių teisės aktuose (3 schema).

3 schema. Pagrindiniai analizuojamų valstybių teisės aktuose nustatyti registrai



Valstybės registrų įstatymas numato, kad registrų sistemos pagrindas yra registrų sąveika. Taip pat galima išskirti ir sugrupuoti kitus registro sistemos požymius:

1. pagrindiniai požymiai;

2. veiksmingumą užtikrinantys požymiai.

Registų sistemos pagrindiniai požymiai – tai registų sistemos reikalavimai, be kurių registų sistema negali būti įvardyta ir suvokta.

Registų sistemos veiksmingumą užtikrinantys požymiai – tai tokie registų sistemos reikalavimai, kuriuos įgyvendinus pasiekiamas registų sistemai suformuotas tikslas, užtikrinama registų tarpusavio priklausomybė ir kurie garantuoja vienas kito veiksmingumą.

Registro sistemos pagrindiniai požymiai:

1. registų sąveika;
2. registrai privalo naudoti teisės aktų nustatyta tvarka pripažintus tarptautinius ir nacionalinius klasifikatorius.

Registų sistemos veiksmingumą užtikrinantys požymiai:

1. registų duomenys turi būti tinkami naudoti visoje informacinėje infrastruktūroje ir tarptautiniuose registruose;
2. susijusių registų duomenis draudžiama antrą kartą rinkti iš pirminių šaltinių ar juos tikslinti kitokiu būdu;
3. registruoti objektai antrą kartą kituose registruose neregistruojami;
4. registro tvarkymo įstaiga atsako už tai, kad susijusiam registrai pateikti duomenys atitiktų jos tvarkomame registre įrašytus ir atnaujintus duomenis;
5. registro tvarkymo įstaiga, susijusio registro pateiktuose duomenyse pastebėjusi klaidą, nedelsdama turi pranešti duomenis pateikusiai registro tvarkymo įstaigai, o ši, išnagrinėjusi nurodytus trūkumus, ne vėliau kaip per tris darbo dienas nuo pranešimo gavimo dienos turi ištaisyti registro duomenis, nedelsdama juos pateikti susijusiam registrai ir pranešti registro duomenų gavėjams, kuriems buvo perduoti klaidingi duomenys.

Suomijos Respublikoje pabrėžiama, kad pagrindiniai registrai (*base registers*), kaip registų sistema, tvarko informaciją apie pagrindinius duomenų vienetus ir užtikrina jų tarpusavio ryšius su pagrindiniais registrais ir su kitomis sistemomis, skirtomis ir būtinomis visuomenės poreikiams tenkinti. Registrai turi atspindėti vienas kito pagrindinius duomenų vienetus ir užtikrinti jų pasikeitimo istorijos saugojimą. Suomia išskiria šiuos pagrindinius registų sistemos principus:

1. registrai turi būti patvirtinti teisės aktais (įstatymas, nutarimas);
2. pagrindinis reikalavimas tas, kad būtų užtikrintas pagrindinių duomenų vienetų patikimumas ir prieinamumas;
3. pagrindinių duomenų vienetų operatyvus atnaujinimas ir išplatinimas kuo didesniai vartotojų ratui;
4. pagrindiniai duomenys turi būti apsaugoti nuo sunaikinimo, praradimo, pakeitimo.

Pagrindinių registrų svarbiausi veiksmingumo kriterijai yra kokybinė ir kiekybinė charakteristikos, kurios atspindi duomenų patikimumą ir prieinamumą. Duomenys, įvesti į registrų sistemą, turi būti patikimi, tai yra įvesti įgaliotų tai daryti valstybės institucijų, bei prireikus taisomi. Duomenys turi būti įvedami vieną kartą ir pateikiami visoms sistemoms, kurioms šie duomenys reikalingi. Taip pat registrai turi užtikrinti duomenų saugumą bei reguliuoti prisijungimo prie duomenų teises.

Išanalizavus Rusijos Federacijoje registrus reglamentuojančius teisės aktus, nebuvo aptikta nė vieno registrų sistemos požymio, todėl galima daryti išvadą, kad šiuo metu Rusijos Federacijoje registrai iš vietinės (lokalios) realizacijos pereina prie centralizuoto realizacijos sprendimo ir nenumatoma, kad jie veiktų tarpusavio sąveikos principu. Tačiau strateginiame sprendime numatoma, kad kuriant ir plėtojant federalines ir regionines informacines sistemas ir ryšius, būtų užtikrintas jų suderinamumas ir sąveika vienoje informacinėje erdvėje.⁷⁸

Moldavijos Respublikoje nėra aiškiai įvardijama registrų sistema, tik numatomi šie bendri principai:⁷⁹

1. turi būti to paties objekto tik viena registracija;
2. esant galimybei naudoti vienodas registrų formas;
3. turi būti suteiktas unikalus numeris;
4. užtikrinti duomenų teisingumą ir išsamumą;
5. sankcionuota prieiga.

Europos Parlamento ir Europos Sąjungos Tarybos 2003 m. lapkričio 17 d. direktyvoje 2003/98/EB „Dėl viešojo sektoriaus informacijos pakartotinio naudojimo“ numatomi šie principai, kurie turi būti realizuoti:

1. viešojo sektoriaus institucijos kaupiamus duomenis turi pateikti viešajam ir privačiam sektoriui;
2. kaupiami duomenys, jei įmanoma, tvarkomi elektroninėmis priemonėmis, turi būti prieinami ir užtikrintos jų paiešką lengvinančios priemonės.

Tai faktiškai atitinka registrų sistemos principą, kad duomenys turi būti kaupiami tam tikru organizuotu būdu, būtų tikslūs, prieinami ir nesikartotų.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimu Nr. 488 patvirtintoje Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijoje numatoma didinti viešojo administravimo sprendimų priėmimo efektyvumą ir skaidrumą.⁸⁰ Sprendžiant šį uždavinį, reikia

⁷⁸ Федеральный закон Российской Федерации от 20 февраля 1995 г. N 24-ФЗ Об информации, информатизации и защите информации" (с изменениями от 10 января 2003 г.).

⁷⁹ Закон Республики Молдова «О регистрах» №1320 от 25.09.97. Мониторул Официал N 77-78/639 от 27.11.1997.

⁸⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 488 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 69-2399.

siekti „vieno langelio“ principo įgyvendinimo, kai fiziniams ir juridiniams asmenims nebereikės rūpintis atliekamų viešojo administravimo procedūrų eiga, nes tai atliks integruotos valstybės informacinės sistemos, asmenims tiesiogiai nedalyvaujant. „Vieno langelio“ principui įgyvendinti būtina fizinių ir juridinių asmenų identifikavimo sistema valstybės informacinėse sistemose ir integrali valstybės registrų sistema.

Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, autorius teikia šias išvadas:

1. Kuriant registrų sistemą, teisės aktuose pirmiausia reglamentuojamas pirminių (pagrindinių) registrų steigimas ir jų duomenų tvarkymas.
2. Valstybė turi didžiausią dėmesį skirti gyventojų, nekilnojamojo turto ir juridinių asmenų duomenų registravimui.
3. Registrų sistema didina viešojo administravimo sprendimų priėmimo efektyvumą ir skaidrumą.

2.2. Sąveika – pagrindinis ir būtinas registrų sistemos funkcionalumo reikalavimas

Registrų sistemos pagrindinis požymis, kuris sujungia registrų sistemos elementus, yra registrų sąveika. Registrų sąveika sujungia registrų sistemos elementus į vieną organizuotą sistemą. Be registrų sąveikos, registrų sistema prarastų tokias veiksmingumą užtikrinančius faktorius, kaip duomenų pateikimas ir aktualizavimas. Registrų sąveika užtikrina, kad būtų lanksčiai ir operatyviai kaupiami, apdorojami, teikiami duomenys ir atliekami kiti tvarkymo veiksmai. Realiame gyvenime skirtingų kategorijų objektus sieja priklausomybės, pavaldumo, buvimo vietos, nuosavybės ir daugybė kitokių ryšių.⁸¹ Todėl ryšių nustatymas ir jų įvardijimas yra vienas iš uždavinių tvarkant jų duomenis. Pagal ryšių kategorijas ir jų reikšmingumą galima suformuoti ir užtikrinti jų sąsajos realizavimą. Tvarkant duomenis, tai pasireiškia kaip vienerūšių duomenų tvarkymas vienoje vietoje arba kaip atskirų kategorijų duomenų sujungimo sąryšis. Toks atskirų kategorijų tarpusavio ryšio realizavimas vadinama jų sąveika. Registrų sąveika – „pirminio objektų registravimo duomenų naudojimas kituose registruose“.⁸²

Todėl būtina, kad realiame gyvenime egzistuojančios sąsajos būtų įgyvendintos ir registrų sistemos lygiu. Siekiant užtikrinti sąveikos funkcionavimą, buvo priimtas sprendimas, kad kiekvienas registro objektas turi turėti identifikavimo požymį. Toks identifikavimo požymis ne tik užtikrina registrų objekto, kaip vieneto, išskyrimą ar identifikavimą, bet jo naudojimas kituose registruose leidžia nekaupiti perteklinių duomenų ir turėti aktuales registro objekto duomenis.

Valstybės registrų įstatymas numato, kad registro duomenis sudaro „registruojamą registro objektą apibūdinantys duomenys, surinkti iš registro objektui registruoti pateiktų dokumentų, papildyti registro objekto identifikavimo kodu, susijusių registrų ir registravimo procedūras apibūdinančiais duomenimis“. Apibrėždamas bendruosius sąveikos principus Valstybės registrų įstatymas numato, kad „registrų sąveika palaikoma susijusių registrų nuostatų ir duomenų teikimo sutartyje nustatyta tvarka ir sąlygomis perduodant, atnaujinant duomenis ar jais keičiantis, gautiems iš susijusių registrų duomenims koduoti naudojant tų registrų suteiktus objektų unikalius identifikavimo kodus“. Registrų sąveikos privalomuoju elementu įvardijamas registrų objektų unikalus identifikavimo kodas, kurio paskirtis – ne tik organizuoti registrų duomenų perdavimą, atnaujinimą ar keitimąsi, bet ir susijusiuose registruose *koduoti* registro objektus.

⁸¹ Andrijauskas K., Buitkus A., Čeponytė Z. ir kt. Informacinės visuomenės teisė. Lietuvos vartotojų institutas, VU Informacijos visuomenės studijų centras, 2005.

⁸² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugpjūčio 22 d. nutarimas Nr. 1332 „Dėl Valstybės registrų integralios sistemos kūrimo strategijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002 Nr. 83-3599.

Valstybės registrų įstatymas taip pat numato, kad registro objektas laikomas įregistruotas, kai duomenys apie objektą įrašomi į registrą, suteikiamas registro objekto identifikavimo kodas ir išduodamas registravimo pažymėjimas, jeigu tai nustato teisės aktai.

Šio registro objekto unikalios identifikavimo kodo reikšmę patvirtina ir tai, kad kaupiant informaciją apie registrus ir sudarant jų sąrašą, turi būti sukaupti duomenys ir apie „susijusių registrų pavadinimus ir identifikavimo kodus“.⁸³

Lenkijos Respublikos teisės aktuose nustatyta, kad keičiantis informacija tarp viešųjų registrų elektronine forma, turi būti sąsajai naudojami identifikavimo kodai, pateikiami identifikacinių kodų formatai ir reikšmės.⁸⁴ Numatomas tokių kodų privalomas naudojimas pagrindiniuose ir susijusiuose registruose.

Suomijos Respublikoje kiekvienas duomenų vienetas turi turėti identifikacinį numerį⁸⁵.

Latvijos Respublikoje išskiriami šie registro reikalavimai⁸⁶:

1. duomenų tvarkymo procedūros;
2. naudoti klasifikatorius;
3. naudoti standartizuotą identifikacinį kodą;
4. lygiagrečiai vykdomas popierinis ir elektroninis dokumentų tvarkymas;
5. duomenų pasiekiamumas per internetą;
6. duomenų tikslumo ir vartotojų kontrolė.

Norvegijos Karalystėje išskiriami šie registro reikalavimai⁸⁷:

1. identifikacinio numerio naudojimas identifikuojant privatų ir juridinį asmenį, autotransporto priemonę;
2. kuo plačiau būtų išplatinti duomenys;
3. elektroninių dokumentų mainai.

Estijos Respublikoje registrų sistemoms keliami tokie reikalavimai:

1. pagrindiniai nacionaliniai registrai ir duomenų bazės keičiasi duomenimis tarpusavyje;
2. įdiegta klasifikatorių sistema, nedviprasmiškai klasifikuojanti ir identifikuojanti panašius objektus į panašius požymius ar jų grupes.

Respondentai standartizuoto interviu metu teigė, kad registrų sistema be sąveikos neegzistuoja ir tai yra pagrindinė priežastis, jungianti registrus į bendrą visumą.

⁸³ Lietuvos Respublikos valstybės registrų įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 124-4488.

⁸⁴ Rzeczpospolita Polska Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej.

⁸⁵ The Address Registre: a link between base registers and GIS-information Systems // <http://www.registrucentras.lt/regno2006/material.php>; prisijungimo laikas: 2006-11-15.

⁸⁶ Business Register in Latvia // http://www.riik.ee/regno/present_frame.htm; prisijungimo laikas: 2006-11-07.

⁸⁷ Legal Entity Registration in Norway // http://www.riik.ee/regno/present_frame.htm; prisijungimo laikas: 2006-11-07.

Tačiau praktikoje registrų sąveika nėra realizuota, kaip nustatyta Valstybės registrų įstatyme. Šiuo metu nagrinėjamosiose valstybėse sąveika užtikrina tik duomenų kopijų, esant poreikiui, pateikimą susijusiems registrams. Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės Registrų skyriaus vedėjas ir vyriausiasis specialistas, Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Informacinės politikos departamento direktorius pabrėžė, kad nors Europos Sąjungos šalyse geriausi registrų sistemos įdiegimo pavyzdžiai yra Suomijos Respublikoje ir Norvegijos Karalystėje, tačiau ir ten dėl technologinės registrų sistemos diegimo problematikos nėra įdiegta registrų sąveika, kuri atliktų, esant poreikiui, ne duomenų kopijų perdavimą, o realiu laiku aktualizuotų susijusių registrų objektų duomenis. Faktiškai šiose šalyse registrų sąveika įdiegta duomenų teikimo principu, t. y. kai pasikeičia pirminio registro objekto duomenys, jų kopijos perduodamos į susijusį registrą ir ten saugomos. Respondentai negalėjo įvardyti kitų pasaulio valstybėse įgyvendintų registrų sąveikos, kurios užtikrintų duomenų aktualizavimą realiu laiku per registro objektų identifikacinius kodus, ir įvardyti, kokie registrų sąveikos teisinio reglamentavimo sprendimai priimti. Šiuo metu Lietuvoje registrų sąveika organizuota analogišku duomenų kopijų perdavimo principu ir neatitinka Valstybės registro įstatyme numatytų registrų sąveikos principų ir reikalavimų.

Duomenų pateikimas įgyvendintas duomenų kopijų ar specializuotos programinės įrangos būdu, neužtikrinant registro objektų duomenų paskirstymo visoje registrų sistemoje realiu laiku. Kuriant registrų sistemą, sąveika turi būti aiškinama ne duomenų teikimo principu, o duomenų paskirstymo ar aktualizavimo principais. Duomenų kopijų teikimas, netenkina šiuolaikinių valdymo ir informacijos apdorojimo reikalavimų ir neužtikrina duomenų aktualumo. Todėl galime teigti, kad registro objektų duomenų aktualumas šiuo metu yra tik registro objekto duomenų registravimo metu ir tai rodo registravimo datos naudojimas registruose. Teisės aktuose nustatomi tik bendri principai, tačiau praktikoje jie neįgyvendinami. Praktikoje susidaro situacija, kai strateginiu lygmeniu apibrėžti reikalavimai praktikoje nėra užtikrinami ir įgyvendinami, nes nėra patvirtintų sąveikos mainų taisyklių ir duomenų struktūrų.

Apibendrinęs gautus teorinius ir praktinius aspektus, autorius daro išvadą, kad sąveikos reikšmė formuojant registrų sistemą turi pradinį registrų sistemos sampratos tikslą ir dominuojančią reikšmę, lemiančią kitus registrų sistemos reikalavimus. Taigi sąveikos sampratos lygmeniu formuluojama ir registrų sistemos samprata ir tikslai. Todėl sąveika yra būtinas registrų sistemos funkcionavimo reikalavimas.

Vienas iš susijusių registrų sąveikos sudėtinųjų elementų yra klasifikatoriai. Valstybės registrų įstatymas pateikia tokią klasifikatoriaus sąvoką: „registro duomenims grupuoti skirtas susistemintas registro objektų ar jų grupių (klasių) sąrašas, į kurį įeina sudaryti pagal tam tikrą

struktūrą šių objektų ar jų grupių kodai ir pavadinimai bei požymių aprašymai“. Taip pat sutinkama ir kita sąvoka, apimanti ne tik registro reikalavimus, bet ir informacinės sistemos – „registro ar informacinės sistemos duomenims grupuoti skirtas susistemintas registro ar informacinės sistemos objektų ar jų grupių (klasių) sąrašas, į kurį įeina sudaryti pagal tam tikrą struktūrą šių objektų ar jų grupių kodai ir pavadinimai bei požymių aprašymai. Jie gali būti įvardyti klasifikatoriais, standartais, sąrašais ar nomenklatūromis“.⁸⁸ Klasifikatoriaus reikšmė apibūdinama tuo, kad tvarkant registrų duomenis vienu metu ar pagal tam tikrus požymius objektai klasifikuojami. Atlikus šį tvarkymo veiksmą sudaromas klasifikatorius, kurio reikšmės naudojamos tame registre ir perduodamos į susijusius registrus. Registras privalo naudoti teisės aktų nustatyta tvarka pripažintus tarptautinius ir nacionalinius klasifikatorius. Jeigu registrai veikti reikalingų pripažintų klasifikatorių nėra, kuriami tam registrai būdingi klasifikatoriai. Sukurti registrų klasifikatoriai yra neatskiriama registrų duomenų dalis, todėl teikiami susijusiems registrams ir kitiems registro duomenų gavėjams kartu su registro duomenimis. Siekiant užtikrinti duomenų mainus tarp registrų ar informacinių sistemų, draudžiama formuoti naujus klasifikatorius, analogiškus įtrauktiesiems į minėtą bazę.

Lietuvos Respublikoje numatoma, kad registro nuostatuose turi būti nurodyti visi klasifikatoriai, kurie naudojami registro objektui klasifikuoti: nacionaliniai arba tarptautiniai klasifikatoriai; specialūs registro duomenų klasifikatoriai.⁸⁹ Registro sąveika su susijusiais registrais nustatoma tuo atveju, kai registro objektams apibūdinti papildomai reikia susijusio registro duomenų, todėl registro nuostatuose išvardijami visi susiję registras, iš jų gaunami duomenys ir tiems duomenims koduoti naudojami klasifikatoriai.

Tačiau Gyventojų registro, Juridinių asmenų ir Nekilnojamojo turto registro nuostatuose nėra įvardyta, kokie klasifikatoriai ir kokiems duomenims bus naudojami. Pastebimas aprašomas klasifikatorių naudojimas, kaip „gyventojų registras duomenų centrinei bazei formuoti naudoja Pasaulio šalių ir teritorijų registrą, pilietybių, tautybių, kitus klasifikatorius“⁹⁰. Juridinių asmenų registro nuostatuose⁹¹ – „registro funkcionavimui užtikrinti naudojamos kitų valstybės registrų, informacinių sistemų ir klasifikatorių duomenimis: Gyventojų registro; Užsieniečių registro; Nekilnojamojo turto registro; Mokesčių mokėtojų registro; Lietuvos Respublikos adresų registro; Prekių ženklų registro; Patentų registro; Turto

⁸⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. kovo 3. d. nutarimas Nr. 247 „Dėl tarptautinių ir nacionalinių klasifikatorių tvarkymo ir naudojimo valstybės registruose ir informacinėse sistemose“ // Valstybės žinios. 2005, Nr. 32-1047.

⁸⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. gegužės 3 d. nutarimas Nr. 485 „Dėl Valstybės registrų ir kadastrų steigimo, reorganizavimo ir likvidavimo taisyklių ir Lietuvos Respublikos valstybės registro tipinių nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2005, Nr. 58-2015.

⁹⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. lapkričio 6 d. nutarimas Nr. 1346 „Dėl Lietuvos Respublikos gyventojų registro nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2000, Nr. 96-3034.

⁹¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. lapkričio 12 d. nutarimas Nr. 1407 „Dėl Juridinių asmenų registro įsteigimo ir Juridinių asmenų registro nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 107-4810.

arešto aktų registro; Pasaulio šalių ir teritorijų valiutų registro; Ekonominės veiklos rūšių klasifikatoriaus; kitų valstybės registų, informacinių sistemų ir klasifikatorių.“

Nekilnojamojo turto registro nuostatuose nepaminėtas nė vienas nacionalinis arba tarptautinis klasifikatorius, kuris bus naudojamas registro objektui klasifikuoti.⁹²

Šiuo metu Lietuvos Respublikoje patvirtinta 14 tarptautinių ir 11 nacionalinių klasifikatorių.⁹³ Tačiau apklausus respondentus nustatyta, kad vidutiniškai registruose naudojama apie 50 klasifikatorių. Todėl reikėtų atlikti mokslinį tiriamąjį darbą siekiant nustatyti, kokie klasifikatoriai valstybėje naudojami, juos sugrupuoti ir įteisinti.

Apibendrinamas tai, kas išdėstyta, autorius teikia šias išvadas:

1. Registų sąveikos teisinis reglamentavimas lemia registų sistemos tikslą ir paskirtį ir yra būtinas registų sistemos funkcionavimo reikalavimas. Todėl būtina ne tik suformuoti bendrus principus, bet ir nustatyti sąveikos, kaip duomenų mainų (paskirstymo), taisykles bei duomenų, naudojamų sąveikoje, standartus ir formatus.

2. Bendrų klasifikatorių naudojimo identifikavimas, grupavimas ir jų įteisinimas yra vienas svarbiausių registų sistemos funkcionavimo pagrindų.

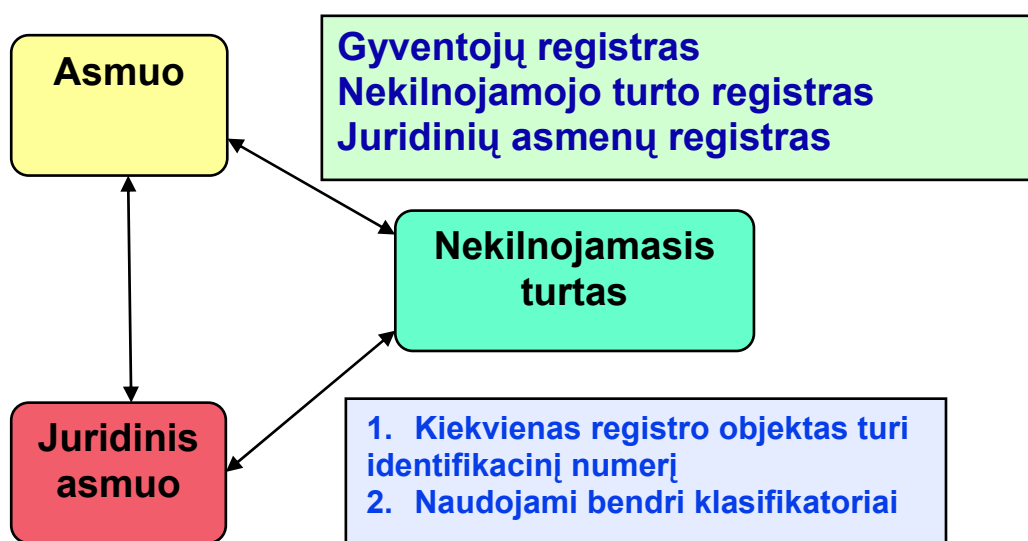
⁹² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. liepos 12 d. nutarimas Nr. 1129 „Dėl Nekilnojamojo turto registro nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 72-3077.

⁹³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. kovo 3. d. nutarimas Nr. 247 „Dėl tarptautinių ir nacionalinių klasifikatorių tvarkymo ir naudojimo valstybės registruose ir informacinėse sistemose“ // Valstybės žinios. 2005, Nr. 32-1047.

2.3. Registrų sistemos sudėtinųjų dalių problema ir reikšmė valstybės valdyme

Praktikoje registrų sistema realizuojama pirminių (pagrindinių) registrų ir antrinių (kitų) registrų sąveikos pagrindu. Per pirmąjį etapą įteisinami ir sukuriama pirminiai (pagrindiniai) registrai ir užtikrinama jų sąveika, per kurią jie klasifikuojami kaip registrų sistema (4 schema). Vėliau kuriami ir sąveikos būdu jungiami antriniai (kiti) registrai. Užsienio valstybėse dažniausiai kuriama ir naudojama vientisa fizinių ir juridinių asmenų, o Suomijoje ir Švedijoje – ir nekilnojamojo turto identifikavimo sistema. Daugumos valstybių informacinių technologijų specialistų požiūriu, tokia sistema – vienas geriausių sprendimų.⁹⁴

4 schema. Pirminių (pagrindinių) registrų sąveika



Valstybės registrų įstatyme numatoma, kad registrai skirstomi į valstybinius ir žinybinius.

Valstybės registras – „teisinių, organizacinių, technologinių priemonių visuma, skirta registruoti įstatymų nustatytus registro objektus, rinkti, kaupti, apdoroti, sisteminti, saugoti bei teikti fiziniams ir juridiniams asmenims registruojamų objektų kiekybinius, kokybinius, geografinius ir kitus duomenis bei dokumentus“.

Žinybinis registras – „teisinių, organizacinių, technologinių priemonių visuma, skirta registruoti valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos sprendimu nustatytus registro objektus ir tvarkyti registro objektų registravimo duomenis“.

Lietuvos Respublikoje valstybiniai ir žinybiniai registrai atskiriami tik šiais požymiais: steigėjas ir teisės akto, įteisinančio būtinumą objektą registruoti, rūšis. Pagal išvardytus

⁹⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugpjūčio 22 d. nutarimas Nr. 1332 „Dėl Valstybės registrų integralios sistemos kūrimo strategijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002 Nr. 83-3599.

požymius paskirstoma steigimo ir kūrimo atsakomybė tarp valstybės institucijų. Tačiau ir valstybiniams registram ir žinybiniams registrams taikomi vienodi reikalavimai, numatyti registrų sistemos sampratoje. Negali būti kuriamas ir naudojamas registras, nesvarbu, ar valstybinis ar žinybinis, jei jis neatitinka valstybėje suformuotų teisinių ir praktinių reikalavimų.

Faktiškai skirstymas į valstybinius ir žinybinius registrus pagrįstas tik tuo, kas nustato poreikį registruoti tam tikrus objektus. Jei valstybėje sprendimas registruoti objektą priimamas įstatymu ar vyriausybės nutarimu, tai jis dažniausiai priskiriamas valstybės registru. Tačiau jei toks sprendimas priimamas valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos, jis yra žinybinis registras. Toks skirstymas yra ydingas registrų sistemos požiūriu, nes valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos, priimdamos tokį sprendimą ir parengdamos registruojamų objektų tvarkymo taisykles ir dokumentų, kuriuose yra registro objektą apibūdinantys duomenys, reikalavimus, negali įpareigoti kitų valstybės institucijų ar privačių asmenų užtikrinti vidinių teisės aktų vykdymo. Šie vidiniai teisės aktai privalomi tik tų institucijų darbuotojams, ir plečiant žinybinio registro galiojimo ribas būtinas papildomas aukštesnės institucijos teisinis reglamentavimas. Tai daro tiesioginę įtaką registrų sistemos funkcionavimui ir sudėtingam teisiniam reglamentavimui. Galima daryti prielaidą, kad valstybės ar savivaldybės institucijai patvirtinus registruotino objekto privalomumą, šis registruotas objektas turės reikšmės ir kitai institucijai, kuri arba dar nespėja reglamentuoti tokio duomenų tvarkymo arba neturi materialinių ir žmoniškųjų resursų objekto registracijos funkcijai vykdyti. Todėl neišvengiamai bus pažeistas registrų sistemos teisinio reglamentavimo principas, kad turi būti aiškiai išskirti ir nustatyti registruotini objektai, būtini ir reikšmingi valstybės valdymo politikai. 2006 metais Lietuvos Respublikoje numatyta sukurti 54 valstybinius registrus (veikia tik 14) (2 priedas) ir 19 žinybinių registrų (nesukurta nė vieno) (3 priedas).⁹⁵ Siekiant užtikrinti visų šių valstybinių ir žinybinių registrų sąveiką, neišvengiamai reikės ne tik keisti tam tikrų registruojamų objektų teisinį reglamentavimą, bet ir esamą registrų realizaciją. Valstybės registrų įstatymas integralios valstybės registrų sistemos sąvoką apibrėžia kaip „tarpusavyje susijusių valstybės registrų visumą“. Matome, kad Lietuvos Respublikoje įtvirtinama nuostata, kad registrų sistemą sudaro tik valstybiniai registrai, o žinybiniai registrai neįeina į registrų sistemos sudėtį.

Respondentai pritarė, kad toks skirstymas nėra racionalus ir kelia papildomų klausimų, į kuriuos turi atsakyti valstybės valdymo politiką formuojantys asmenys.

Lietuvos Respublikoje registrai skirstomi ir pagal registruojamo objekto pirmumą.⁹⁶

⁹⁵ Lietuvos Respublikos registrų sąrašas // <http://www.registrai.lt/>; prisijungimo laikas: 2006-11-10.

⁹⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugpjūčio 22 d. nutarimas Nr. 1332 „Dėl Valstybės registrų integralios sistemos kūrimo strategijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002 Nr. 83-3599.

1. *pirminiai registrai* – registrai, kuriuose pirmą kartą registruojami objektai; suteikiamas unikalus identifikavimo kodas; sukaupiami registravimo duomenys, kurie teikiami kitiems registrams, informacinėms sistemoms;

2. *antriniai registrai* – registrai, kuriuose registruojami papildomi duomenys, papildantys pirminiame registre sukauptus duomenis.

Toks skirstymas atitinka suformuotą registro sąvoką, kad registras – tai teisės aktuose numatytų, valstybės valdymui reikšmę turinčių, registruotų objektų visuma, ir pagrindinis registro tikslas – registruoti objektą apibūdinančius duomenis, pagal nustatyta tvarką.

Estijos Respublikoje valstybiniai registrai steigiami iš valstybės ar savivaldybių duomenų bazių. Valstybės duomenų bazę sudaro: pagrindiniai nacionaliniai registrai, valstybės registrai, kitos valstybės institucijų duomenų bazės. Savivaldybių duomenų bazes sudaro savivaldybių registrai ir kitos savivaldybių duomenų bazės.⁹⁷

Moldovos Respublikoje registrai skirstomi į dvi rūšis: viešieji ir privatūs registrai.⁹⁸ Viešasis registras – registras, kurio duomenų tvarkymas numatytas teisės aktuose, kurį sudaro valstybės institucijų veiklos duomenys, tvarkomi jų pačių ar įgaliotų asmenų. Privatus registras – registras, kuris tvarkomas fizinių ar juridinių asmenų, išskyrus valstybės institucijas, tačiau kontroliuojamas valstybės institucijų pagal teisės aktus. Tačiau kita įstatymo nuostata patikslina, kad duomenų valdytojai yra tik tie fiziniai ir juridiniai asmenys, kurie pagal įstatymą privalo įsteigti viešąjį arba privatų registrą. Taigi toks skaidymas reikšmingas tik pagal valdymo ir tvarkymo subjektą, tačiau nekeičia pagrindinio registrų principo, kad registruoti privalomi objektai turi būti numatyti teisės aktuose, kaip reikšmingi valstybės valdymo politikos elementai.

Tadžikistano Respublikoje registrai gali būti tik valstybiniai⁹⁹. Jie pagal teritorinį principą skirstomi į respublikinius ir vietinius.

Kiekvienoje valstybėje egzistuoja skirtinga registrų skirstymo į rūšis praktika. Todėl autorius siūlo teisės aktuose apibrėžiant registro sistemos sąvoką, atsižvelgti į registro sąvoką ir remtis registrų skirstymu į pirminius ir antrinius.

Apibendrinę gautus duomenis, apibrėšime *registrų sistemos sąvoką – tai registrų visumos egzistavimo ir veikimo būdas, kai registrai suorganizuoti į pirminius ir antrinius registrus, susijusius tarpusavio priklausomybe, ir veikia garantuodami vienas kito veiksmingumą.*

Vadovaudamasis tuo, kas išdėstyta, autorius teigia, kad registrų sistemą sudaro pirminiai (pagrindiniai) registrai, sąveikaujantis tarpusavyje ir teikiantys duomenis susijusiems

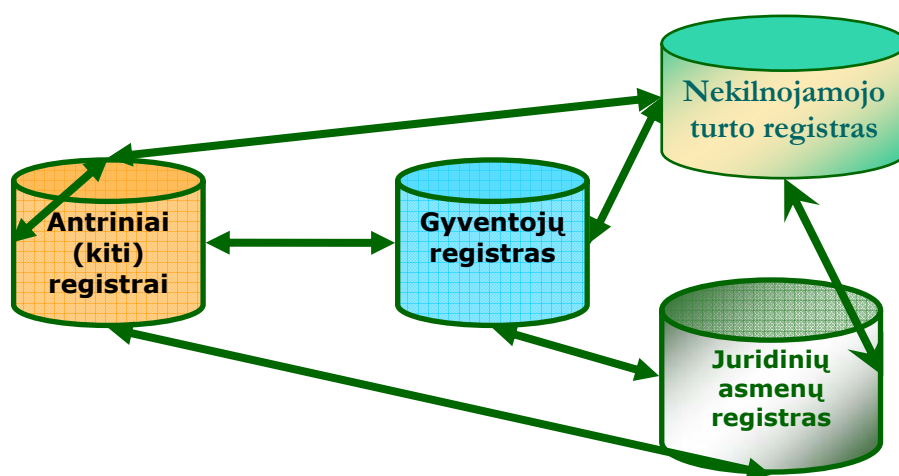
⁹⁷ Databases Act, Republic of Estonian. Passed 12 March 1997, amended 2004-04-08.

⁹⁸ Закон Республики Молдова «О регистрах» №1320 от 25.09.97. Мониторул Официал N 77-78/639 от 27.11.1997.

⁹⁹ Закон Республики Таджикистан от 11 марта 1992 г. № 564 "О государственных регистрах" (в редакции Закона РТ от 14 декабря 1996 г. № 331).

antriniams (kitiems) registrams, ir antriniai (kiti) registrai, kurie naudoja pirminių (pagrindinių) registrų duomenis arba sąveikauja tarpusavyje (5 schema). Registrų sistemos pagrindinis funkcinis požymis yra sąveika naudojant identifikacinius numerius ir klasifikatorius. Identifikacinis numeris užtikrina registrų objekto, kaip vieneto, išskyrimą ir identifikavimą, taip pat jo naudojimas kituose registruose leidžia nekaupti perteklinių duomenų ir turėti aktualius registro objekto duomenis. Klasifikatoriaus reikšmė ta, kad tvarkant registrų duomenis klasifikuojami vienas kitam ar pagal tam tikrus požymius objektai. Atlikus šį tvarkymo veiksmą sudaromas klasifikatorius, kurio reikšmės naudojamos tame registre ir perduodamos į susijusius registrus. Registro sistemoje registrai skirstomi į pirminius ir antrinius (4 priedas).

5 schema. Pirminių (pagrindinių) ir antrinių (kitų) registrų sąveika



Įvairiose valstybės svarbi tampa informacija apie šalies gyventojus, įmones, turta, gamta, veiklą, gebėjimas naudotis informacinių technologijų teikiama galimybėmis ir gauti tikslią bei išsamią informaciją apie dominančius objektus. Gebėjimas gauti išsamią ir tikslią informaciją apie svarbius šalies nacionalinio turto objektus skatina permainas, nes jos yra ūkinės veiklos katalizatoriai, demokratijos plėtros, regionų ir valstybių bendradarbiavimo, valstybės valdymo pagalbininkai. Tam, kad galima būtų realiu laiku matyti tikrąją svarbiausiųjų šalies objektų būklę, sąveiką ir dinamiką, reikia sukurti visų svarbiausiųjų objektų klasių valstybės registrus ir, vadovaujantis esamais objektų ryšiais, jungti juos į integralią sistemą. Tokiu būdu sukurta registrų sistema bus skirta teisės aktuose nustatytiems objektams registruoti, įtraukti į apskaitą, registravimo duomenims teikti ir taps vienu oficialios informacijos apie svarbius šalies

objektus šaltiniu. O tai svarbu didinant viešojo administravimo sprendimų priėmimo efektyvumą ir skaidrumą.¹⁰⁰

Apibendrinę tai, kas išdėstyta, gauname registrų sistemos reikalavimus, atitinkančius šiuolaikinius organizacinius reikalavimus ir tikslus:

1. registro objektų duomenų registracija atliekama vieną kartą;
2. registrai sujungiami į vieną visumą;
3. bendros duomenų tvarkymo procedūros;
4. pirminio registro objektų registravimo duomenų naudojimas kituose registruose;
5. registro objektų duomenų aktualumas;
6. unikalus registro objekto identifikavimo kodas;
7. bendri klasifikatoriai;
8. užtikrintas duomenų saugumas ir sankcionuota prieiga.

Apibendrinamas tai, kas išdėstyta, autorius teikia šias išvadas:

1. Registras, kaip atskiras teisinis reiškiny, negali atlikti visų valstybės valdymui keliamų funkcijų ir parodyti privalumą.

2. Registrų sistema – tai registrų visumos egzistavimo ir veikimo būdas, kai registrai suorganizuoti į pirminius ir antrinius registrus, susijusius tarpusavio priklausomybe, ir veikia garantuodami vienas kito veiksmingumą.

3. Tikslinga pagal registruojamo objekto pirmumą registrus skirstyti į pirminius ir antrinius.

¹⁰⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 488 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 69-2399.

3. REGISTRŲ SISTEMOS TEISINIO REGLAMENTAVIMO MODELIS: TEORINĖS IR PRAKTINĖS PROBLEMOS

3.1. Registrų sistemos ir sąveikos reikalavimų praktinio taikymo ypatumai

Registrų sistema susideda iš pirminių ir antrinių registrų, kurie tarpusavyje sąveikauja, užtikrindami vienas kito duomenų aktualizavimą ir veiksmingumą. Tačiau registrų sąveika, kaip teorinis darinys, tik nusako, kaip turi būti organizuota registrų tarpusavio duomenų keitimosi veikla. Registrų sąveika vyksta naudojant registrų objektų identifikacinius kodus ir užtikrina susijusių registrų duomenų kodavimą. Susijusių registrų duomenis draudžiama antrą kartą rinkti iš pirminių šaltinių ar juos tikslinti kitokiu būdu. Registruoti objektai antrą kartą kituose registruose neregistruojami. Tam, kad būtų užtikrinti išvardyti registrų sistemos reikalavimai, turi būti atsižvelgta ir į šiuolaikinių informacinių technologijų galimybes. Europos Parlamento ir Europos Sąjungos Tarybos direktyva 2003/98/EB „Dėl viešojo sektoriaus informacijos pakartotinio naudojimo“ numato, kad informacijos tvarkymas skaitmeniniu būdu ypač efektyvus ir duoda apčiuopiamą naudą valstybės ekonomikos augimui. Direktyvoje nenumatoma, kokiu formatu turi būti tvarkomi duomenys, tik pageidautina, kad tai būtų skaitmeninis. Taip pat Direktyvoje suformuojami bendriniai duomenų tvarkymo principai, o valstybės narėms paliekama teisė spręsti, kaip turi būti teisiškai reglamentuojami šie principai. Nesvarbu, koks technologinis kelias bus pasirinktas, daug svarbiau užtikrinti nurodytus duomenų tvarkymo principus. Valstybėse narėse diegiant informacines technologijas ir nesant minimalių reikalavimų, teisės aktų leidyba nacionaliniu lygmeniu sukuria didelių skirtumų. Šie skirtumai ateityje gali turėti reikšmės visos Europos Sąjungos valstybių įstatymų leidybai ir technologiniams pokyčiams. Todėl jau šiuo metu reiktų suderinti ir vienodais principais vadovaujantis kurti ir diegti šiuolaikines technologijas viešajame sektoriuje, o ypač kuriant registrų sistemą.

Viešojo sektoriaus institucijos antrinio informacijos naudojimo prašymus, kai įmanoma ir tinka, turi tvarkyti elektroninėmis priemonėmis. Jos imasi praktinio pobūdžio priemonių, lengvinančių antriniam informacijos naudojimui prieinamų dokumentų paiešką, tokių kaip pagrindinių dokumentų registrų sąrašai, prieinami geriausiai internetu, ir žiniatinkliai, sujungti su decentralizuotais registrų sąrašais.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugpjūčio 22 d. nutarimu Nr. 1332 patvirtinta Valstybės registrų integralios sistemos kūrimo strategija nustato, kad informacinių technologijų priemonėmis būtų kuriami visų svarbiausiųjų objektų klasių valstybės registrai ir vadovaujantis esamais objektų ryšiais jie būtų jungiami į integralią sistemą, kad būtų galima

parodyti tikrąją svarbiausiųjų šalies objektų būklę, sąveiką ir dinamiką. Taip kuriama viena šalies nacionalinio turto registravimo ir apskaitos sistema, kuri bus skirta teisės aktuose nustatytiems objektams registruoti, apskaityti, registravimo duomenims teikti ir taps vienu oficialios informacijos apie svarbius šalies objektus šaltiniu. Tik naudodami informacines technologijas galime sudaryti galimybes registrų sistemos funkcionavimui užtikrinti, taip garantuojant prieinamumą prie aktualių svarbiausių valstybėje registruotų objektų.¹⁰¹

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gruodžio 31 d. nutarimu Nr. 2115 patvirtinta Elektroninės valdžios koncepcija¹⁰² nustato, kad ja siekiama gerinti (panaudojant skaitmenines technologijas) viešųjų paslaugų teikimą valstybės ir savivaldybių institucijoms ir įstaigoms, Lietuvos Respublikos gyventojams, verslo subjektams. Ši koncepcija numato, kad bus įgyvendinti elektroninės valdžios projektai, reorganizuojant valdymo struktūrą. Elektroninė valdžia bus diegiama tam, kad valstybės valdymas taptų atviresnis, demokratiškesnis, atskaitingesnis, efektyvesnis. Tikslas – didinti Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios sprendimų priėmimo skaidrumą, kokybiškiau ir efektyviau teikti visuomenei, verslo subjektams ir institucijoms viešąsias paslaugas ir informaciją, panaudoti tam tikslui informacinių technologijų teikiamas galimybes. Prioritetas bus teikiamas informacinių technologijų projektams, kurie skirti valstybės integruotai registrų sistemai sukurti ir naudoti.¹⁰³

Vadinasi, diegiant registrų sistemą ir sąveiką, turi būti panaudotos šiuolaikinės informacinės technologijos, užtikrinančios registrų sistemai ir sąveikai keliamų reikalavimų įgyvendinimą. Todėl didelį dėmesį reikia skirti registrų sistemos ir sąveikos teisiniam reglamentavimui ir jos realizavimui per informacines technologijas įteisinimui. Siekiant reglamentuoti informacinių technologijų panaudojimą kūriant registrų sistemas ir sąveiką, reikia atkreipti dėmesį į tai, kad informacinės technologijos sudaro registrų sistemos technologinę infrastruktūrą. Tai tiesiogiai siejasi su informacinių sistemų sąvoka. Informacinės sistemos yra technologinė informacinių ir elektroninių ryšių infrastruktūra, skirta informacijai tvarkyti. Galime daryti prielaidą, kad registrai, sukurti šiuolaikinėmis informacinėmis technologijomis, turės informacinės sistemos požymių. Skirtumas tarp registro ir informacinės sistemos šiuo atveju bus tai, kad registre bus tvarkomi teisės aktuose numatyti registruotini objektai, turintys reikšmę valstybės valdymui.

¹⁰¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugpjūčio 22 d. nutarimas Nr. 1332 „Dėl Valstybės registrų integralios sistemos kūrimo strategijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002 Nr. 83-3599.

¹⁰² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gruodžio 31 d. nutarimas Nr. 2115 „Dėl elektroninės valdžios koncepcijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 2-54.

¹⁰³ Ten pat.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugpjūčio 22 d. nutarimu Nr. 1332 patvirtintoje Valstybės registrų integralios sistemos kūrimo strategijoje *registrų ir informacinių sistemų sąveikos sąvoka* suprantama kaip „objektų registravimo duomenų, sukauptų pirminiuose ir antriniuose registruose, reguliarus perdavimas į informacinę sistemą“.¹⁰⁴ Vadinasi, pirminiuose ir antriniuose registruose registruotų objektų duomenys perduodami į informacinę sistemą toliau tvarkyti informacinės sistemos priemonėmis.

Valstybės registrų integrali sistema turi tapti pagrindiniu informacijos šaltiniu valstybės institucijų ir teismų informacinėms sistemoms, verslo ir visuomenės informavimo sistemoms, Lietuvos įvaizdžio kūrimo pagrindu. Per bendrą objektų identifikavimą ir klasifikavimą turi būti sudarytos sąlygos efektyviai integruoti informacines sistemas, suteikiant galimybes kiekvienam pageidaujšančiajam gauti visą saugomą įvairiuose šaltiniuose informaciją apie dominantį objektą.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. birželio 8 d. nutarimu Nr. 625 patvirtintoje Lietuvos informacinės visuomenės plėtros strategijoje¹⁰⁵ numatoma, kad siekiant toliau remti Lietuvai ypač svarbius informacinės visuomenės plėtros procesus, būtina numatyti pagrindines veiklos kryptis. Viena iš informacinės visuomenės plėtros veiklos krypčių yra ta, kad Lietuva sudarys palankią informacinės visuomenės plėtrai teisinę ir institucinę aplinką, viešojo administravimo institucijos didins elektroninės valdžios galimybes, gyventojams ir verslui bus teikiamos naujos kartos viešosios paslaugos, pagrįstos informacinių technologijų ir telekomunikacijų naudojimu. Informacinėje visuomenėje išskirtinę reikšmę įgyja žmonių žinios ir kompetencija. Svarbus įrankis šiai kompetencijai didinti yra informacinės technologijos ir telekomunikacijos, kurios leidžia greitai ir patogiai pasiekti įvairius informacijos šaltinius, atlikti tiek su darbinėmis, tiek su asmeninėmis reikmėmis susijusią veiklą. Informacinės technologijos „užtikrina informacijos apdorojimą tais pačiais principais“.¹⁰⁶ Siekiant modernizuoti viešąjį administravimą, reikia sukurti valstybės registrų integralią sistemą, kuri teiktų viešąsias elektronines paslaugas gyventojams ir verslui. Todėl šiuo metu pagrindinis uždavinys šioje srityje – modernizuoti registrų infrastruktūrą, visų pirma įdiegti efektyvias registrų sąveikos priemones.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. birželio 21 d. nutarimu Nr. 615 patvirtintoje Lietuvos informacinės visuomenės plėtros 2006–2008 metų programoje¹⁰⁷ numatomi tokie uždaviniai:

¹⁰⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugpjūčio 22 d. nutarimas Nr. 1332 „Dėl Valstybės registrų integralios sistemos kūrimo strategijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002 Nr. 83-3599.

¹⁰⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. birželio 8 d. nutarimas Nr. 625 „Dėl Lietuvos informacinės visuomenės plėtros strategijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2005, Nr. 73-2649.

¹⁰⁶ Stankevičius T. Policija ir informacinės technologijos. Lietuvos policijos žurnalas Nr. 22 (62-400), 2006.

¹⁰⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. birželio 21 d. nutarimas Nr. 615 „Dėl Lietuvos informacinės visuomenės plėtros 2006–2008 metų programos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 71-2630.

1. plėtoti informacines technologijas, padedančias viešojo administravimo institucijoms atlikti joms skirtas funkcijas;

2. sudaryti sąlygas elektroniniu būdu keisti informacija tarp viešojo administravimo institucijų;

3. užtikrinti valstybės informacinių sistemų ir registrų sąveiką.

Lietuvos Respublikoje veikiantys pagrindiniai registrai: Gyventojų, Juridinių asmenų ir Nekilnojamojo turto, sukurti naudojant duomenų bazių valdymo sistemą. Nekilnojamojo turto registro centrinis registratorius¹⁰⁸ vadovaujasi „tuo principu, kad pagrindiniams registrų ir kadastrų duomenims tvarkyti būtų naudojamos pripažintų pasaulio kompanijų informacinės technologijos ir sprendimai, kurių pagrindu atliekami informacinės sistemos projektavimo, pritaikymo ir diegimo darbai“.¹⁰⁹

Respondentai akcentavo, kad registrų ir registrų sistemos kūrimas šiuolaikinėmis informacinėmis technologijomis neišvengiamas. Tačiau teisės aktuose nėra numatyta, kokiomis technologijomis ir kaip turi būti įgyvendinta registrų sistema ir sąveika. Kadangi šiuo metu nėra bendros registrų realizacijos šiuolaikinėmis informacinėmis technologijomis politikos ir tvarkos, ateityje gali iškilti registrų įgyvendinimo vadovaujantis bendraisiais principais problema.

Jau anksčiau nustatėme, kad registro objektą apibūdinantys duomenys renkami iš dokumentų ir jie būtini registro objektui įregistruoti. Dokumentų pagrindu organizuojamas registro duomenų tvarkymas turi prioritetą. Todėl gerinant registro veiklos veiksmingumą, naudojant informacines technologijas, reiktų reglamentuoti ir duomenų tvarkymą elektroniniu būdu, pamažu atsisakant popierinių dokumentų naudojimo.

Apibendrinamas tai, kas išdėstyta, autorius teikia šias išvadas:

1. Registrų sistema ir sąveika turi būti įgyvendinama šiuolaikinėmis informacinėmis technologijomis informacinės sistemos ar jos posistemio pagrindu.

2. Siekiant didinti registrų sistemos veiksmingumą, reikia atsisakyti popierinių dokumentų, juos tvarkyti elektroniniu būdu.

¹⁰⁸ Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto registro įstatymas // Valstybės žinios. 1996, Nr. 100-2261.

¹⁰⁹ Gasilionis A., Kasperavičius R. Nekilnojamojo turto administravimas. Vilnius: 2006.

3.2. Registrų sistemos ir sąveikos teisinio reglamentavimo apimtis

Praktikoje informacinėmis technologijomis realizuoti registrai atlieka tokius pagrindinius uždavinius – objektų registravimą, objekto duomenų tvarkymą ir teikimą susijusiems registrams ir suinteresuotiems subjektams. Vertinant informacines technologijas, tai informacijos vienetų apdorojimo priemonė, kuri skirta pagal tam tikras taisykles ir procedūrinį eiliškumą atlikti duomenų tvarkymo veiksmus. Siekiant veiksmingai tvarkyti informacijos vienetus, svarbu užkrinti jų duomenų kaupimą ir saugojimą vienoje vietoje standartizuota forma bei užtikrinti šių duomenų aktualizavimą. Tokie informacijos vienetai, kurie pagal nustatytas taisykles yra apibrėžti, kaupiami ir saugomi vienoje vietoje, dažniausia yra ne technologinių sprendimų pasekmė, o jų teisinio reguliavimo išdava. Taigi informacijos vienetai teisinėje plotmėje yra ne kas kita, o registrų objektai. Registrų objektų visuma sugrupuota ar išskirta atitinkama metodika ar požymiais sudaro tų objektų registrą. Todėl duomenų tvarkymo teisinio reglamentavimo būtinumas ir įgyvendinimas skatina analizuoti registrų ir jų sistemos sampratą ir paskirtį, registrų objektus, nustatyti teisinio reguliavimo apimtį.

Teisiniame reguliavime labai svarbu išskirti, koks socialinis reiškinytis ir kokie santykiai gali būti reguliuojami teisės aktais ir ar tai yra neišvengiama. Todėl būtina nustatyti tuos socialinius reiškinius ir santykius, kokia apimtimi norima juos teisiškai apibrėžti, nustatyti aiškias sampratas, sąvokas ir tikslus. Tai atlikę, galime pradėti tų socialinių reiškinių ir santykių teisinio norminimo analizę.

Išsiaiškinus registro ir registrų sistemos sampratą bei apibrėžus sąvoką, galima numatyti, kokie santykiai turi būti teisiškai reguliuojami, kad būtų pasiekti užsibrėžti tikslai.

Valstybė traktuojama kaip valdymo institucijų visuma. Valdymas – tai taisyklių nustatymo, vadovavimo, reguliavimo bei kontroliavimo procesas. Todėl valstybė, įgyvendindama visuomenės poreikius ir tikslus, sukuria taisykles, kurių privaloma laikytis. Šių pirminių taisyklių įforminimo lygmuo svarbus toliau kuriant kitas procesines taisykles.

Registras – tai teisės aktuose numatytų, turinčių valstybės valdymui reikšmę, registruotų objektų visuma.

Iš registro sąvokos apibrėžimo matome, kad teisės aktuose turi būti numatyti ir apibrėžti objektai, kurie turi reikšmę valstybės valdymui. Todėl būtina teisinį reguliavimą pradėti nuo šių registro objektų identifikavimo ir jų apimties nustatymo. Registrų objektai suvokiami, kaip registruose registruojami asmenys, veikla, daiktai, daiktų buvimo vieta, daiktinės teisės, teisių suvaržymai, juridiniai faktai, dokumentai, teritorijos, gamtos išteklių, kultūros vertybės, intelektinė (pramoninė) nuosavybė, komunikacijų priemonės ir kiti įstatymų nustatyti objektai.

Didžiausią vaidmenį vaidina pirminių registų objektai: asmuo, juridiniai asmenys ir nekilnojamasis turtas. Vadinasi, šie objektai pirmiausiai turi būti išskirti teisės aktuose ir apibrėžta jų duomenų apimtis.

Valstybės registų įstatymas, nustatydamas bendrus registų principus, nurodo, kad registro steigimą ir registro objektų registravimo tvarką nustato įstatymas.

Lietuvos Respublikoje šie pirminiai objektai apibrėžti įstatymų lygmeniu.

Lietuvos Respublikos gyventojų registro įstatyme (Žin., 1999, Nr. 28-793) numatyta, kad gyventojų registras yra pagrindinis valstybės registras, t. y. jo tvarkomi duomenys yra pirminiai kitiems susijusiems registrams. Šio registro paskirtis – rinkti, kaupti, apdoroti ir saugoti duomenis apie Lietuvos Respublikos piliečius, asmenis be pilietybės ir kitų valstybių piliečius, deklaruojančius gyvenamąją vietą Lietuvoje ar registruojančius asmens civilinės būklės pasikeitimus Lietuvos Respublikos institucijose. Taip pat teikti šiuos duomenis Lietuvos Respublikos valdžios ir valdymo institucijoms, vietos savivaldos institucijoms, valstybės registrams bei kitiems juridiniams ir fiziniams asmenims įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka.

Lietuvos Respublikos civilinio kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas (Žin., 2000, Nr. 74-2262) ir Lietuvos Respublikos juridinių asmenų registro įstatymas (Žin., 2001, Nr. 55-1940) numato, kad turi būti įsteigtas juridinių asmenų pagrindinis valstybės registras. Juridinių asmenų registre registruojami juridiniai asmenys, kaupiami, saugomi ir tvarkomi su jais susiję duomenys bei dokumentai.

Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto registro įstatymas (Žin., 1996, Nr. 100-2261) ir Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto kadastro įstatymas (Žin., 2000, Nr. 58-1704; 2003, Nr. 57-2530) numato nekilnojamųjų daiktų, nuosavybės bei kitų daiktinių teisių į šiuos daiktus, šių teisių suvaržymų, įstatymų nustatytų juridinių faktų registravimą bei oficialios informacijos apie sukauptus duomenis teikimą. Taip pat nekilnojamojo turto registro duomenys papildomi nekilnojamojo daikto kadastro duomenimis – duomenys, apibūdinantys nekilnojamojo daikto dislokaciją, žemės gamtines ir ūkines savybes, statinių geometrinius parametrus bei nekilnojamųjų daiktų naudojimo sąlygas.

Moldovos Respublikoje gyventojų¹¹⁰ ir juridinių asmenų registravimo būtinumas numatytas įstatymuose (*rus. Закон, Указ Президента*).^{111 112}

¹¹⁰ Указ Президента Республики Молдова № 144 от 20 сентября 1993 г. «О создании Национальной паспортной системы и Государственного регистра населения».

¹¹¹ Закон Республики Молдова «О государственной регистрации предприятий и организаций» № 1265-XIV от 5 октября 2000 г. Мониторул Официал № 31-34 от 2001 г.

¹¹² Закон Республики Молдова «О предпринимательстве и предприятиях» №845-XII от 3 января 1992 г. Мониторул Официал, № 2 от 1994 г.

Belgijos Karalystėje gyventojų registras įformintas įstatyme (*belgiš. Loi*).¹¹³

Latvijos Respublikoje gyventojų¹¹⁴ ir nekilnojamojo turto kadastro¹¹⁵ duomenų registravimas numatytas įstatyme (*lat. Likums*).

Lenkijos Respublikoje gyventojų¹¹⁶, nekilnojamojo turto duomenų kadastro¹¹⁷ ir juridinių asmenų¹¹⁸ duomenų registracija įforminta įstatyme (*lenk. Ustawa*).

Slovėnijos Respublikoje gyventojų duomenų¹¹⁹ registracija numatyta įstatyme (*slovėn. Ukaz*).

Rusijos Federacijoje juridinių asmenų¹²⁰ ir nekilnojamojo turto¹²¹ duomenų registracija įforminta įsakymo lygmeniu.

Liuksemburgo Didžiojoje Hercogystėje juridinių asmenų duomenų tvarkymas numatytas įstatymų lygmeniu.¹²²

Apibendrinus tai, kas išdėstyta, galima teigti, kad pirminių (pagrindinių) registrų duomenų registravimas numatytas įstatymų lygmeniu.

Tai, kad įstatymų lygmeniu numatyta, kad šiuos objektus reikia registruoti, pasakoma, kad jie yra svarbūs ir turi reikšmę valstybės valdymui ir formuojant valstybės viešųjų paslaugų politiką.

Kitas registro sąvokos turinio požymis yra tas, kad nustatyti objektai turi būti įregistruoti. Nors registravimas yra vienas iš duomenų tvarkymo veiksmų, jis išskiriamas dėl reikšmingumo tvarkant duomenis. Norint atlikti duomenų registravimo procedūrą, reikia įvykdyti nustatytą veiksmų seką. Valstybės registrų įstatymas išskiria šiuos registravimo veiksmus:

1. registro objektui registruoti pateiktų dokumentų įvertinimas;
2. sprendimo registruoti registro objektą priėmimas;
3. registro objekto duomenų suformavimas;
4. registro objekto duomenų įrašymas į registrą;

¹¹³ Loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques. 1984-04-21, (Version coordonnée, décembre 2004). Belgium.

¹¹⁴ Latvijas likums "Iedzīvotāju reģistra likums" ("LV", 261/264 (1322/1325), Redakcijas: [24.09.1998] [26.03.2002] [23.10.2002] [11.11.2005]).

¹¹⁵ Latvijas likums "Nekustamā īpašuma valsts kadastra likums" ("LV", 205 (3363) 22.12.2005).

¹¹⁶ Rzeczpospolita Polska Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. O ewidencji ludności i dowodach osobistych.

¹¹⁷ Rzeczpospolita Polska Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne. Dz.U.05.240.2027.

¹¹⁸ Rzeczpospolita Polska Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. O Krajowym Rejestrze Sądowym.

¹¹⁹ Ukaz o razglasitvi zakona o centralnem registru prebivalstva, Republike Slovenije (Ur.l. RS, št. 1/1999, 54/2002 Odl.US: U-I-69/99-27, 39/2006).

¹²⁰ Федеральный закон Российской Федерации от 8 августа 2001 года N 129-ФЗ О государственной регистрации юридических лиц.

¹²¹ Федеральный закон Российской Федерации от 9 июня 2003 г. N 69-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним".

¹²² Loi du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises et modifiant certains autres dispositions légales. Liuxemburg.

5. registro objekto registravimo pažymėjimo išdavimas.

Siekiant įregistruoti registro objektą, pirmiausia vertinami pateikti dokumentai – ar jie oficialūs, ar turi registro objektą apibūdinančius duomenis. Įvertinus dokumentus ir pripažinus, kad jie turi oficialaus dokumento statusą, yra teisingi ir išsamūs, galima pradėti registro duomenų formavimą. Registro duomenų formavimas pasižymi tuo, kad čia ne tik įvedami registro objektą apibūdinantys duomenys, bet ir, jei tie duomenys yra susijusių registru objektai, naudojama registru sąveika, siekiant tuos duomenis patikrinti ar įvesti į registrą. Čia svarbu ne tai, kokios sąveikos procedūros naudojamos, o tai, kad būtų užtikrintas duomenų patikslinimas ir sutikrinimas su susijusiu registru. Geriausiai tokią procedūrą būtų atlikti informacinėmis technologijomis, nes registro objekto formavimo metu realiu laiku būtų perduodamos užklauskos ir gaunami atsakymai iš susijusių registru. Remdamiesi tuo, kad pirminiai registrai visada turi duomenis, reikalingus antriniam registrui, galime teigti, kad antriniai registrai pagal savo paskirtį turi turėti sąveiką su Gyventojų, Juridinių asmenų ir Nekilnojamojo turto registrais. Viena iš registru sąveikos ypatybių yra ta, kad jos siekiama realizacija šiuo metu įmanoma tik centralizuoto valdymo valstybėse. Kaip matome iš 6 priedo, centralizuoti pirminiai registrai yra tik palyginti mažose ar naujose Europos Sąjungos šalyse su centralizuotu valdymu.¹²³ Tose šalyse, kur valdymas yra decentralizuotas, pastebimas ir registru duomenų tvarkymo decentralizavimas. Todėl galime teigti, kad siekiant suvienodinti registru veiklos organizavimo principus ir ateityje užtikrinti duomenų aktualizavimą, būtina centralizuoti pirminius registrus.

Įsitikinus, kad jau suformuoti registro objektą apibūdinantys duomenys ir jie atitinka registravimo procedūroje numatytą jų visumą, reikalingą atlikti registro objekto registraciją, bei priimtas sprendimas registruoti registro objektą, atliekamas registro objekto duomenų įrašymas į registrą. Registro objekto duomenų įrašymo į registrą metu papildomai automatiškai suteikiamas registro objekto identifikavimo kodas, kuris tampa registro objekto duomenų dalimi ir yra nekintamas.

Įregistruoti registro objekto duomenys su registro objekto identifikavimo kodu oficialiai pripažįstami registro objektu ir jam suteikiama juridinė galia.

Atsižvelgę į išvardytus registro objekto registravimo veiksmus, galime teigti, kad tam būtinai reikalingas teisinis reglamentavimas ir konkretaus registro objekto duomenų tvarkymo reglamentavimas gali būti nustatomas poįstatyminiuose aktuose, pvz. Vyriausybės nutarimu.

Kiti registro objektų duomenų tvarkymo veiksmai nusako jų tvarkymo ypatumus ir registro veiksmingumą. Galime išskirti tokius pagrindinius registro objekto tvarkymo veiksmus

¹²³ RISER - Cross-Border Address Verification Based on National Population Registers // <http://www.registrucentras.lt/regno2006/material.php>; prisijungimo laikas: 2006-11-20.

kaip saugojimas, apdorojimas, teikimas. Saugojimas – tai toks duomenų tvarkymo veiksmas, kuriuo siekiama išsaugoti registro objektų duomenis konfidencialius, nepažeistus ir vientisus. Apdorojimo duomenų tvarkymo veiksmas nusako, kaip ir koku būdu sisteminami, rūšiuojami, skaičiuojami, integruojami, skaidomi registro objektų duomenys, kad būtų pasiektas numatytas registro funkcionalumas ir tikslas. Aišku, registro duomenų tvarkymo veiksmai gali būti ir kiti, todėl teisiniame reglamentavime svarbu numatyti, kokie tai veiksmai, kaip jie turi būti atliekami ir koks jų rezultatas. Tačiau vertinant registro funkcionalumą manytina, kad registro tvarkymo veiksmai turi apimti plačiausią tvarkymo veiksmų spektrą.

Didelį dėmesį reikia skirti tam, kad registro objektų duomenis galima tvarkyti dvejopai: popieriniu (dokumentai) ir elektroniniu (skaitmeninis formatas) būdais.

Lietuvos Respublikos įstatymuose nustatyta, kad registro objektų registraciją ir kitus tvarkymo veiksmus „reglamentuoja atitinkamo registro įstatymas, Asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas, registro nuostatai ir kiti teisės aktai, taip pat šio įstatymo nustatytais atvejais – ir registro duomenų tvarkymo sutartis“.¹²⁴ Taip pat nurodoma, kad registrus steigia Vyriausybė, priimdama nutarimą dėl registro įsteigimo, registro nuostatų patvirtinimo ir registro veiklos pradžios nustatymo.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. gegužės 3 d. nutarimu Nr. 485 patvirtintose Valstybės registrų ir kadastrų steigimo, reorganizavimo ir likvidavimo taisyklėse ir Lietuvos Respublikos valstybės registro tipiniuose nuostatuose numatomi bendri principai, kaip atliekama registro objekto duomenų registracija, sąveika, duomenų teikimas ir naudojimas.¹²⁵ Galime teigti, kad registro nuostatuose numatyti registro tvarkymo veiksmai ir registro valdytojų, tvarkytojų, tiekėjų ir gavėjų teisės ir pareigos. Tačiau šių dokumentų priėmimas dar nereiškia, kad sukurtas registras, tai – „pirminis teisinis dokumentas, iškęš naujų teisės aktų kūrimo ir priėmimo būtinumą“.¹²⁶ „Todėl, siekiant duomenis tvarkyti tinkamai, būtina patvirtinti duomenų tvarkymo taisykles, suprojektuoti ir sukurti tinkamą programinę įrangą“.¹²⁷

Moldovos Respublikos teisės aktuose numatoma, kad registrų veikla reguliuojama Registrų įstatymu, kitais norminiais aktais ir registrų tvarkymo taisyklėmis.¹²⁸

Vadovaudamiesi suformuota registrų sistemos sąvoka, kad tai – registrų visumos egzistavimo ir veikimo būdas, pagal kurį registrai suorganizuoti į pirminius ir antrinius registrus,

¹²⁴ Lietuvos Respublikos valstybės registrų įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 124-4488.

¹²⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. gegužės 3 d. nutarimas Nr. 485 „Dėl Valstybės registrų ir kadastrų steigimo, reorganizavimo ir likvidavimo taisyklių ir Lietuvos Respublikos valstybės registro tipinių nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2005, Nr. 58-2015.

¹²⁶ Stankevičius T. Policija ir informacinės technologijos. Lietuvos policijos žurnalas Nr. 22 (62-400), 2006.

¹²⁷ Ten pat.

¹²⁸ Закон Республики Молдова «О регистрах» №1320 от 25.09.97. Мониторул Официал N 77-78/639 от 27.11.1997.

susijusius tarpusavio priklausomybe, ir veikia garantuodami vienas kito veiksmingumą, išskiriame aspektus, kurie turi būti teisiškai reglamentuoti:

1. registrų sistemos principai;
2. registrų klasifikacija;
3. registrų sąveikos principai;
4. klasifikatorių sistema;
5. technologinė infrastruktūra.

Registrų sistemos principai – tai pagrindiniai reikalavimai, kurie turi būti įgyvendinti norint pasiekti užsibrėžtus tikslus. Registrų sistemos principų sunorminimas leistų vienodai visoje valstybėje organizuoti registrų steigimą, tvarkymą, reorganizavimą, likvidavimą ir suformuoti registrų sistemą. Toks bendras visiems registrams teisės aktas leistų ne tik įgyvendinti registrų sistemos principus ir aiškiai organizuoti jų veiklą, bet užtikrintų registrų sistemos vientisumą ir veiksmingumą.

Labai svarbu registrų sistemoje išskirti registrų rūšis pagal registruojamo objekto pirmumą, nes tai leistų racionaliai paskirstyti lėšas ir efektyviai diegti registrus. Siūloma registrus skirstyti į pirminius (pagrindinius), kurie sąveikauja tarpusavyje ir teikia duomenis susijusiems antriniam (kitiems) registrams, ir antrinius (kitus), kurie naudoja pirminių (pagrindinių) registrų duomenis arba sąveikauja tarpusavyje, registrus.

Registrų sistemos pagrindinis funkcinis požymis yra sąveika naudojant identifikacinius numerius ir klasifikatorius. Identifikacinis numeris užtikrina registrų objekto, kaip vieneto, išskyrimą ir identifikavimą bei jo naudojimas kituose registruose leidžia nekaupiti perteklinių duomenų ir turėti aktualius registro objekto duomenis. Klasifikatoriaus reikšmė yra ta, kad tvarkant registrų duomenis vienu metu ar pagal tam tikrus požymius objektai klasifikuojami. Atlikus šį tvarkymo veiksmą sudaromas klasifikatorius, jo reikšmės naudojamos tame registre ir perduodamos į susijusius registrus. Svarbiausias registrų sistemos sąveikos veiksmingumo bruožas yra tas, kad užtikrinamas registro objekto duomenų aktualizavimas realiu laiku. Tačiau Lietuvos Respublikoje nėra teisės akto ar teisės normų, nustatančių sąveikos, kaip duomenų mainų (paskirstymo), taisyklių ir duomenų, naudojamų sąveikoje, standartų ir formatų. O bendrą klasifikatorių naudojimo problema susidaro dėl to, kad nėra įteisintų ir apibendrintų duomenų, kokie klasifikatoriai naudojami registruose. Todėl reiktų atlikti analizę, nustatyti ir sugrupuoti naudojamus registrų klasifikatorius ir teisiniu lygmeniu numatyti jų privalomą naudojimą konkrečiame registre.

Analizuodami registrų sistemos realizavimo ypatumus, nustatėme, kad efektyviausias registrų diegimo būdas – tai registrų realizavimas informacinėmis technologijomis. Todėl

registrų sistemos pagrindą sudaro technologinė infrastruktūra, kurios veikla irgi turi būti pagrįsta teisiniu reglamentavimu.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. gegužės 3 d. nutarimu Nr. 485 patvirtintose Valstybės registrų ir kadastrų steigimo, reorganizavimo ir likvidavimo taisyklėse numatoma, kad techniniai registro veikimo schemos reikalavimai pateikiami ir detalizuojami registro techniniame aprašyme (specifikacijoje). Minėta metodika numato, kokie turi būti valstybės informacinių sistemų kūrimo metodiniai dokumentai, reglamentuojantys informacinės sistemos plėtros pokyčių visumą ir numatantys informacinės sistemos gyvavimo ciklą, kuris apibrėžia programų, programų sistemų, duomenų bazių ir kompiuterių tinklų kūrimo stadijas, etapus, kontrolę ir dokumentų rengimo tvarką.¹²⁹ Tačiau nenurodo, kokiomis informacinėmis technologijomis ir kaip turi būti įdiegiamas registras. Taip pat neatitinka šiuo metu registrams keliamų reikalavimų reglamentavimo.

Registras, kaip atskiras teisinis reiškiny, negali atlikti visų valstybės valdymui keliamų funkcijų ir parodyti pranašumų. Todėl svarbu ne tik suvienodinti registrų reglamentavimą, bet ir užtikrinti, kad būtų įgyvendinti registrus ir registrų sistemą reglamentuojantys teisės aktai.

Visą registrų sistemos ir sąveikos teisinio reglamentavimo apimtį galima pavaizduoti grafiškai (5 priedas). Kaip matyti iš pateikto grafiko, registrų sistemos įdiegimo procesas susideda iš šių aspektų:

1. teisinių;
2. technologinių;
3. organizacinių;
4. ekonominių.

Kiekvienas iš aspektų visada dominuoja trijuose registrų sistemos įgyvendinimo lygiuose:

1. infrastruktūroje;
2. duomenų tvarkymo;
3. sprendimų priėmimo.

Siekiant reglamentuoti registrų sistemą ir sąveiką, reikia teisiškai sureguliuoti informacinių ir ryšių technologijų panaudojimą registrų sistemoje ir duomenų tvarkymą. Vėliau įgyvendinant pagrindinį registrų sistemos funkcionalumą, būtina realizuoti visas

¹²⁹ Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės direktoriaus 2004 m. spalio 15 d. įsakymas Nr. T-131 „Dėl valstybės informacinių sistemų kūrimo metodinių dokumentų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 155-5679.

elektroninės sąveikos galimybes. Visų išvardytų lygių teisinis reglamentavimas gali vykti lygiagrečiai, tačiau dėmesys turi būti skiriamas technologijai. Nuo egzistuojančios technologijos lygio priklausys, kokie galimi sprendimai ir veiksmai siekiant tobulinti ir plėtoti registrų sistemą ir sąveiką.

Respondentai paklausti, su kokiais registrų sistemos ir sąveikos teisinio reglamentavimo moksliniais tiriamaisiais darbais yra susipažinę, neįvardijo nė vieno visapusiškai atlikto registrų sistemos ir sąveikos mokslinio tiriamojo darbo, kuriuo remiantis formuojamas registrų sistemos ir sąveikos teisinis reglamentavimas, numatomos registrų sistemos tobulinimo kryptys bei gairės. Todėl šiuo metu turime registrų sistemos ir sąveikos teisinio reglamentavimo situaciją, kuri nėra paremta mokslinių tyrimų išvadomis ir siūlymais, o formuojama pagal konkrečios viešojo administravimo veiklos įgyvendinimo poreikį.

Anksčiau išdėstyti teiginiai išplaukia iš teisės aktų analizės, todėl spręsti apie poreikį reglamentuoti tuos socialinius reiškinius, kurie lemia registrų sistemos ir sąveikos efektyvų įdiegimą ir jos tikslų įgyvendinimą, paskirti, labai sudėtinga. Siekiant nustatyti tikslią registrų sistemos ir sąveikos teisinio reglamentavimo apimtį, reiktų šioje srityje atlikti kryptingus mokslinius tiriamuosius darbus, kurių rezultatas leistų užtikrinti registrų sistemos funkcionavimą.

Apibendrinamas tai, kas išdėstyta, autorius teikia šias išvadas:

1. Nustatant registrų sistemos ir sąveikos reglamentavimo apimtį, būtina pasitelkti mokslininkus ir ekspertus, kurie atliktų mokslinius tiriamuosius darbus. Tik atlikus ir apibendrinus mokslinius tiriamuosius darbus, galima objektyviai ir tiksliai apibrėžti registrų sistemos, kaip socialinio reiškinio, apimtį bei teisinio reguliavimo poreikį.

2. Teoriškai teisinis reglamentavimas turėtų apimti:

- a) registrų steigimo, kūrimo, reorganizavimo ir likvidavimo tvarką;
- b) registro objektų duomenų tvarkymą popieriniu ir elektroniniu būdu;
- c) registro objektų duomenų tvarkymo (registravimas, sprendimo priėmimas, įrašymas ir kt.) veiksmus;
- d) bendrų klasifikatorių naudojimą registrų sistemoje;
- e) registro objektų duomenų saugumą (konfidencialumas, nepažeidžiamumas, vientisumas);
- f) sąveikos, kaip duomenų mainų (paskirstymo), sudarymo taisyklės ir duomenų, naudojamų sąveikoje, standartų ir formatų apibrėžimą;

g) informacinių ir elektroninių ryšių technologijų, kaip būtinų registrų sistemos infrastruktūrai sukurti, naudojimą.

3. Registrų sistemos, kuri paremta šiuolaikine registrų sistemos sąveikos samprata, tikslus palankiau įgyvendinti centralizuoto valdymo valstybėse.

3.3. Optimalaus registrų sistemos ir sąveikos teisinio reglamentavimo modelio paieška

Nagrinėjant įvairių šalių teisės aktus, reglamentuojančius registrus ir jų sistemą, pastebimi skirtumai, kurie lemia ne tik registrų realizaciją, bet ir teisinio reglamentavimo sprendimus. Galime teigti, kad ne visos šalys turi vienodą registrų ir jų sistemų teisinį reglamentavimą. Todėl siekiant suvienodinti teisinį registrų sistemos ir sąveikos reguliavimą ne tik konkrečioje valstybėje, bet ir Europos Sąjungos šalyse narėse, būtina sudaryti ir numatyti registrų sistemos ir sąveikos teisinio reglamentavimo kryptis. Tai lemia ne nacionaliniu lygmeniu sprendžiami klausimai, o pasaulinė globalizacija. Į globalizaciją žiūrima kaip į „objektyvų, dėsningą vyksmą, atveriantį naujas ūkinio, kultūrinio, mokslinio bendradarbiavimo ir raidos perspektyvas“.¹³⁰ Vienas iš būdų pateikti tokią informaciją – sudaryti registrų sistemos ir sąveikos teisinio reglamentavimo modelį, kuris atspindėtų pagrindines registrų diegimo kryptis ir principus. Toks modelis svarbus ne tik nacionaliniu lygiu, bet ir Europos Sąjungos šalių narių teisinio reguliavimo mastu. Šio modelio nustatymas pateiktų teisinio reglamentavimo sferas, kurias būtina sunorminti vadovaujantis bendraisiais principais. Probleminė sritis yra informacinės technologijos, nes jų sparti plėtra leidžia realizuoti naujas galimybes ir tobulinti registrų sistemą ir sąveiką. Tačiau teisinis reglamentavimas vėluoja ir to pasekmė yra vaakumas, kuriame veikia socialiniai santykiai, neapibrėžti teisės aktuose. Toks reagavimas į technologinius iššūkius sukelia didelius skirtumus teisės aktų leidyboje ir taip pažeidžiamas teisinis santykių reguliavimo principas. Teisinis santykių reguliavimas šioje srityje pasireiškia tuo, kad daro teisinį poveikį įpareigojimais ar draudžiamaisiais paliepimais. Toks teisinis poveikis nurodo, kad turime imperatyvų teisinio reguliavimo metodą.¹³¹ Imperatyviojo teisinio reguliavimo metodo esmė yra ta, kad visuomeniniai santykiai negali atsirasti anksčiau negu juos leidžianti norma. Todėl teisinio reglamentavimo netobulumas ateityje gali sukelti sudėtingų ir skubių sprendimų priėmimą, kurie lems ne tik valstybės valdymo kokybę, bet ir sukels neigiamų ekonominių padarinių. Tai pabrėžia šios temos aktualumą – kad valstybės valdyme organizuojamas duomenų tvarkymas ir jo teisinis reglamentavimas iki informacinių technologijų atsiradimo ir po jų įdiegimo evoliucionuoja žymiai lėčiau negu pačios informacinės technologijos. „Kol nesukurti paprotine, tradicine arba kitokia teise pagrįsti įstatymai, reglamentuojantys su nuosavybe susijusias teises ir privilegijas, negalime apibrėžti to, ką mes turime“.¹³² Teisinė sistema turi suformuoti sąvokas ir sukurti teises priemones sąvokose nurodytam reiškiniui identifikuoti. Teisinis reglamentavimas, nukreiptas į elektroninį duomenų tvarkymą, turi ne tik sunorminti

¹³⁰ Globalizacija: Taikos kultūra, žinių visuomenė, tolerancija (Monografija). Vilnius: Lietuvos Teisės universitetas, 2006.

¹³¹ Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P.160.

¹³² Gasilionis A., Kasperavičius R. Nekilnojamojo turto administravimas. Vilnius: 2006.

registruojamų objektų duomenų tvarkymą, bet ir atsižvelgus į technologines galimybes numatyti šios veiklos efektyvumo didinimą ir tobulinimą. Nagrinėjant šią problemą, reikėtų atskirti šiuos dalykus – teisinis duomenų tvarkymo reglamentavimas ir technologinis šių duomenų tvarkymo realizavimas. Duomenų tvarkymo reglamentavimas negali būti orientuotas į technologijos galimybes, pirmiausia jis turi užtikrinti registro ar registrų sistemos reikalavimus ir tikslus.

Pagrindiniai registrų sistemos reikalavimai ir tikslai:

1. registro objektų duomenų registracija atliekama vieną kartą;
2. registrai sujungiami į vieną visumą;
3. bendros duomenų tvarkymo procedūros;
4. pirminio registro objektų registravimo duomenų naudojimas kituose registruose;
5. registro objektų duomenų aktualizacija;
6. unikalus registro objekto identifikavimo kodas;
7. bendri klasifikatoriai;
8. užtikrintas duomenų saugumas ir sankcionuota prieiga.

Registrų sistemos ir sąveikos teisinį reglamentavimą pagal teisėkūros organizavimo lygius galime skirstyti į:

1. strateginį;
2. reglamentuojamąjį;
3. įgyvendinamąjį.

Strateginis registrų sistemos ir sąveikos teisinis reglamentavimo lygmuo apima šiuos reiškinius:

1. Valstybės tikslus ir siekius.
2. Valstybės valdymui būtinų registruojamų objektų išskyrimas, jų atitinkamas skirstymas.
3. Konceptiją ar strategiją, kad įgyvendinant valstybės tikslus ir siekius, bus naudojama registruojamų objektų apskaitos sistema.
4. Socialinių reiškinių, atsirandančių organizuojant registruojamų objektų apskaitą, teisinio reguliavimo poreikį.
5. Teisines idėjas, suprantamas kaip sampratų apibrėžimas ir jų pagrindu teisinių sąvokų suformavimas.

Strateginis registrų sistemos ir sąveikos teisinis reglamentavimo lygmuo – tai pradinis registrų sistemos ir sąveikos vizijos ir misijos, socialinių reiškinių identifikavimo lygmuo, kuris suformuoja registrų sistemos sampratą, tikslus ir paskirtį.

Reglamentuojamasis registrų sistemos ir sąveikos teisinis reglamentavimo lygmuo apima šiuos reiškinius:

1. Registruojamų objektų duomenų centralizuoto tvarkymo principą.
2. Bendruosius registrų steigimo, reorganizavimo ir likvidavimo principus.
3. Bendruosius registrų objektų duomenų tvarkymo principus.
4. Bendruosius registrų objektų saugumo principus.
5. Bendruosius registrų sistemos sąveikos principus.
6. Bendruosius registrų sistemos klasifikatorių naudojimo principus.
7. Bendruosius informacinių ir elektroninių ryšių technologijų panaudojimo valstybės valdyje principus.
8. Bendruosius registrų kūrimo metodikos principus.
9. Bendruosius technologijų naudojimo kuriant registrus principus.
10. Registrų sistemos funkcionavimo kontrolės principus.
11. Konkrečių registrų objektų, ypač pirminių registrų, duomenų tvarkymo reglamentavimą.

Reglamentuojamasis registrų sistemos ir sąveikos teisinis reglamentavimo lygmuo – tai toks lygmuo, kuriame teisiškai suformuojamos sąvokos, bendri registrų įdiegimo principai, bendri duomenų tvarkymo, sąveikos, klasifikatorių naudojimo, technologinės infrastruktūros panaudojimo ir kiti būtini registrų sistemai ir sąveikai funkcionuoti principai ir metodai.

Igyvendinamasis registrų sistemos ir sąveikos teisinis reglamentavimo lygmuo apima šiuos reiškinius:

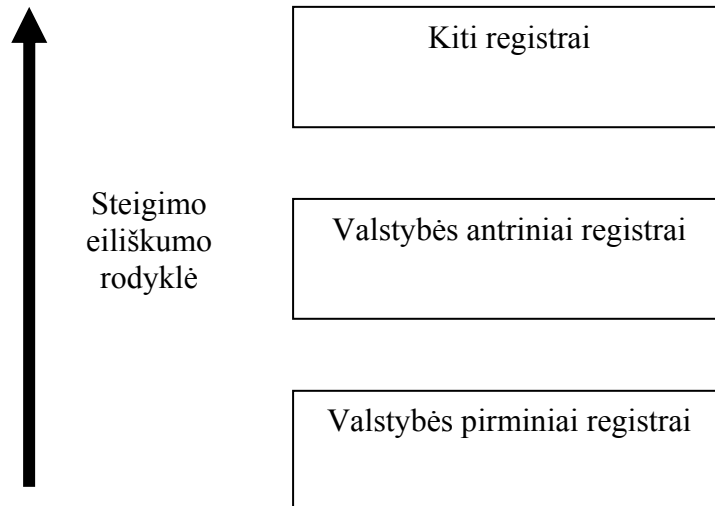
1. Registrų steigimą.
2. Registrų sąveikos organizavimą.
3. Duomenų tvarkymo taisykles (veiklos instrukcijos).
4. Registro duomenų naudojimą.

Registrai dažniausiai steigiami priimant Vyriausybės nutarimus ir patvirtinant registro nuostatus. Registrų sąveika organizuojama registro nuostatuose ir kituose teisės aktuose reglamentuotais bendraisiais informacinių ir elektroninių ryšių technologijų panaudojimo valstybės valdyje principais. Duomenų tvarkymo taisyklės numato, kaip atitinkamoje veikloje gauti duomenys įforminami ir perduodami registravimo procedūrai vykdyti. Registro duomenų naudojimas numatomas konkrečių registrų objekto duomenų tvarką nustatančiuose ir kitus socialinius reiškinius reglamentuojančiuose įstatymuose ar teisės aktuose.¹³³

Siekiant sukurti registrų sistemą ir sąveiką, tikslinga iš pradžių steigti ir priimti į eksploataciją pirminius registrus, po to – antrinius valstybės registrus, o dar vėliau – kitus registrų sistemos registrus (6 schema).

¹³³ Stankevičius T. Policija ir informacinės technologijos. Lietuvos policijos žurnalas Nr. 22 (62-400).

6 schema. Registrų sistemos kūrimas



Sudarytas registrų sistemos ir sąveikos teisinio reglamentavimo modelis numato, į kokius socialinius reiškinius ir santykius turi būti nukreiptas teisinis reglamentavimas, kokia seka jis atliekamas. Tačiau be registrų sistemos ir sąveikos mokslinių tiriamųjų darbų rezultatų, kurie patvirtintų esamoje teisinėje sistemoje registrų sistemos ir sąveikos tikslų įgyvendinimo veiksmingumą, nėra racionalu teisiškai reglamentuoti socialinius reiškinius ir pagrįsti jų teisinio reglamentavimo apimtį bei poreikį.

IŠVADOS

Atliktas registrų sistemos ir sąveikos tyrimas leidžia suformuluoti teorines ir praktines išvadas, kurios apibendrina registrų sistemos ir sąveikos teorinius ir praktinius aspektus bei reikšmingos registrų sistemos ir sąveikos teisiniam reglamentavimui. Iškelta hipotezė, kad Lietuvos Respublikoje registrų sistemos ir sąveikos teisinis reglamentavimas neparemtas moksliniais tyrimais, pasitvirtino.

Gautų tyrimo rezultatų pagrindu daromos šios išvados:

1. Siekdami užtikrinti aukštą gyventojų pragyvenimo lygį, viešą ir kokybišką valstybės valdymą ir pramonės konkurencingumą, valstybės ir ūkio subjektai naudoja duomenis, kurie būtini jų veiklai vykdyti ir kuriuos valstybės valdymo politika numato viešai registruoti. Nustatyta tvarka užregistruoti objektų duomenys įgauna juridinę galią ir tampa valstybės teisinių reiškinių reguliavimo objektu. Taip atsiranda poreikis įsteigti registrus, kuriuose būtų kaupiami registruotų objektų duomenys ir pateikiami teisinių santykių dalyviams. Tikslinga registrus skirstyti pagal objekto registravimo pirmumą į pirminius ir antrinius registrus.

2. Registras, kaip atskiras teisinis reiškinys, negali atlikti visų valstybės valdymui keliamų funkcijų ir parodyti privalumų. Todėl reikia, kad registrai tarpusavyje sąveikautų, vienas kitą papildytų, užbaigtų, išplėtotų, sukonkretintų, garantuotų vienas kito veiksmingumą. Teisinis registrų sistemos reglamentavimas turi užtikrinti, kad realiame gyvenime tarp objektų egzistuojančios sąsajos būtų įgyvendintos registrų sistemos lygiu. Pagrindinis ir būtinas registrų sistemos funkcionalumo reikalavimas yra sąveika. Nė vienoje autoriaus analizuojamoje valstybėje nėra įdiegtos registrų sistemos su veikiančia sąveika, kuri atliktų ne duomenų perdavimą esant poreikiui, o realiu laiku aktualizuotų susijusių registrų duomenis.

3. Neatliekami moksliniai tiriamieji registrų sistemos ir sąveikos teisinio reglamentavimo darbai. Be mokslinių tiriamųjų darbų, registrų sistemos teisinis reglamentavimas ar jo tobulinimas Lietuvoje vyksta padrikai, neatsižvelgiama į registrų sistemos reikalavimus, neužtikrinamas registrų sistemos ir sąveikos įdiegimas vadovaujantis bendraisiais principais. Registrų sistemos principai bei funkcionalumas apibrėžiami strateginiu lygmeniu, bet realiai nėra įgyvendinami.

4. Lietuvos Respublikoje registro sąvoka yra plati ir dėl to teisės aktuose vartojama nevienareikšmiškai. Registro sąvoka teisės sistemoje negali būti tapatinama su duomenų baze ar informacine sistema.

5. Diegiant registrų sistemą ir sąveiką trūksta informacinių ir ryšių technologijų naudojimo teisinio reglamentavimo. Todėl didelis dėmesys teisiškai reglamentuojant registrų

sistemą ir sąveiką turi būti skiriamas informacinėms ir ryšių technologijoms, nes tai pažangiausias registrų sistemos ir sąveikos įdiegimo būdas.

6. Nėra identifikuoti, apibendrinti ir patvirtinti klasifikatoriai, būtini registrų sistemai ir sąveikai efektyviai funkcionuoti. Tai apsunkina duomenų mainų įgyvendinimą tarp registrų ir informacinių sistemų.

SIŪLYMAI

Atsižvelgdamas į anksčiau išdėstytas išvadas autorius teikia šiuos siūlymus:

1. Siekiant nustatyti registrų sistemos ir sąveikos teisinio reglamentavimo poreikį, apimtį ir kryptis, reikia pasitelkti mokslininkus, ekspertus ir nevyriausybinės organizacijas bei įstaigas moksliniams tiriamiesiems darbams atlikti. Vadovaujantis gautais mokslinių tyrimų rezultatais rengti teisės aktų projektus, reglamentuojančius registrų sistemos veiklą, ir teikti pasiūlymus dėl registrų sistemos organizavimo ir funkcionavimo gerinimo.

2. Siekiant suvienodinti registrų ir registrų sistemų sąvokų vartojimą, Lietuvos Respublikos Seimui tikslinga pakeisti Valstybės registrų įstatymą, numatant šių sąvokų vartojimą:

a) Registras – tai teisės aktuose numatytų, turinčių valstybės valdymui reikšmę, registruotų objektų visuma.

b) Registrų sistema – tai registrų visumos egzistavimo ir veikimo būdas, kai registrai suorganizuoti į pirminius ir antrinius registrus, susijusius tarpusavio priklausomybe, ir veikia garantuodami vienas kito veiksmingumą.

3. Siekiant užtikrinti registrų sąveikos įdiegimą, kaip registrų funkcionalumo ir efektyvumo didinimą, Lietuvos Respublikos Vyriausybei tikslinga patvirtinti registrų sąveikos, kaip duomenų mainų (paskirstymo), taisyklės ir duomenų, naudojamų sąveikoje, standartus ir formatus bei įpareigoti registrų valdytojus šiuos reikalavimus įgyvendinti (įdiegti) registruose.

4. Siekiant užtikrinti Gyventojų, Juridinių asmenų, Nekilnojamojo turto, Adresų registrų sąveiką, Lietuvos Respublikos Vyriausybei tikslinga pakeisti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 30 d. nutarimą Nr. 852 „Dėl Valstybės registrų integralios sistemos kūrimo strategijos įgyvendinimo priemonių plano patvirtinimo“ papildant punktu dėl šių registrų privalomos sąveikos įgyvendinimo.

5. Tikslinga atlikti šiuo metu registruose esančių klasifikatorių analizę, juos apibendrinti, patvirtinti ir priskirti atsakingus už jų formavimą tvarkytojus.

6. Siekiant užtikrinti informacinių ir elektroninių ryšių technologijų naudojimą bendrais principais bei parengti technologinę infrastruktūrą registrų sistemai ir sąveikai įgyvendinti, Lietuvos Respublikos Vyriausybei tikslinga patvirtinti registrų sistemos technologinės infrastruktūros sukūrimo metodiką, kurioje būtų nurodyti informacinių ir ryšių technologijų naudojimo principai, standartai, metodai.

7. Lietuvos Respublikos Vyriausybei tikslinga stiprinti registrų sistemą reglamentuojančių teisės aktų įgyvendinimo ir registrų sistemos kontrolę.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

I. Norminė literatūra

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.
3. Lietuvos Respublikos valstybės registrų įstatymas // Valstybės žinios. 1996, Nr. 86-2043; 2000, Nr. 47-1345.
4. Lietuvos Respublikos valstybės registrų įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 124-4488.
5. Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas // Valstybės žinios. 1996, Nr. 63-1479; 2003, Nr. 15-597.
6. Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 15-597.
7. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945.
8. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo nauja redakcija nuo 2007 m. sausio 1 d. // Valstybės žinios. 2006, Nr. 77-2975.
9. Lietuvos Respublikos gyventojų registro įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 28-793.
10. Lietuvos Respublikos juridinių asmenų registro įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 55-1940.
11. Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto registro įstatymas // Valstybės žinios. 1996, Nr. 100-2261.
12. Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto kadastro įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 58-1704; 2003, Nr. 57-2530.
13. Lietuvos Respublikos hipotekos registro steigimo įstatymas // Valstybės žinios. 1996, Nr. 100-2266.
14. Lietuvos Respublikos turto arešto aktų registro įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 101-2897.
15. Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų registro įstatymas // Valstybės žinios. 1995, Nr. 41-992.
16. Lietuvos Respublikos elektroninių ryšių įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 69-2382.

17. Europos Parlamento ir Europos Sąjungos Tarybos direktyva 96/9/EB „Dėl duomenų bazių teisinės apsaugos“.

18. Europos Parlamento ir Europos Sąjungos Tarybos direktyva 2003/98/EB „Dėl viešojo sektoriaus informacijos pakartotinio naudojimo“.

19. Konvencija dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo 1985 m. birželio 14 d. sudaryto tarp Beneliukso ekonominės sąjungos valstybių, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos Vyriausybių dėl laipsniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo.

20. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. lapkričio 6 d. nutarimas Nr. 1346 „Dėl Lietuvos Respublikos gyventojų registro nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2000, Nr. 96-3034.

21. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. lapkričio 12 d. nutarimas Nr. 1407 „Dėl Juridinių asmenų registro įsteigimo ir Juridinių asmenų registro nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 107-4810.

22. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. liepos 12 d. nutarimas Nr. 1129 „Dėl Nekilnojamojo turto registro nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 72-3077.

23. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. kovo 3. d. nutarimas Nr. 247 „Dėl tarptautinių ir nacionalinių klasifikatorių tvarkymo ir naudojimo valstybės registruose ir informacinėse sistemose“ // Valstybės žinios. 2005, Nr. 32-1047.

24. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugpjūčio 22 d. nutarimas Nr. 1332 „Dėl Valstybės registrų integralios sistemos kūrimo strategijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002 Nr. 83-3599.

25. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 30 d. nutarimas Nr. 852 „Dėl Valstybės registrų integralios sistemos kūrimo strategijos įgyvendinimo priemonių plano patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003 Nr. 65-2947.

26. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 19 d. nutarimas Nr. 451 „Dėl Valstybės informacinių sistemų steigimo ir įteisinimo taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 58-2061.

27. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 488 „Dėl Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 69-2399.

28. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. vasario 21 d. nutarimas Nr. 197 „Dėl Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo 2005–2006 metų priemonių plano patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2005, Nr. 26-830.

29. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gruodžio 31 d. nutarimas Nr. 2115 „Dėl Elektroninės valdžios koncepcijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 2-54.

30. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. gegužės 3 d. nutarimas Nr. 485 „Dėl Valstybės registrų ir kadastrų steigimo, reorganizavimo ir likvidavimo taisyklių ir Lietuvos Respublikos valstybės registro tipinių nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2005, Nr. 58-2015.
31. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. kovo 21 d. nutarimas Nr. 299 „Dėl Valstybės registrų sąrašo reorganizavimo į Registrų sąrašą ir Registro sąrašo nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2005, Nr. 38-1232.
32. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. lapkričio 28 d. nutarimas Nr. 1286 „Dėl Lietuvos Respublikos kelių transporto priemonių registro įsteigimo ir jo nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2005, Nr. 141-5080.
33. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. birželio 8 d. nutarimas Nr. 625 „Dėl Lietuvos informacinės visuomenės plėtros strategijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2005, Nr. 73-2649.
34. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. birželio 21 d. nutarimas Nr. 615 „Dėl Lietuvos informacinės visuomenės plėtros 2006–2008 metų programos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 71-2630.
35. Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės direktoriaus 2004 m. spalio 15 d. įsakymas Nr. T-131 „Dėl valstybės informacinių sistemų kūrimo metodinių dokumentų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 155-5679.
36. Databases Act, Republic of Estonian. Passed 12 March 1997, amended 2004-04-08.
37. Declaration of Place of Residence Law, Republic of Latvian. Adopted on 20 June 2002.
38. Population Registre Act, Republic of Estonian. Passed 31 May 2000, amended 2005-04-20.
39. Residents Register Law, Republic of Latvian. Adopted on 27 August 1998 // <http://www.humanrights.lv/doc/latlik/rezreg.htm>; prisijungimo laikas: 2006-10-23.
40. Loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques. 1984-04-21, (Version coordonnée, décembre 2004). Belgium.
41. Loi du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises et modifiant certains autres dispositions légales. Liuxemburg.
42. Закон Республики Таджикистан от 11 марта 1992 г. №564 "О государственных регистрах" (в редакции Закона РТ от 14 декабря 1996 г. № 331).

43. Закон Республики Молдова «О регистрах» №1320 от 25.09.97. Мониторул Официал N 77-78/639 от 27.11.1997.
44. Закон Республики Молдова «Об информатизации и государственных информационных ресурсах» №467-XV от 21.11.2003. Мониторул Официал №6-12 от 01.01.2004.
45. Указ Президента Республики Молдова № 144 от 20 сентября 1993 г. «О создании Национальной паспортной системы и Государственного регистра населения».
46. Закон Республики Молдова «О государственной регистрации предприятий и организаций» № 1265-XIV от 5 октября 2000 г. Мониторул Официал № 31-34 от 2001 г.
47. Закон Республики Молдова «О предпринимательстве и предприятиях» №845-XII от 3 января 1992 г. Мониторул Официал, № 2 от 1994 г.
48. Постановления Правительства Республики Молдова «Об утверждении Концепции автоматизированной системы Регистр государственных информационных ресурсов и систем» №1032 от 06.09.2006. Мониторул Официал N 150-152/1131 от 22.09.2006.
49. Постановление Правительства Республики Молдова «О создании государственных автоматизированных информационных систем и ресурсов» №562 от 22.05.2006. Мониторул Официал N 79-82/591 от 26.05.2006.
50. Федеральный закон Российской Федерации от 20 февраля 1995 г. N 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» (с изменениями от 10 января 2003 г.).
51. Федеральный закон Российской Федерации от 9 июня 2003 г. N 69-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».
52. Федеральный закон Российской Федерации от 8 августа 2001 года N 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц».
53. Постановления Правительства Российской Федерации от 19 июня 2002 года N 438 «О Едином государственном реестре юридических лиц».
54. Rzeczpospolita Polska Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. O Krajowym Rejestrze Sądowym.
55. Rzeczpospolita Polska Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. O ewidencji ludności i dowodach osobistych.
56. Rzeczpospolita Polska Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne. Dz.U.05.240.2027.
57. Rzeczpospolita Polska Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 września 2001 r. W sprawie centralnej ewidencji pojazdów.

58. Rzeczpospolita Polska Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. O świadczeniu usług drogą elektroniczną. Dz. U. z dnia 9 września 2002 r.

59. Rzeczpospolita Polska Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. W sprawie minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej.

60. Latvijas likums "Valsts informācijas sistēmu likums" ("LV", 76 (2651), redakcijas: [05.06.2002] [06.07.2005]).

61. Latvijas likums "Iedzīvotāju reģistra likums" ("LV", 261/264 (1322/1325), redakcijas: [24.09.1998] [26.03.2002] [23.10.2002] [11.11.2005]).

62. Latvijas likums "Nekustamā īpašuma valsts kadastra likums" ("LV", 205 (3363) 22.12.2005).

63. Ukaz o razglasitvi zakona o centralnem registru prebivalstva, Republike Slovenije (Ur.l. RS, št. 1/1999, 54/2002 Odl.US: U-I-69/99-27, 39/2006).

II. Specialioji literatūra

64. Andrijauskas K., Buitkus A., Čeponytė Z. ir kt. Informacinės visuomenės teisė. Lietuvos vartotojų institutas, VU Informacijos visuomenės studijų centras, 2005.

65. Civilka M., Lamanuskas T., Osinaitė G. ir kt. Informacinių technologijų teisė. Vilnius: NVO Teisės institutas, 2004.

66. Gasilionis A., Kasperavičius R. Nekilnojamojo turto administravimas. Vilnius: 2006.

67. Tidikis R. Socialinių mokslų tyrimo metodologija. Lietuvos teisės universitetas, 2003.

68. Tidikis R., Pečkaitis J. S., Šedbaras S. Magistrantų baigiamųjų darbų rengimas ir gynimas (Metodiniai nurodymai). Lietuvos teisės universitetas, 2002.

69. Šlapkauskas V. Teisės sociologijos pagrindai. Mykolo Romerio universitetas, 2004.

70. Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000.

71. Vansevičius S. Valstybės ir teisės teorija: mokomoji priemonė. Vilnius: Justitia, 2000.

72. Globalizacija: Taikos kultūra, žinių visuomenė, tolerancija (Monografija). Vilnius: Lietuvos Teisės universitetas, 2006.

III. Nepublikuoti dokumentai

73. Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Informacijos analizės skyriaus parengta keleto užsienio valstybių registrų sistemų kūrimo apžvalga. Vilnius, 2001.

74. Petrauskas R., Kiškis M., Štītis D ir kt. Valstybės registrų kūrimo ir funkcionavimo teisinio reguliavimo tyrimas, Ataskaita pagal sutartį Nr. 02/10L//2A-5, 2002.

IV. Periodinė spauda

75. Stankevičius T. Policija ir informacinės technologijos. Lietuvos policijos žurnalas Nr. 22 (62-400), 2006.

V. Kiti šaltiniai

76. Tarptautinių žodžių žodynas, (c) Vyriausioji enciklopedijų redakcija, 1985 // <http://www.zodynas.tk>; prisijungimo laikas: 2006-11-07.

77. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas // <http://www.autoinfo.lt/webdic>; prisijungimo laikas: 2006-11-24.

78. Vikipedija Laisvoji enciklopedija // http://lt.wikipedia.org/wiki/Pagrindinis_puslapis; prisijungimo laikas: 2006-09-13.

79. Kompiuterijos terminų aiškinamasis žodynas // <http://aldona.mii.lt/pms/terminai/term/z2odynas.html>; prisijungimo laikas: 2006-09-20.

80. Base registre in Finland. Rekisteripooli, Helsinki 2003 // www.rekisteripooli.fi/PDF/FIN_Base_registers.pdf; prisijungimo laikas: 2006-10-16.

81. Lietuvos Respublikos registrų sąrašas // <http://www.registrai.lt/>; prisijungimo laikas: 2006-11-10.

82. Business Register in Latvia // http://www.riik.ee/regno/present_frame.htm; prisijungimo laikas: 2006-11-07.

83. Legal Entity Registration in Norway // http://www.riik.ee/regno/present_frame.htm; prisijungimo laikas: 2006-11-07.

84. Improvement of Interaction Among Base Registers in Norway // <http://www.registrucentras.lt/regno2006/material.php>; prisijungimo laikas: 2006-11-15.

85. The Address Registre: a link between base registers and GIS-information Systems // <http://www.registrucentras.lt/regno2006/material.php>; prisijungimo laikas: 2006-11-15.

86. RISER - Cross-Border Address Verification Based on National Population Registers // <http://www.registrucentras.lt/regno2006/material.php>; prisijungimo laikas: 2006-11-20.

87. National information assurance (IA) glossary. Committee on National Security Systems Instruction No. 4009, published in May 2003 (revised June 2006) // www.cnss.gov/Assets/pdf/cnssi_4009.pdf; prisijungta: 2006-11-17.

TOMAS STANKEVIČIUS

REGISTRŲ SISTEMA IR SĄVEIKA. TEORINIAI IR PRAKTINIAI ASPEKTAI.

SANTRAUKA

Pagrindinės sąvokos: registras, registrų sistema, sąveika, duomenų tvarkymas, registro objektas, registro objekto registravimas, duomenų bazė, informacinė sistema, klasifikatoriai

Siekdami užtikrinti aukštą gyventojų pragyvenimo lygį, viešą ir kokybišką valstybės valdymą ir pramonės konkurencingumą, valstybės ir ūkio subjektai naudoja duomenis, kurie būtini jų veiklai vykdyti. Dėl šių priežasčių atsiranda poreikis įsteigti registrus, kuriuose būtų kaupiami registruotų objektų duomenys ir pateikiami teisinių santykių dalyviams. Registras, kaip atskiras teisinis reiškiny, negali atlikti visų valstybės valdymui keliamų funkcijų ir parodyti privalumų. Todėl reikia, kad registrai tarpusavyje sąveikautų, vienas kitą papildytų, užbaigtų, išplėtotų, sukonkretintų, garantuotų vienas kito veiksmingumą. Registrų sistemos ir sąveikos problemų išsamių mokslinių tyrimų nėra, todėl ši tema aktuali siekiant tobulinti valstybės valdymą.

Tyrimo objektas yra registrų sistema ir sąveika. Tyrimo tikslas – išanalizuoti registrų sistemos ir sąveikos teisinį reglamentavimą, aptarti problemas, teisinį jų vertinimą ir pateikti optimalų registrų sistemos ir sąveikos teisinio reglamentavimo modelį.

Magistro baigiamajame darbe analizuojami registro sampratos probleminiai aspektai: registro sąvokos aiškinimo problema; registro, duomenų bazės ir informacinės sistemos sąvokų atskyrimo problema; registro paskirtis ir funkcionalumo ypatumai; registro sistemos ypatumai; registrų sąveikos reikšmingumas; registrų sistemos ir sąveikos reikalavimų praktinio taikymo ypatumai, teisinio reguliavimo apimtis, ieškoma optimalaus registrų sistemos teisinio reglamentavimo modelio.

Pateikiami nauji registro ir registrų sistemos sąvokų apibrėžimai, optimalus registrų sistemos teisinio reglamentavimo modelis bei daromos išvados ir siūlymai, reikšmingi registrų sistemos ir sąveikos tobulinimui bei efektyvumui gerinti.

TOMAS STANKEVIČIUS

**SYSTEM OF REGISTERS AND INTERACTION. THEORETICAL AND
PRACTICAL ASPECTS.**

SUMMARY

The main concepts: register, system of registers, interaction, data processing, object of a register, registration of a register object, data base, information system, classifications.

To ensure a high standard of living, public and qualitative public administration and industrial competitiveness, the state and economic operators use the data that are necessary to carry out their performance. For the above mentioned reasons, the need arises to establish registers which would store the data of registered objects, and provide the data to the participants of legal relations. Register as a separate legal phenomenon, cannot perform all functions brought for the state and show advantages. It is necessary that the registers interact, complement, complete, develop, specify and guarantee each others efficiency. There are no thorough scientific research of registers' system and interaction problems, so this subject is relevant seeking to improve public administration.

The object of the research is the system of registers and interaction. The aim of the research is to analyze legal regulation of registers' system and interaction, to identify the problems and their legal assessment, to provide an optimal legal regulation model of the registers system and interaction.

The master thesis analyze problematic aspects of the register conception, that is the problem of interpretation of the register concept; data base and information system concept identification problem; purpose of the register and its operation peculiarities; peculiarities of a register system; significance of a register interaction; peculiarities of practical requirement of registers system and interaction application; scope of legal regulation. In the thesis, an optimal legal regulation model of the registers system is sought. Moreover, it provides with new definitions of a register and registers' system concepts, the most favorable legal regulation model of the registers system and, it draws conclusions and recommendations how to improve the effectiveness of registers system and interaction.

PRIEDAI

1 priedas

Registrų sistema ir sąveika. Teoriniai ir praktiniai aspektai. Standartizuoto interviu klausimai

Šis standartizuotas interviu skirtas kokybiniam tyrimui atlikti. Siekiama iširti asmeninę nuomonę apie registro, registrų sistemos, registrų sąveikos sampratą ir sąvoką. Gauti subjektyvią informaciją apie registrų sistemos teisinio reglamentavimo poreikį, principus ir eiliškumą. Pagrįsti moksliniame darbe iškeltą hipotezę ir teisinio reglamentavimo modelį.

Respondento pareigos _____

Interviu data: _____

1. Su kokiais registrų sistemos teisinio reglamentavimo moksliniais tiriamaisiais darbais esate susipažinę?

2. Ar aiški Lietuvos Respublikos teisinėje sistemoje vartojama registro sąvoka?

3. Kokie registro sąvokos požymiai labiausiai atskleidžia registro sampratą ir tikslus ?

4. Kokia registro paskirtis?

5. Kuri registro sąvoka aiškesnė:

a) Registras – tai teisės aktuose numatytų, turinčių valstybės valdymui reikšmę, registruotų objektų visuma.

b) Registras – tai teisinių, organizacinių, technologinių priemonių visuma, skirta registruoti įstatymų nustatytus registro objektus, rinkti, kaupti, apdoroti, sisteminti, saugoti bei teikti fiziniams ir juridiniams asmenims registruojamų objektų kiekybinius, kokybinius, geografinius ir kitus duomenis bei dokumentus.

6. Ar registro sąvoka gali būti tapatinama su duomenų bazės ar informacinės sistemos sąvoka?

7. Kokį vaidmenį vaidina dokumentai, kuriuose yra registro objektą apibūdinančių duomenų?

8. Ar šiuolaikinių organizacinių ir technologinių priemonių naudojimas turi įtakos registro tikslui ir paskirčiai?

9. Kokie pirminiai objektai, reikšmingi valstybės valdymui, turi būti įregistruoti? Koks turi būti jų teisinio reglamentavimo lygmuo?

10. Pagal kokius požymius tikslingiausia skaidyti registrus į grupes? Ar aiškus ir teisingas skirstymas į valstybinius ir žinybinius registrus?

11. Kam reikalinga registrų sistema?
12. Kas yra registrų sąveika? Ar tai pagrindinis ir būtinas registrų sistemos funkcionalumo reikalavimas?
13. Kam reikalingas bendrų klasifikatorių naudojimas registrų sistemoje?
14. Kodėl registrų sistemos realizacija turi būti atlikta naudojant šiuolaikines informacines technologijas?
15. Ar turi būti teisiškai reglamentuoti:
 - c) registro objektų duomenų tvarkymo popieriniu ir elektroniniu būdu principai;
 - d) registro objektų duomenų tvarkymo (registravimas, sprendimo priėmimas, įrašymas ir kt.) veiksmai;
 - e) informacinių ir elektroninių ryšių technologijų, kaip būtinų registrų sistemos infrastruktūros sukūrimo elementų, naudojimas;
 - f) bendrų klasifikatorių naudojimas registrų sistemoje;
 - g) registrų steigimo, kūrimo, reorganizavimo ir likvidavimo tvarka.
15. Kokie dar socialiniai santykiai, atsirandantys funkcionuojant registrų sistemoms, turi būti teisiškai apibrėžti ir reglamentuoti?

Registrų kūrimo dinamika

Registrų rinkinio apribojimo parametrai:

Registro klasė - Valstybės

Eil. Nr.	Vadovaujančioji tvarkymo įstaiga	2002	2003	2004	2005	2006
Nustatyta sukurti registrų						
1.	VISO:	30	38	41	47	54
1.1	Aplinkos apsaugos agentūra	1	1	1	1	1
1.2	Aplinkos ministerija	2	3	3	3	3
1.3	Švietimo ir mokslo ministerija	1	1	1	1	1
1.4	Finansų ministerija			1	1	1
1.5	Ginklų fondas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės		1	1	1	1
1.6	Gyventojų registro tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos	1	1	1	1	1
1.7	Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės				1	1
1.8	Konkurencijos taryba				1	1
1.9	Kultūros ministerija		1	1	1	1
1.10	Lietuvos geologijos tarnyba prie Aplinkos ministerijos	1	1	1	1	1
1.11	Muitinės departamentas prie Finansų ministerijos		1	1	2	2
1.12	Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos	1	1	1	1	1
1.13	Susisiekimo ministerija					4
1.14	Sveikatos apsaugos ministerija	3	3	3	3	4
1.15	Teisingumo ministerija	7	8	9	9	9
1.16	Ūkio ministerija	1	1	1	1	1
1.17	Valstybės tarnybos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos	1	1	1	1	1
1.18	Valstybinė darbo inspekcija	1	1	1	1	1
1.19	Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija	1	1	1	1	1
1.20	Valstybinė lošimų priežiūros komisija		1	1	1	1
1.21	Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba				1	1
1.22	Valstybinė metrologijos tarnyba prie Aplinkos ministerijos				1	1
1.23	Valstybinė mokesčių inspekcija prie Finansų ministerijos	1	1	1	1	1
1.24	Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba prie Aplinkos ministerijos	1	1	1	1	1
1.25	Valstybinė visuomenės sveikatos priežiūros tarnyba	2	2	2	2	2
1.26	Valstybinis patentų biuras	2	3	3	3	3
1.27	Vidaus reikalų ministerija	1	1	2	3	3
1.28	Žemės ūkio ministerija	2	3	3	3	5
Priimta naudoti						
2.	VISO:	4	4	5	9	14
2.1	Aplinkos ministerija			1	1	1
2.2	Švietimo ir mokslo ministerija	2	2	1	1	1
2.3	Gyventojų registro tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos					1
2.4	Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės					1
2.5	Konkurencijos taryba				1	1
2.6	Kultūros ministerija			1	1	1
2.7	Susisiekimo ministerija				1	2

2.8	Teisingumo ministerija	2	2	2	2	2
2.9	Valstybės tarnybos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos				1	1
2.10	Valstybinė darbo inspekcija					1
2.11	Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba				1	1
2.12	Žemės ūkio ministerija					1

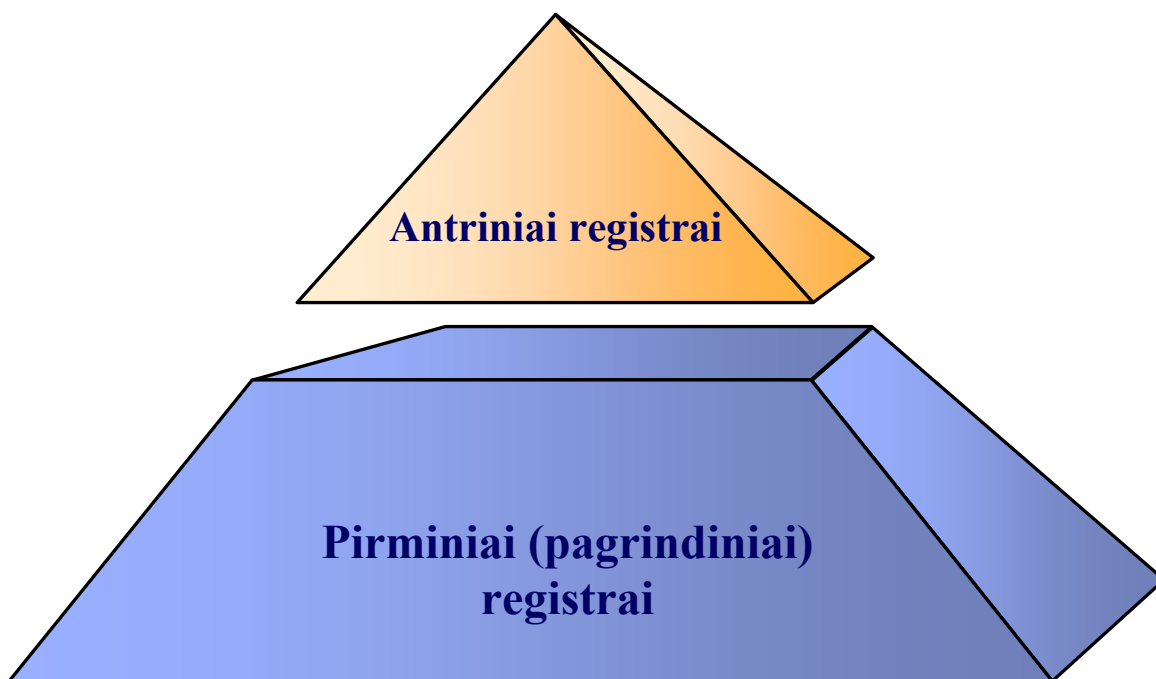
Registų kūrimo dinamika

Registų rinkinio apribojimo parametrai:

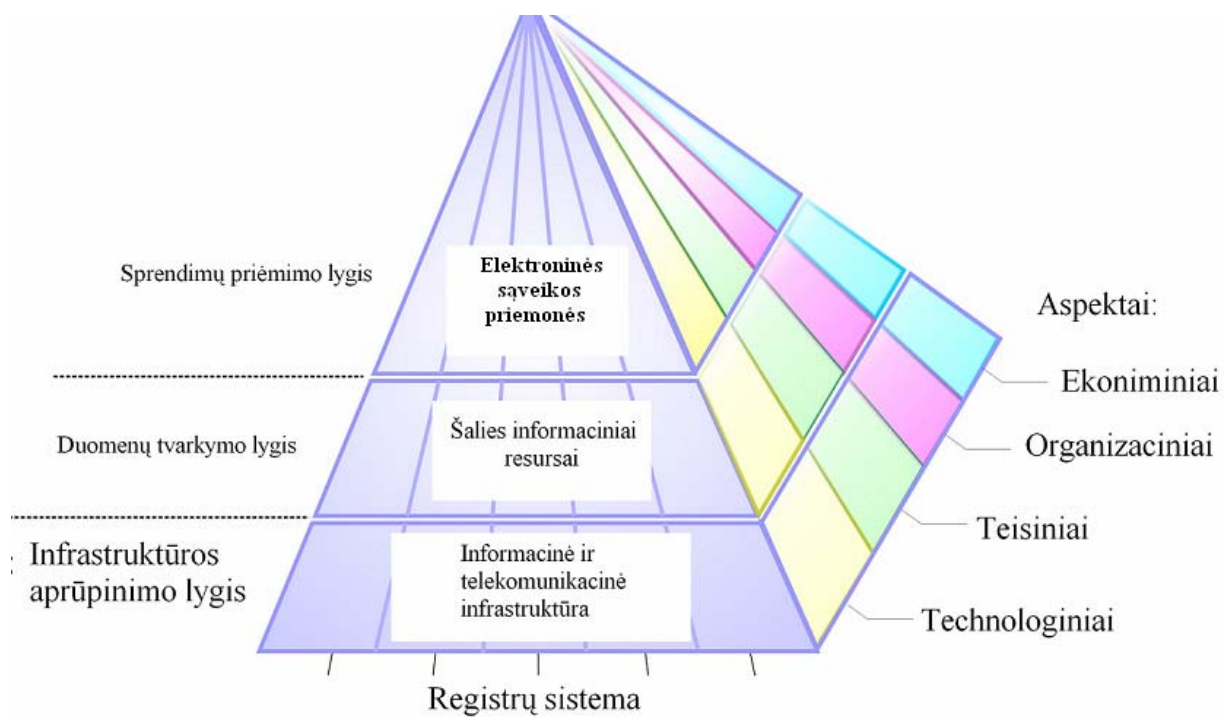
Registro klasė - Žinybinis

Eil. Nr.	Vadovaujančioji tvarkymo įstaiga	2002	2003	2004	2005	2006
Nustatyta sukurti registų						
1.	VISO:	6	6	6	10	19
1.1	Aplinkos ministerija	1	1	1	2	2
1.2	Švietimo ir mokslo ministerija				3	3
1.3	Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos					5
1.4	Susisiekimo ministerija					1
1.5	Sveikatos apsaugos ministerija	4	4	4	4	4
1.6	Vidaus reikalų ministerija					3
1.7	Žemės ūkio ministerija	1	1	1	1	1
Priimta naudoti						
2.	VISO:					

Registru sistemų modelis



Registų sistemos aspektai



Europos Sąjungos šalyse esančių pirminių (pagrindinių) registrų realizacija



Mėlyna – pirminiai (pagrindiniai) registrai centralizuoti.

Geltona – pirminiai (pagrindiniai) registrai decentralizuoti.

Oranžinė – pirminiai (pagrindiniai) registrai decentralizuoti, neturi bendrų registravimo principų.

Žalia – pirminiai (pagrindiniai) registrai decentralizuoti, ne visi registrų objektų duomenys kaupiami elektroniniu būdu.