

A hetedik magyar statisztikai (2016. évi CLV.) törvény főbb jellemzői, hatása a statisztikai szolgálat jövőbeni működésére*

Lakatos Miklós,
a KSH ny. szakmai
főtanácsadója
E-mail: Miklos.Lakatos@ksh.hu

A tanulmány rövid ismertetést ad a 150 éves évfordulóját ünneplő magyar statisztikát szabályozó törvényekről, részletesen elemezve a legutóbbi statisztikai törvény főbb jellemzőit, különös tekintettel azokra a részekre, melyek jelentős hatást gyakorolnak a statisztikai szolgálat jövőbeni működésére.

TÁRGYSZÓ:
Statisztikai törvény.

DOI: 10.20311/stat2017.10.hu0945

* A szerző ezúton fejezi köszönetét a tanulmány megírásához adott értékes tanácsaikért és észrevételeikért *Láng Dórá*nak és *Nagy Eszter*nek.

Azok az információk, melyek segítik megérteni a társadalomban, gazdaságban végbement folyamatok kölcsönhatásait, a modern állam működési mechanizmusait, a fejlődés során egyre fontosabbá váltak. Ennek egyik eszköze az ún. statisztikai célú adatgyűjtés, melynek segítségével, bizonyos ismérvek összesítése révén az összeállított információk alkalmasak lehetnek a társadalmi, gazdasági és környezeti jelenségek bemutatására, elemzésére.

Ahhoz, hogy a statisztikai tevékenység állami keretek között működjön, jogokat és kötelezettségeket kell megállapítani az e tevékenységben közreműködők számára. Ezért a XIX. század közepétől a modern államok többségében – legmagasabb szintű jogszabályban –, törvényben szabályozták a statisztikát érintő alapvető kérdéseket. Ezek a törvények általában – tekintettel a statisztika tudományának mindenkori fejlettségére – tükrözték a kor társadalmának, gazdaságának felismert szükségleteit, összhangban voltak a társadalmi-politikai viszonyoktól függő jogrendszerrel. A statisztikai törvények lenyomatai voltak a történelmi korszakváltások főbb jellemzőinek, visszatükrözték az adott államra jellemző társadalmi-politikai viszonyokat, egyben a társadalmi-gazdasági fejlődés állomásaiként is felfoghatók.

A következőkben összefoglaljuk az elmúlt 150 év hat statisztikai törvényének legfontosabb jellemzőit, majd az új statisztikai törvény megalkotásának szükségességéről és főbb rendelkezéseiről szövelünk, kiemelve annak jelentős részeit, melyek hatással lesznek a magyar statisztika jövőbeni működésére.

1. Előzmények

Magyarországon az elmúlt közel 150 év alatt, általában 20-25 évenként alkottak új statisztikai törvényt, amelyet a köztes időszak alatt többször módosítottak, és alacsonyabb szintű jogszabályok (például kormányrendeletek) segítették végrehajtásukat. A népszámlálásokról és a mikrocenzusokról ugyan külön törvények rendelkeztek, de a statisztikát szabályozó kétféle törvény között volt összefüggés, a statisztikai törvényekbe épített rendelkezések pedig segítették – például az összeírók alkalmazása tekintetében – a végrehajtást (például az 1897. évi XXXV. és 1929. évi XIX. törvény).

Statisztikai törvények és érvényességük Magyarországon

| Statisztikai törvény | Érvényesség (év) |
|----------------------|------------------|
| 1874. évi XXV. | 23 |
| 1897. évi XXXV. | 32 |
| 1929. évi XIX. | 23 |
| 1952. évi VI. | 21 |
| 1973. évi V. | 20 |
| 1993. évi XLVI. | 23 |
| 2016. évi CLV. | |

Az első statisztikai törvényt 1874. évben fogadták el, de *Keleti Károly* már 1869-ben készített egy törvénytervezetet, gondolva arra, ahhoz, hogy Magyarországon kiépüljön egy hatékony statisztikai rendszer, szilárd jogi alapok kelljenek. Az „1874. évi XXV. törvény-cikk az országos statisztika ügyének szervezéséről” kilenc paragrafusból állt, jelentőségét az adta, hogy megszületett, és néhány alapvető rendelkezése révén – már a címében is jelezve – segítette a magyarországi statisztikai rendszer kiépítését. A törvény sok évtizedre előre mutatva kimondta, hogy az országos statisztikáért a miniszteri alárendeltségben működő KSH (Központi Statisztikai Hivatal) felel, megállapította az adatszolgáltatási kötelezettséget, ám nagy hiányosságként ezt a magánszemélyekre vonatkozóan nem terjesztette ki, felállította az OST-t (Országos Statisztikai Tanács) és kötelezte a minisztériumokat, hogy az általuk gyűjtött adatokat a KSH-nak adják át. (A népszámlálások kivételt képeztek a magánszemélyek kötelezettségének kimondása tekintetében azáltal, hogy már a kezdetektől ezen alapvető összeírást külön törvények szabályozták.)

A XIX. század utolsó harmadában egyre erőteljesebbé vált a statisztikai tevékenység, például a KSH költségvetése tizenhatszerezésre emelkedett, így szükségessé vált az 1874. évi törvény felülvizsgálata. Az „1897. évi XXXV. törvény-cikk a M. kir. Központi Statisztikai Hivatalról” már a címében is jelezte a törvény nagy hiányosságát, hogy csak a KSH-ról szólt. Elrendelte az éves adatgyűjtési terv összeállítását, melyet a parlament elé kellett terjeszteni, korrigálva az előző statisztikai törvény hibáját; előírta a magánszemélyek adatszolgáltatási kötelezettségét, ugyanakkor az önkéntes bevalláson alapuló adatgyűjtésekről e törvény sem szólt; szankcionálta a hamis vagy valótlan adatok szolgáltatását. Nagy erénye, hogy máig érvényes korszerű módon rendelkezett az egyedi adatok védelméről; előírta, hogy a KSH jogosult az adatszolgáltatók ellenőrzésére; elrendelte, hogy a KSH Könyvtár kötelezpéldányos; továbbá a törvény végrehajtását miniszteri rendelettel kiadott részletes ügyviteli szabályzat segítette.

Az első világháború után, területének kétharmadát elvesztő ország statisztikai rendszerét is új kihívások érték, többek között ezért is vált szükségessé az „1929. évi

XIX. törvénycikk a hivatalos statisztikai szolgálatról című új statisztikai törvény elfogadása. Már címében is arra utalt, hogy korrigálja az előző statisztikai törvény legnagyobb hibáját, így a jogszabály rendelkezései nemcsak a KSH-ról, hanem az egész hivatalos statisztikai szolgálatról szóltak, és az összeállítandó munkaterv is a teljes hivatalos szolgálatra vonatkozott, ugyanakkor a törvény kimondta, hogy a munkaterven kívüli adatgyűjtések csak önkéntes alapúak lehetnek. A központi irányítást és felügyeletet elsősorban a KSH, másodsorban az OST gyakorolta, ez utóbbi – több egyéb feladat mellett – a különböző hivatalos statisztikai szolgálat szervei közötti összhangot biztosította, e törvény is rendelkezett arról, hogy e szervek adatgyűjtéseik eredményét kötelesek a KSH-nak átadni. A törvény máig érvényes fontos rendelkezése volt, hogy a KSH felügyelete a kereskedelemügyi minisztertől a miniszterelnökhöz (miniszterelnökséghez) került.

Az 1948 és 1990 közötti pártállami rendszerben két statisztikai törvény született: az „1952. évi VI. törvény az állami statisztikáról” és az „1973. évi törvény a statisztikáról”. Mindkettő a tervgazdasági szemléletet tükrözte, az 1952. évi az 1929. évi törvény számos előremutató rendelkezését visszavonta, például megszüntette az OST-t, nem szólt az egyedi adatok védelméről, és a jobbiztonságot azzal is bizonytalaná tette, hogy a törvény rendelkezéseit alacsonyabb szintű jogszabályok is módosíthatták. A statisztikai rendszer hatékonyabb működtetése érdekében az 1952. évi-hez képest az 1973. évi törvény néhány előremutató rendelkezést újlag tartalmazott, például igyekezett szabályozni az egyedi adatok védelmét, létrehozta a Statisztikai Koordinációs Bizottságot, valamint a legfontosabb változás az volt, hogy a KSH felelősségével egységes statisztikai fogalomrendszer használatának kötelezettségét írta elő, ugyanakkor a statisztikai rendszert decentralizálta, és így nehezebbé vált a hivatal és más állami szervek együttműködése.

Már az 1980-as évtizedben egyre nagyobb kényszert jelentett, hogy a magyar statisztika igazodjon a piacgazdaságok nyugat-európai statisztikai rendszeréhez, ezért számos szakstatisztikában kezdtek érvényesülni a Közös Piac (a későbbi Európai Unió) országainak statisztikáját orientáló szakmai ajánlások, egységesítési törekvések. A rendszerváltozás éveiben nyilvánvalóvá vált, hogy a piacgazdaságra való áttéréshez szükség van egy új statisztikai törvényre, melynek koncepcióját a KSH vezetése már 1989-ben felvázolta. A rendszerváltozás utáni feszült jogalkotási mechanizmus miatt hosszas előkészület és részletes, tartalmas országgyűlési vita után, lényegében egyhangúlag fogadták el az „1993. évi XLVI. törvény a statisztikáról” (továbbiakban: 1993. évi Stt.) szülő jogszabályt. A jogalkotó az 1929. évi XIX. törvényt tekintette előképének, és számos akkori rendelkezést – modernizált formában – beépített az 1993. évi Stt.-be. Újra létrehozta az OST-t, kimondta, hogy a KSH a Kormány felügyelete alá tartozik és szakmailag független szerv. Ezen kívül többek között felsorolta a Hivatalos Statisztikai Szolgálat szerveit, meghatározta a KSH feladatait, valamint a kötelező és önkéntes adatszolgáltatás fő szabályait, kimondta,

hogy a statisztikai adatok nyilvánosak, meghatározta az egyedi adat fogalmát és nyilvánosságra hozásának kivételes szabályait. Fontos rendelkezése volt e törvénynek, hogy a Hivatalos Statisztikai Szolgálat szervei a kezelésükben levő statisztikai adatokat átadhatják egymásnak, az egyedi adatok átadását a törvény külön szabályozta a KSH pozíciójának megerősítése szándékával.

A hat statisztikai törvény koncepcionálisan kimondta, hogy a magyar statisztikai rendszer centralizált a KSH fő felelősségével, de egyben többszörös is, mert más közigazgatási szervek is végrehajthattak statisztikai tevékenységet. Ennek megfelelően az integráció iránti igény hol erősebben, hol gyengébben, de jelen volt e statisztikai jogszabályokban oly módon, hogy a KSH felügyeletét a Kormányhoz rendelték, és többször alakultak koordinációs testületek. A statisztikai fogalomrendszer követte a társadalmi-gazdasági fejlődést, egyre erőteljesebben jelentkezett a rendszerszemlélet és a statisztikai rendszeren belüli konzisztencia igénye. A statisztikai törvények mind jobban figyelembe vették azt a tényt, hogy a magyar statisztikai rendszer egyben része a nemzetközi, főleg az európai statisztikai rendszernek. A törvények igyekeztek biztosítani a KSH szakmai függetlenségét és megvédeni a hivatalt a közigazgatás partikuláris érdekeitől, azonban e törekvés mindig összefüggött az ország társadalmi-politikai berendezkedésével, a demokratikus működés általános állapotával.

2. Az új statisztikai törvény megalkotásának szükségessége

Az 1993. évi Stt. jelentősége abban van, hogy a piacgazdaság kívánalmainak megfelelően szabályozta újra a pártállami korszak statisztikai rendszerét. Újrapozicionálta azokat az alapvető intézményeket, folyamatokat, melyek szükségesek voltak ahhoz, hogy a magyar statisztika egyaránt megfeleljen a hazai és nemzetközi elvárásoknak. Azonban az 1993. évi Stt.-t az elmúlt huszonegy év folyamán huszonhét alkalommal kellett módosítani. A hivatalos statisztika hazai és nemzetközi környezete, az informatikai infrastruktúra változásai, az európai uniós jogszabályi környezet, ezen belül az ESR (Európai Statisztikai Rendszer) működésével kapcsolatos jogszabályok változása, a hivatalos statisztikára és a KSH működésére vonatkozó nemzeti szabályozás gyökeres átalakítását igényelte, amit konzisztens módon csak egy új, a mai kornak megfelelő statisztikai törvény megalkotásával lehetett megvalósítani.

Bár az 1993. évi Stt. jelentős módosításainak egy része azt célozta, hogy a hazai statisztikai jogi szabályozás illeszkedjék az uniós rendszerhez, azonban ezek a módosítások nem tudták konzekvensen átvenni az uniós jogi szabályozás minden elemét, továbbá időközben változtak a statisztikát érintő uniós jogszabályok is. Így

például az európai statisztikáról szóló 223/2009/EK rendeletet 2015 tavaszán módosították (2015/759 EK rendelet, továbbiakban: EU-rendelet) amelynek legfontosabb célja volt az ESR iránti bizalom erősítése. Az 1993. évi Stt. elfogadása óta 2005-ben hatályba lépett az Európai Statisztika Gyakorlati Kódexe, mely ajánlásoknak a magyar jogszabályokba történő figyelembevétele szintén nehézséget okozott. Ezért nem véletlen, hogy amikor az Eurostat szakértői 2014–2015-ben átvilágították a magyar KSH működését, javaslataik között első helyen szerepelt egy új statisztikai törvény megalkotásának a szükségessége.

Az 1993. évi Stt. elfogadása óta az informatika fejlődése felgyorsult, és az élet minden területén – a munka világában, a közigazgatásban, a statisztikában, sőt az emberek magánéletében egyaránt – jelentős változásokat hozott. A számítástechnika fejlettségének is köszönhető, hogy az adminisztratív nyilvántartások kialakítása, működtetése, ellenőrzése egyre hatékonyabbá vált, az adatállományok átadása, átvétele technikai szempontból a papíralaphoz képest nem okozott jelentős nehézséget. Már a modern statisztikai rendszerek kialakulásakor felmerült a nem statisztikai célú, adminisztratív és hatósági adatforrások felhasználásának igénye, többek között azzal a szándékkal, hogy az adatszolgáltatók terheit csökkentsék. Korábban az volt a feltételezés, hogy az adatszolgáltatók a statisztikai célú adatgyűjtések számára a valósághoz hűbb adatot szolgáltatnak, mint a hatóságoknak. Ma már ez a különbség – különösen a gazdasági szervezetek tekintetében – csökken, a számítástechnikai fejlődés miatt az állami szervek, például az adóhatóság több forrásból tudja ellenőrizni az adatokat, így ezt a körülményt is figyelembe véve az adatszolgáltatók többsége is rákényszerül arra, hogy az adminisztratív célú adatgyűjtések esetében is a valóságnak megfelelő vagy ahhoz közelítő adatokat szolgáltatson. Ezt a körülményt figyelembe véve a statisztika egyre jobban fel tudja használni ezeket az adatokat, így a korábbiakhoz képest még inkább megnőtt az adminisztratív és hatósági adatforrások statisztikai célú használatának jelentősége. Ehhez viszont az kell, hogy az adminisztratív és hatósági nyilvántartások felállításának kezdetén és a teljes működtetés során, sőt megszüntetésükkor is figyelembe kell venni a statisztikai módszertan kívánalmait. A nyilvántartásokat ezen kívül úgy szükséges kialakítani, hogy összekapcsolhatók legyenek más nyilvántartásokkal is. Az európai szintű szabályozás előírja ennek a feladatnak a részleteit, melynek rendelkezéseit az új magyar statisztikai törvényben is érvényesíteni kellett.

A statisztika iránti bizalom megteremtésének egyik fontos eszköze az adatszolgáltatók egyedi adatainak védelme. A magyar statisztikai törvények – még a pártállami idők 1973. évi törvényében is – mindig gondot fordítottak az adatvédelem témakörének szabályozására. Az informatika fejlődése ezt a területet is érintette azáltal, hogy a számítástechnika segítségével hatékonyabban lehet azonosítani az adatszolgáltatók egyedi adatait, következésképpen mind technikai, mind jogi szempontból erőteljesebb védelmi rendszert kell kiépíteni. Már az 1993. évi Stt. igyekezett

korszerű módon szabályozni az adatvédelem témakörét, azonban az elmúlt huszonhárom évben számos megoldandó gyakorlati probléma merült fel, melyet már csak egy új törvény által lehetett konzekvens módon megoldani. Az újragondolásra azért is szükség volt, mert uniós és hazai szinten egyaránt az adatvédelem kérdéskörét újraszabályozták, melynek egyik oka az informatikai fejlődés teremtette kihívás kezelése volt.

3. A statisztika jelenleg hatályos jogi szabályozása

Az 1993. évi Stt. előkészítéséhez hasonlóan a „2016. évi CLV. törvény a hivatalos statisztikáról” (továbbiakban: 2016. évi Stt.) törvény kapcsán is több koncepciós jellegű, alternatívákat felvázoló törvénytervezet született a KSH-ban az elmúlt évtizedben. Különösen az európai uniós csatlakozással és a vonatkozó uniós statisztikai rendelet változtatásával összefüggésben készültek tervezetek, például 2008-ban és 2015-ben. Végül 2016-ban létrejött egy olyan törvénytervezet, melyet a Kormány 2016 őszén alkalmasnak tartott az Országgyűlésnek beterjeszteni és képviselői vitára bocsátani. A kevés érdemi módosító javaslatok közé tartozott az, amely arra vonatkozott, hogy a KSH elnökét ne a miniszterelnök nevezze ki, hanem az Országgyűlés válassza meg. A módosító javaslatok közül a technikai jellegű szövegpontosításokra és nyelvhelyességi hibák javításaira vonatkozó képviselői indítványokat az előterjesztő elfogadásra javasolta. Azzal viszont az előterjesztő nem értett egyet, hogy a KSH elnökét az Országgyűlés választására bízza. Ez utóbbi téma már az 1993. évi Stt. országgyűlési vitájában is előkerült. Az akkori Kormány is azon az állásponton volt, hogy miután a KSH a magyar közigazgatás szerves része, sok szállal kötődik a központi és helyi közigazgatási szervekhez, ezért célszerű, hogy a KSH elnökét a miniszterelnök nevezze ki, figyelemmel arra, hogy az új törvényben a KSH-nak és elnökének szakmai függetlenségét számos garanciális szabály védi. Az új statisztikai törvényt végül az Országgyűlés 2016. december 6-án 113 igen, 36 nem és 23 tartózkodó szavazattal fogadta el, és rendelkezései – néhány kivétellel – 2017. január 1-jén léptek hatályba.

A 2016. évi Stt. az 1993. évinél jóval részletesebben szabályozza a hivatalos statisztikát oly módon, hogy az új törvény hét fejezetből, ötvenhárom paragrafusból áll. (Az 1993. évi Stt. huszonhét paragrafust tartalmazott.) A részletes szabályozás több szempontból követi és alkalmazza az EU-rendelet megoldásait, valamint az elmúlt huszonhárom év tapasztalatait okulva, igyekszik szabatosan, jól körülírva rendelkezni azokról a témákról, melyek az elmúlt években bizonytalanságot okoztak a gyakorlatban. Jelen tanulmányban az új statisztikai törvény és annak végrehajtási

rendeletének csak legfontosabb rendelkezéseit ismertetjük, elemezzük, viszonylag kevés paragrafust idézünk, tekintettel arra, hogy a törvény és annak végrehajtási rendelete a tanulmány mellékleteként online is elérhető (www.ksh.hu/statszemle).

3.1. Általános rendelkezések

A korábbi statisztikai törvények a tárgyi hatályt tekintve változatos kiterjesztésűek voltak, például az 1897. évi XXXV. törvény csak a KSH-ra, az 1929. évi XIX. törvény a hivatalos statisztikai szolgálatra, az 1993. évi Stt. pedig általában a statisztikai tevékenységet végzőkre vonatkozott. A 2016. évi Stt. esetében a jogalkotó úgy döntött, hogy a tárgyi hatály a hivatalos statisztikai tevékenységre terjed ki, amely folytatásának alapvető feltétele a Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagjaként történő akkreditáció, amelyet a KSH rendszeresen felülvizsgál. Hivatalos statisztikai tevékenységet csak a Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagjai végezhetnek. A hivatalos statisztikai tevékenység magában foglal minden, a statisztikai adat-előállítási folyamathoz tartozó tevékenységet. Ezen kívül a törvény hatálya kiterjed minden olyan személyre, szervezetre, aki vagy amely a hivatalos statisztikai tevékenységben adgyűjtőként, adatszolgáltatóként, adatátadóként, felhasználóként érintett (1. §).

Az 1993. évi Stt.-nek nagy hiányossága volt, hogy nem adta meg összefoglaló módon a statisztikával kapcsolatos fogalmak magyarozatát, illetve azt a megoldást választotta, hogy utalt más törvények, például az adatvédelmi törvényben található egyes fogalmak magyarozatára. (Néhány alapvető fogalmat – például az egyedi adat fogalmát – a törvény az adott témát tárgyaló részbe épített be.). A 2016. évi Stt. viszont nagy hangsúlyt helyez erre a kérdésre, 21 fogalmat definiál szemben az EU-rendelettel, melyben csak 12 fogalom magyarozata található (2. §). Az új törvény követi ugyanakkor az EU-rendelet tartalmi és formai megoldásait, és a fogalmak magyarozatának egy része – kissé átalakítva – is megtalálható benne. Az 1993. évi Stt. alkalmazásának tapasztalatai azt mutatták, hogy az új törvény egyes paragrafusainak helyes értelmezéséhez elengedhetetlen egyes fogalmak precíz megfogalmazása. E feladat végrehajtását jelentősen segítették a statisztikai tevékenység során felhalmozódott tapasztalatok. Például az adatvédelem témájában a 2016. évi Stt. számos fogalom (például a felfedés, a felfedési kockázat, a közvetlen és közvetett azonosítás) definícióját adja meg. Az adatvédelemmel kapcsolatos fogalmak pontos értelmezését az is segítette, hogy a KSH-ban több belső szabályzat is foglalkozik ezzel a témával, ezek közé tartozik a hivatal adatvédelmi és adathozzáférési szabályzata.

A 2016. évi Stt. 2. §-ában felsorolt értelmező rendelkezések közül nagy jelentősége van a „*statisztikai cél*” fogalmának, hiszen ez alapozza meg a statisztikai célú adatkezelésekre vonatkozó szabályozási mechanizmusokat.

„2. § E törvény alkalmazásában:

17. **statisztikai cél:** hivatalos statisztikai adat statisztikai adat-előállítási folyamatban való felhasználása.”

Miután a 2016. évi Stt. tárgyi hatálya csak a hivatalos statisztikai tevékenységre terjed ki, ezért a statisztikai cél fogalmát meghatározza ez a körülmény. Ugyanakkor a Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagjain kívüli intézmények (például akadémiai kutató intézetek, gazdaságkutató-intézetek, önkormányzatok) is végezhetnek statisztikai célú adatgyűjtést. Ez azt jelenti, hogy amennyiben ezek a szervek statisztikai célra gyűjtenek adatokat, állítanak elő információkat, akkor nem a 2016. évi Stt. hatálya alatt teszik ezt, hanem rájuk az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény és az Európai Unió új adatvédelmi rendeletének a szabályai az irányadók.

Az EU-rendeletben a statisztika vonatkozásában a következő definíció található:

„**statisztikák**»: mennyiségi és minőségi, összesített és reprezentatív információk, amelyek egy kollektív jelenséget jellemeznek az érintett sokaságban”.

Ez a meghatározás lényegében azt jelenti, hogy a statisztikában a tömegesen előforduló jelenségek a vizsgálat tárgyai, és az egyedi adatok gyűjtése nem célja, hanem eszköze a statisztikának.

Hasonlóan fontos – már az 1993. évi Stt. is definiálta – az „egyedi adat” fogalma, melynek alkalmazása többek között az adatvédelmi szabályozás szempontjából is meghatározó.

„2. § E törvény alkalmazásában:

5. **egyedi adat:** olyan adat vagy adatok olyan együttese, amely – a mindenkori legjobb technikai lehetőségek igénybevételével – lehetővé teszi a statisztikai egység közvetlen vagy közvetett azonosítását, illetve azon keresztül eddig nem ismert információ felfedését.”

Az egyedi adat pontos értelmezéséhez szükséges még két további fogalmat is idézni:

„10. **közvetlen azonosító:** a statisztikai egységhez rendelt egyedi azonosítási adat vagy kód (függetlenül annak nyilvános hozzáférhetőségétől), valamint a statisztikai egység neve, a statisztikai egységhez tartozó pontos címadat, valamint a statisztikai egység elérhetőségi adatai. Nem minősül közvetlen azonosítónak az adatkezelő által képzett technikai azonosító,

11. közvetett azonosítás: a statisztikai egység azonosítása bármilyen, a közvetlen azonosítástól eltérő módon, így a statisztikai adatállomány olyan változója alapján, amely kulcs részeként segíthet a statisztikai egységek azonosításában.”.

Nagyon fontos e két fogalom elkülönítése és alkalmazása, mert például amikor a 2016. évi Stt. 41. §-a a tudományos célú adathozzáférésről rendelkezik, akkor e paragrafus kimondja, hogy az egyedi adatokhoz való hozzáférés csak a közvetetten azonosítható adatokra vonatkozik. Ugyanez a helyzet a 39. § (3) bekezdés d) pontja esetén is, amikor bizonyos gazdasági tevékenységek adatköreinek nyilvánosságra hozásáról van szó.

3.2. A Hivatalos Statisztikai Szolgálat

A 2016. évi Stt. 3. § (1) bekezdése meghatározza a hivatalos statisztikai tevékenység célját, melyben jelzi, hogy a statisztikai információk nyilvánosságra hozásával tájékoztatni kell a politika, a társadalom és a gazdaság szereplőinek széles körét, beleértve a nemzetközi szervezeteket és az EU intézményeit. A 3. § (2) bekezdése pedig kimondja azt az általános kívánalmat, hogy a Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagjai által végzett hivatalos statisztikai tevékenységet az európai uniós jogszabályokkal, valamint egyéb nemzetközi ajánlásokban megfogalmazottakkal összhangban kell ellátni. Mint említettük, a 223/2009/EK rendelet módosítására azért került sor, mert mind az európai intézmények, mind a nemzeti hatóságok erősíteni kívánják a nemzeti statisztikai hivatalok szakmai és intézményi függetlenségét annak érdekében, hogy az európai szintű statisztikák megbízhatósága megkérdőjelezhetetlen legyen, valamint a valós gazdasági, társadalmi folyamatokra vonatkozó adatokat Európa-szerte garantáltan független, semleges és az objektivitás alapján működő statisztikai hivatalok állítsák elő. Fontos célja az új európai szintű szabályozásnak, hogy az esetleges torzító kormányzati szándékot (lásd Görögország) a jövőben el lehessen kerülni.

Ezért a 2016. évi Stt. átvette az EU-rendeletnek azt a részét (2. cikk), mely az Európai Statisztika Gyakorlati Kódexében is megfogalmazott statisztikai elveket közli. Ezek közül most a „szakmai függetlenség” elvét idézzük, hiszen az EU-rendelet módosításának egyik fő célja ezen elv erősítése volt (3. §):

„(3) A hivatalos statisztikai tevékenységgel kapcsolatos alapelvek
a) »**Szakmai függetlenség**«: a Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagjainak a hivatalos statisztika előállításánál során – különös tekintettel az alkalmazott technikák, eszközök, fogalmak, módszertanok és adatforrások kiválasztására, valamint a közzététel valamennyi formájának tar-

talmára és időzítésére – szakmailag független módon kell eljárnia, és ezeket a feladatokat bármilyen politikai vagy egyéb nyomástól és befolyástól mentesen, valamint egyéb, nem statisztikai tevékenységtől elkülönítve kell elvégezni. A Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagjánál a szervezet vezetője által erre kijelölt vezető felelős a hivatalos statisztikai tevékenységért. A hivatalos statisztikai tevékenységgel kapcsolatban utasításra, döntéshozatalra kizárólag a hivatalos statisztikai tevékenységért felelős vezető jogosult.”.

Már az 1993. évi Stt. 1999. évi módosítása (3/A. §) igyekezett a szakmai függetlenséget hangsúlyozni, azonban a 2016. évi Stt. ezt a követelményt még egyértelműbben fogalmazza meg. Erre azért is van szükség, mert a Hivatalos Statisztikai Szolgálatnak számos olyan tagja van (például a minisztériumok), amelyek egyaránt folytatnak adminisztratív (hatósági), illetve statisztikai célú tevékenységet. Ezért nagyon fontos kimondani: biztosítékok kellene arra vonatkozóan, hogy a statisztikai tevékenység akár a hatáskör, a személyi viszonyok és a számítógépes rendszer tekintetében a hatósági tevékenységektől elkülönüljön, valamint e feladat végrehajtását illetően a felelősségi viszonyoknak is tisztázottnak kell lenniük. Amikor a KSH az akkreditációs tevékenységet végzi, majd e körülményekre hangsúlyosan figyelnie kell. A 2016. évi Stt. 3. § (4) bekezdése kimondja: a magyar szabályozás úgy is kapcsolódik az uniós rendelkezésekhez, hogy az Európai Statisztika Gyakorlati Kódexbe foglaltakat a hazai viszonyokhoz adaptált Nemzeti Statisztika Gyakorlati Kódexe tartalmazza. A nemzeti kódexet a KSH elnöke adja ki, a dokumentumban foglaltak az akkreditációs eljárás alapját képezik.

Mint már láttuk az 1874. évi statisztikai törvény is kimondta, hogy az országos statisztikáért a KSH felel, és ezen elvet az ezt követő statisztikai törvények is igyekeztek érvényesíteni, valamint a hivatalt olyan helyzetbe hozni, hogy e feladatának eleget tudjon tenni. Azonban az 1993. évi Stt. hiába mondta ki, hogy a KSH feladatai közé tartozik az OSAP végrehajtásának figyelemmel kísérése, a statisztikai tevékenység összehangolása, szakmai koordinációja, ha a törvény megfelelő jogi eszközöket nem bocsátott a hivatal rendelkezésére. Erre a problémára már az Állami Számvevőszék 2003. évi vizsgálata is felhívta a figyelmet. E hiányosságot pótolva a 2016. évi Stt. 4. §-a részletesen rendelkezik a Hivatalos Statisztikai Szolgálaton belül a KSH és elnökének pozíciójáról, koordinációs feladatairól. A KSH a Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagja, elnöke főstatisztikusi feladatkörében látja el a szolgálat koordinációs teendőit. A főstatisztikus megjelölést a világ és Európa számos statisztikai hivatalára vonatkozó jogszabály alkalmazza a hivatal elnöke esetén. A főstatisztikusi feladatok elsődleges célja annak kifejezése, hogy a statisztikai hivatal elnöke nem csupán a szervezet vezetője, hanem az egész nemzeti statisztikai szolgálat tevékenységének összehangolásáért, szakmai koordinációjáért egy személyben felel.

A 2016. évi Stt. 5. §-a az eddigi statisztikai törvényekhez képest igen erős jogi eszközt ad a KSH elnökének kezébe: az akkreditációs eljárás alapján ő dönti el, hogy a Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagja lehet-e egy intézmény vagy sem. Nagyon lényeges garanciális szabály, hogy a Nemzeti Statisztika Gyakorlati Kódexének és az EU-rendeletnek való megfelelést a KSH ötévente felülvizsgálja, ennek során az akkreditációs eljárás szabályait kell alkalmazni. A törvény hatályba lépése után elkészült a Kormány végrehajtási rendelete (184/2017. (VII. 5.) Korm. rendelet, továbbiakban: 2017. évi Korm. rendelet), melynek 1–11. §-a részletesen szabályozza az akkreditációs eljárás menetét és főbb jellemzőit. Ez az eljárás számos ponton hasonlóságot mutat azzal, amit az Eurostat auditorai alkalmaznak a nemzeti statisztikai hivatalok ellenőrzésekor. A részleteket mellőzzük, ugyanakkor jelezzük, hogy az eljárás három szakaszból áll, az önértékelésből, a szakértői vizsgálatból és a döntéshozatalból. Az egyenlő elbánás biztosítása érdekében az akkreditációs eljárás módszertana és az önértékelő kérdőív mintája nyilvános, a KSH honlapján megtalálható. Tekintettel arra, hogy a Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagjai – az akkreditációs eljárás függvényében – változhatnak, a jogalkotó az 1993. évi Stt.-vel szemben azt a megoldást választotta, hogy a szolgálat tagjait nem sorolja fel a törvényben, hanem azok listáját a KSH elnöke hozza nyilvánosságra a hivatal honlapján. Ezzel el lehet kerülni, hogy a 2016. évi Stt.-t minden alkalommal módosítani kelljen, ha a statisztikai szolgálat tagjainak sorában változás történik.

Az Európai Unió statisztikai rendszere két nagy hálózathoz áll, az egyik az ESR, a másik a KBER (Központi Bankok Európai Rendszere). Ez utóbbi hálózat statisztikai adatok előállításával is foglalkozik, ezért szükséges e két rendszer közötti kapcsolatot megteremteni. Ez a kívánalom a nemzeti statisztikákra is vonatkozik, és ennek tesz eleget a 2016. évi Stt. 6. §-a. E rendelkezés pótolja azt a hiányosságot, mely az 1993. évi Stt.-t jellemezte, nevezetesen azt, hogy a törvény nem adott pontos iránymutatást az MNB-vel (Magyar Nemzeti Bank) történő együttműködésre. Az MNB-nek különleges státusa van a Hivatalos Statisztikai Szolgálaton belül, mivel meg kell felelnie a KBER által támasztott követelményeknek, valamint a Nemzeti Statisztika Gyakorlati Kódexben megfogalmazott elveknek is. Az MNB akkreditációs eljárása is különleges azáltal, hogy azt nem a KSH elnöke, hanem ötévenként maga az MNB végzi el önértékelés keretében. Az eredményről természetesen a KSH elnökét értesíti. A törvény 6. § (5) bekezdése szoros együttműködési kötelezettséget ír elő a KSH és az MNB között.

3.3. A Központi Statisztikai Hivatal

A korábbi statisztikai törvények mindegyike foglalkozott a KSH-val, már a magyar statisztikai rendszer centralizált jellegéből következően is, mint láttuk például

az 1897. évi XXXV. törvény kifejezetten a hivatalról szólt. A 2016. évi Stt. is nagyon részletesen, mintegy tizennégy paragrafusban, míg a többször módosított 1993. évi Stt. csak három paragrafusban rendelkezik a KSH-ról.

Már az 1993. évi Stt. országgyűlési vitájában is központi kérdés volt a KSH jogállása. Sokan úgy vélték, hogy a hivatal függetlenségét az biztosítja, ha nem a kormányfő, hanem a köztársasági elnök nevezi ki annak elnökét. Mint említettük, a viták során elhangzott, és a nemzetközi tapasztalatok is azt bizonyítják, hogy miután a statisztikai hivatal – a statisztikai rendszer működtetése okán – szoros kapcsolatban van a közigazgatás központi és helyi szereplőivel, ezért szükséges, hogy a kormányzati rendszer része legyen, mert csak így tud élő kapcsolatot kialakítani e közigazgatási szervekkel. A 2016. évi Stt. alkotói is erre az álláspontra helyezkedtek, és ezért a 7. § egyes bekezdéseit a következőképpen alakították:

„7. § (1) A KSH kormányhivatalként működő központi költségvetési szerv, amely szakmailag független.”

„(3) A jogszabályok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök nem sérthetik a KSH szakmai függetlenségét.”

„(5) A KSH elnöke törvényben meghatározott feladatkörében nem utasítható.

(6) A KSH költségvetése a (9) és (10) bekezdésben meghatározott költségvetési szervek, valamint az általa kezelt fejezeti kezelésű előirányzatok költségvetésével együtt a központi költségvetésről szóló törvényben önálló fejezetet képez.”.

Ezeket a rendelkezéseket nemcsak azért kellett meghozni, mert a KSH elnökét a miniszterelnök nevezi ki, hanem azért is, mert a hivatalnak úgy kell a koordinációs feladatait ellátnia, hogy vannak a kormányzati hierarchiában magasabb státusú intézmények (például minisztériumok), valamint a KSH felügyeletét nem is a kormányfő, hanem a Miniszterelnökséget vezető miniszter látja el. Ezért kellett beépíteni a törvénybe az idézett rendelkezéseket, melyek biztosítják a KSH – európai uniós jogszabályban is elvárt – szakmai és intézményi függetlenségét, illetve lehetővé teszi, hogy hatékonyan el tudja látni koordinációs tevékenységét a Hivatalos Statisztikai Szolgálaton belül. Különösen fontos, hogy a törvény kimondja: jogszabály, valamint közjogi szervezetszabályozó eszköz nem sértheti a KSH szakmai függetlenségét. Természetesen e rendelkezések hatékonyságát majd a gyakorlat fogja bizonyítani, összefüggésben a mindenkori kormányzati működési mechanizmussal, a független intézmények iránti bizalom erősségével.

A 2016. évi Stt. 8. §-a az 1993. évi Stt.-hez hasonlóan, a korábbi jogszabályhoz képest kissé részletesebben sorolja fel a KSH feladatait: a statisztikai adatok gyűjtését, feldolgozását, tárolását, elemzését, közlését és védelmét. A statisztikai módszer-

rekkel kezelt adatok képet adnak a tárgyév vagy valamely kiválasztott időszak társadalmi, gazdasági, népesedési, valamint környezeti helyzetének és folyamatainak alakulásáról, azok irányáról. Mind az állami és közigazgatási feladatok ellátásához, mind a társadalmi, gazdasági élet szereplőinek tevékenységéhez nélkülözhetetlenek az ezt megalapozó adatok. Ezen információk biztosítása érdekében kiemelkedő feladat az OSAP tervezetének összeállítása és végrehajtása. Ugyancsak jelentős feladata a KSH-nak a hivatalos statisztikai tevékenységben általánosan alkalmazható módszerek, fogalmak és osztályozások kialakítása. E szerepének erősítéséből is következik, hogy a 2016. évi Stt. az 1993. évihez képest egyfelől néhány feladatot konkrétan fogalmaz meg (például, hogy a KSH vezetői mely kormányzati fórumokon vesznek részt), másfelől új feladatok is jelentkeznek.

Az EU-rendelet szerint is biztosítani kell a tagállamoknak, hogy a nemzeti statisztikai hivatalok vezetőire vonatkozó személyzeti felvételi és kinevezési eljárások átláthatók legyenek, és kizárólag szakmai kritériumokon alapuljanak. A rendelet kimondja, hogy a nemzeti statisztikai hivatalok vezetői csak olyan indokkal bocsáthatók el vagy helyezhetők át más beosztásba, amely nem veszélyezteti a szakmai függetlenséget.

A 2016. évi Stt. 9–20. §-a – az EU-rendelkezések figyelembevételével – részletesen meghatározza a KSH elnökének kinevezésére és felmentésére vonatkozó szabályokat.

A KSH szakmai függetlenségét az is elősegíti, hogy a törvény a korábbiakhoz hasonlóan a KSH elnökének megadja a szervezet átalakításának, valamint a KSH munkatársai feletti munkáltatói jogkört (11. § (2) bekezdés). Az 1993. évi Stt.-hez képest az elnök munkáltatói szuverenitását az új törvény még inkább kiterjeszti azzal, hogy elnökhelyetteseit is a hivatal elnöke nevezi ki és menti fel (korábban ez a jog a miniszterelnöké volt) (13. § (2) bekezdés, 18. § (1) bekezdés).

A kormányzati koncepció részeként a KSH elnökének kinevezési időtartamát a törvény 6-ról 7 évre emelte – összhangban az autonóm szervezetek kinevezési gyakorlatával –, és a megbízatása két alkalommal meghosszabbítható (13. § (1) bekezdés), így optimális esetben egy személy akár 21 évig betöltheti ezt a pozíciót. Ez az időintervallum elegendő egy közép-, de akár egy hosszú távú szakmai program végrehajtására.

A 2016. évi Stt. a KSH elnökének kinevezéséhez szakmai, személyi és vezetői alkalmassági feltételeket határoz meg: képesítési követelményeket, valamint vezetői gyakorlat meglétét írja elő (14. §).

A hivatal függetlenségét biztosító fontos garanciális szabály, hogy az elnök megbízatásának megszűnésére, illetve megszüntetésére csak e törvényben felsorolt okból kerülhet sor a meghatározott időtartam lejártá előtt (16. §).

3.4. Statisztikai testületek

Az 1993. évi Stt. már az OST-ról is rendelkezett, a Nemzeti Statisztikai Koordinációs Testületet viszont a 2016. évi Stt. hozta létre. Mindkét testület főbb eljárási szabályait pedig a 2017. évi Korm. rendelet állapítja meg.

3.4.1. Az Országos Statisztikai Tanács

Az 1993. évi Stt. fontos újítása volt az OST megalakítása, pozíciójának meghatározása. Ezt a jogintézményt a 2016. évi Stt. is megtartja, azonban funkcióját kissé megváltoztatja (21. §). Az OST a KSH elnökének az adatszolgáltatók és felhasználók képviselőiből álló tanácsadó, véleményező testületévé alakul át. Tekintettel arra, hogy a Hivatalos Statisztikai Szolgálat működésével kapcsolatos kérdések megvitatására egy külön testületet (Nemzeti Statisztikai Koordinációs Testület) hoz létre a törvény, az OST tevékenységének fókuszsa az adat-előállítók oldaláról az adatszolgáltatók és -felhasználók felé helyeződik át. Az OST feladatköre kiegészül a Nemzeti Statisztika Gyakorlati Kódexének véleményezésével és az abban foglaltak végrehajtásának figyelemmel kísérésével, a Hivatalos Statisztikai Szolgálat tájékoztatási programjának megvitatásával, valamint – kiemelt jelentőségére tekintettel – a tudományos célú adathozzáférés feltételeinek véleményezésével és a felhasználói igényekről szóló elemzések megvitatásával. Az új szerepre és feladatkörre tekintettel az OST tagsága is átalakul, a testületnek a Hivatalos Statisztikai Szolgálat képviselői nem tagjai, de a szoros együttműködésre tekintettel az üléseken állandó meghívottként részt vesznek. A minisztériumok az OST tagságában, mint adatfelhasználók, illetve adott esetben, mint adminisztratív adatforrást kezelő szervek jelennek meg, nem pedig adat-előállítókként, ez utóbbi minőségükben azonban állandó meghívottként vannak jelen az OST-ben. A tanácsstagok kinevezésére, mandátumuk megszűnésére vonatkozó szabályok nem változnak – a korábbiakhoz hasonlóan – továbbra is a miniszterelnök nevezi ki őket a KSH elnökének javaslatára, három évi határozott időtartamra.

3.4.2. Nemzeti Statisztikai Koordinációs Testület

A 2016. évi Stt. létrehozta a Nemzeti Statisztikai Koordinációs Testületet, amelynek célja, hogy a Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagjai a hivatalos statisztikai tevékenységgel kapcsolatos kérdéseket megvitassák (22. §). A testület tagjait a szolgálat tagjai jelölik, mely alapján a KSH elnöke bízza meg őket határozatlan időre. A Nemzeti Statisztikai Koordinációs Testület elnöki tisztét a KSH elnöke látja el. A testület megvitat minden olyan kérdést, amely kapcsolódik a hivatalos statisztika fejlesztéséhez, előállításához és nyilvánosságra hozatalához, így különös tekintettel az egyes

prioritások megállapítására, stratégiák összeállítására, szükséges erőforrások felmérésére, de döntéshozatali jogkörrel nem rendelkezik. Véleményezi az OSAP és a különböző statisztikai osztályozások tervezetét, javaslatot tesz a hivatalos statisztikai tevékenységen belüli párhuzamosságok kiküszöbölésére, illetve megvitát egyéb módszertani kérdéseket. A törvény meghatározza a tagok kinevezésére, mandátumuk megszűnésére vonatkozó szabályokat.

3.5. Statisztikai adatfelvételek

A 2016. évi Stt. legterjedelmesebb, legtagoltabb és az 1993. évi Stt.-hez képest jelentősen átalakított fejezete a statisztikai adatfelvételekről szól (ezen a törvény a statisztikai adatgyűjtést és a statisztikai adatátvételt érti [23. § (1) bekezdés]).

A hivatalos statisztikai célú adatforrások az utóbbi években jelentősen átalakultak, illetve jelenleg is átalakulóban vannak a KSH és a Hivatalos Statisztikai Szolgálat egyéb tagjainak gyakorlatában. Egyre jellemzőbb az adminisztratív adatokban rejlő statisztikai célú potenciál kinyerése. Ennek is köszönhető a statisztikai adatgyűjtések számának csökkenése, egyben pedig a statisztikai adatátvételek számának növekedése. Ez a változás szükségessé tette a korábbi adatgyűjtésekre vonatkozó szabályrendszer új struktúrába rendezését, valamint az adatgyűjtések (ún. elsődleges adatforrások) és az adatátvételek (ún. másodlagos adatforrások) keretében előálló adatállományok – nemzetközi gyakorlatoknak is megfelelő – különválasztását. A statisztikai adatfelvételek ezen új típusú megközelítése miatt nagy jelentősége van annak, hogy a törvény értelmező rendelkezései körültekintően határozzák meg azokat a fogalmakat, melyek e téma szabályozásához szükségesek. Ezért érdemes e fogalmak pontos meghatározását felidézni (2016. évi Stt. 2. §):

„7. **elsődleges adatforrás:** olyan adatforrás, amelyből a statisztikai adatfelvétel által leírt sokaság adott időszakra vagy időpontra vonatkozó ismérvei teljes mértékben vagy részben statisztikai adatgyűjtéssel meghatározhatók,”;

„12. **másodlagos adatforrás:** olyan adatforrás, amelyből a statisztikai adatfelvétel által leírt sokaság adott időszakra vagy időpontra vonatkozó ismérvei teljes mértékben vagy részben statisztikai adatátvétellel meghatározhatók. A másodlagos adatforrások begyűjtésének két típusát különböztetjük meg: az adminisztratív forrásból történő adatátvételeket (adminisztratív adatátvétel) és az egyéb másodlagos forrásból történő adatátvételeket,”;

„6. **egyéb másodlagos adatforrás:** minden olyan másodlagos adatforrás, ami nem minősül adminisztratív adatforrásnak,”;

„3. **adminisztratív adatforrás:** olyan másodlagos adatforrás, amelyben tárolt adatok gyűjtését vagy azokról nyilvántartás vezetését jogszabály írja elő az adminisztratív adatforrás kezelője számára,”;

„13. **statisztikai adatátvétel:** a statisztikai adatfelvétel által meghatározott sokaság adott időszakra vagy időpontra vonatkozó ismérveinek meghatározásához más szervezet által nyilvántartott vagy összegyűjtött adatok átvétele, felhasználása,”.

A két adatforrás szétválasztásnak számos statisztikai módszertani oka van, többek között az adatgyűjtés, illetve az adat-előkészítés eltérő megoldásai, technikái. Ezzel összhangban a törvény külön szól a statisztikai adatgyűjtések, illetve adatátvételek kezeléséről.

A jogalap tekintetében a két típusú adatfelvétel között az egyik legfontosabb különbség, hogy a statisztikai adatgyűjtések kapcsán keletkeztetett adatszolgáltatói kötelezettséget jogszabálynak kell kimondania, ennek megfelelően a törvény rendelkezik ezen adatforrások esetén a megfelelő elrendelés jogalapjának előállításáról:

„23. § (2) Elsődleges adatforrásként statisztikai adatgyűjtés végrehajtható adatszolgáltatási kötelezettség elrendelésével és önkéntes adatszolgáltatással.”.

A jogi személy, valamint a gazdasági tevékenységére vonatkozóan a gazdasági tevékenységet folytató természetes személy és személyiségi joga szerint jogképes szervezet statisztikai adatszolgáltatási kötelezettségét minden év november 30-ig a Kormány rendelete állapítja meg (26. § (1) bekezdés). A természetes személyek adatszolgáltatási kötelezettségét viszont törvénynek kell kimondania:

„25. § (1) Természetes személytől személyes adatára vonatkozó kötelező adatszolgáltatást – a 26. § (1) bekezdésben foglalt kivétellel – csak törvény rendelhet el.”.

Kivéve többek között az egyéni vállalkozókat, akiktől – gazdasági tevékenységük okán – adatszolgáltatási kötelezettségüket kormányrendelettel is elő lehet írni:

„26. § (1) A Magyarországon gazdasági tevékenységet végző jogi személy, valamint a gazdasági tevékenységére vonatkozóan a gazdasági tevékenységet folytató természetes személy és a személyiségi joga szerint jogképes szervezet statisztikai adatszolgáltatási kötelezettségét minden év november 30-ig a Kormány rendelete állapítja meg.”.

A statisztikai adatátvételek részét képző adminisztratív adatátvételek esetén az uniós szabályozással összhangban a 2016. évi Stt. teremti meg azt az általános jog-alapot, amelyre hivatkozva az adminisztratív adatok hivatalos statisztikai célú hasznosítása megvalósul. (Magyarul az adminisztratív adatátvételek esetében nem kell külön-külön törvényben az adatszolgáltatási kötelezettséget kimondani.)

„28. § (1) Az adminisztratív adatforrások adattartalma – a jelen törvényben foglaltak figyelembevételével – hivatalos statisztikai célra korlátozás nélkül felhasználható.”

Beépültek a törvénybe azok a hivatalos statisztikai célú adminisztratív adatok hasznosítására vonatkozó kulcselemek, amelyeket az EU-rendelet elfogadásával ezen európai jogszabály is tartalmaz. Ezek az új rendelkezések teremtik meg azokat az általános jogi garanciákat, amelyek az adminisztratív adatok statisztikai célú felhasználásának jelenlegi megoldásait és gyakorlatát jelentősen bővítik, egységesítik és alkalmazásukkal a hivatalos statisztikák minősége tovább javítható, az adatszolgáltatói terhek tovább csökkenthetők. Fontos megjegyezni, hogy az adminisztratív adatátvételek térítésmentesen történnek, és az adatátvételek tényét együttműködési megállapodásokban kell rögzíteni.

A 2016. évi Stt. az adatátadások, -átvételek témájában jelentősen változtatott a korábbi szabályozáson és gyakorlaton. A törvény az EU-rendelet szabályait is figyelembe véve kitágította a statisztikai adatfelvételek eredményeinek rendszeren belüli mozgatásának lehetőségét, mind a tartalmat, mind a kedvezményezettek körét illetően. Több paragrafusában igyekszik pontosan szabályozni azt, hogy az adatok átadása-átvétele mikor vonatkozik összesített vagy egyedi adatra, természetes vagy nem természetes személyre. A statisztika iránti bizalom fenntartása érdekében fontos, hogy az adatok Hivatalos Statisztikai Szolgálaton belüli intenzívebb mozgása együtt járjon a kialakult gyakorlat kontroll alatt tartásával.

3.5.1. A statisztikai adatfelvételek általános szabályai

A 2016. évi Stt. 23. §-a néhány fontos, a gyakorlatban használatos elvet kimond. A törvény prioritást állít fel az adminisztratív adatforrás javára azzal, hogy statisztikai adatgyűjtés csak akkor jöhet szóba, ha nincs olyan statisztikai célra alkalmas adminisztratív adatforrás, mely egy ilyen adatgyűjtést kivált (23. § (3) bekezdés). Ugyanakkor kissé enyhíti a törvénynek ezt a szabályát azzal, hogy leszögezi, különlegesen indokolt esetben akkor is lehetséges statisztikai adatgyűjtést végrehajtani, ha van a témában más statisztikai adatgyűjtésből származó információ vagy adminisztratív adat (23. § (4) bekezdés). A törvény ezen rendelkezéseinek végrehajtásához nagy szükség van arra, hogy a Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagjai teljes körű információval rendelke-

zenek arról, hogy a szolgálat tagjai milyen típusú statisztikai adatgyűjtésekből és -átvételekből származó adattal rendelkeznek, tekintettel arra, hogy csak így lehet helyesen dönteni a törvény 23. § (3) és (4) bekezdés rendelkezéseinek alkalmazásáról.

A korábbi szabályozáshoz hasonlóan a 2016. évi Stt. kimondja, hogy a Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagjai a statisztikai célú adatfelvételeik végleges eredményeit térítésmentesen átvehetik, átadhatják egymásnak:

„23. § (5) A Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagjai a 28. § (7) bekezdésében és a 43. §-ban foglaltak figyelembevételével egymás között, statisztikai célra, térítésmentesen jogosultak a statisztikai adatfelvételtől származó, rendelkezésre álló végleges statisztikai adatok és kapcsolódó kiegészítő információk (metaadat) átadására, átvételére. A Hivatalos Statisztikai szolgálat tagja nem köteles átadni a statisztikai adat-előállítási folyamat során előálló, nem végleges adatokat.”.

Mint említettük, e rendelkezés helyes értelmezéséhez a jelen törvény több paragrafusát egymásra tekintettel kell elemezni. Az 1993. évi Stt. tapasztalatai alapján a törvény alkotói igyekeztek pontosabban fogalmazni és e téma minden lényeges részletét szabályozni. Egyértelművé tették, hogy csak a végleges adatok átadásáról lehet szó, és az adatkezelőnek a kiegészítő információkat, ún. metaadatokat is át kell adni. (Ugyanis a statisztikai adatfeldolgozásoknak fontos alkotórészei a metaadatok, valamint a feldolgozási folyamatnak több fázisa is van, amíg az adatok elnyerik végső formájukat, melyet végül az adatfeldolgozó közlésre szán.) Érdemes ezt az értelmező rendelkezést idézni (2. §):

„21. **végleges statisztikai adat:** a statisztikai adat-előállítási folyamat során előálló olyan adat, amely hivatalos közlés alapjául szolgál adott társadalmi, gazdasági vagy környezeti jelenség meghatározott időszaki/időponti állapotáról.”.

A 2016. évi Stt. 43. §-a még tovább pontosítja az adatok átadásának körülményeit, kimondja, hogy a Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagjai a statisztikai célból kezelt adatokat egymásnak átadhatják, de ezen belül az egyedi adatok átadása, átvétele csak kivételes lehet. E paragrafus a KSH-nak és az MNB-nek a szerepét – a jegybanki törvénnyel összhangban – azzal is megerősíti, hogy felhatalmazást ad a szolgálat e két szervezetének a többi tag által kezelt egyedi adatok átvételére. (Ez a felhatalmazás a természetes és nem természetes személyekre egyaránt vonatkozik).

„43. § (1) A Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagjai a 23. § (5) és (6) bekezdésben foglaltak szerint az általuk kezelt hivatalos statisztikai

adatokat hivatalos statisztikai célra egymás között átadhatják. Az adatátadás a 39. § (6) bekezdés b) pontja, valamint a (2) és (3) bekezdésben foglaltak kivételével egyedi adatra nem vonatkozhat. Az adatátadással kapcsolatos térítésre a 46. § (2) bekezdésben foglaltakat kell alkalmazni.

(2) A KSH jogosult a Hivatalos Statisztikai Szolgálat többi tagjától az általuk kezelt egyedi adatokat hivatalos statisztikai célra átvenni.

(3) Az MNB az MNB tv.-ben foglaltak szerint a jegybanki információs rendszer részeként működtetett statisztikai rendszerhez jogosult a Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagjaitól egyedi adatot átvenni.”

Az uniós csatlakozás miatt már az 1993. évi Stt.-t is úgy kellett módosítani, hogy az uniós statisztikák kezelése érdekében az egyedi adatokat továbbítani lehessen, ezt a szabályt rögzíti a 2016. évi Stt. 39. § (6) bekezdés b) pontja, mely részletesebben és pontosabban fogalmazza meg azt, hogy az ESR és KBER tagjai részére, mely feltételekkel lehet továbbítani egyedi adatot.

„39 § (6) b) az Európai Statisztikai Rendszer, illetve a KBER tagja részére, ha az egyedi adat továbbítása az Európai Statisztikai Rendelet, illetve más uniós jogi aktus alapján az európai statisztikák fejlesztése, előállítása vagy közzététele, illetve az európai statisztikák minőségének javítása érdekében szükséges;”.

A Hivatalos Statisztikai Szolgálaton belüli adatáramlás nyomon követésének biztosítékaként a jogalkotó nagy jelentőséget tulajdonít a kétoldalú megállapodásoknak és azok nyilvánosságra hozásának. E megállapodásoknak tartalmazniuk kell minimum az adatátadás célját, módját, az adatok tájékoztatási tevékenység során történő felhasználásának feltételeit (23. § (6) bekezdés). Az adminisztratív adatok vonatkozásában a törvény hasonlóképpen rendelkezik (28. § (8), (9) bekezdés), de – mint majd látni fogjuk – a megállapodás részleteit jobban kifejti.

3.5.2. Statisztikai adatgyűjtések

A statisztikai adatgyűjtések jogalapjáról már volt szó, ezen kívül az 1993. évi Stt. szabályait átvéve a 2016. évi Stt. meghatározza a különleges adatok körét, melyen belül bizonyos adatfajtákat (például nemzetiségre, vallásra vonatkozóan) kizárólag személyazonosításra alkalmatlan módon, az érintett személy önkéntes adatszolgáltatása alapján lehet gyűjteni (25. § (2) bekezdés a) pont).

A korábbi szabályozással összhangban a 2016. évi Stt. 26. §-a a Magyarországon gazdasági tevékenységet végző jogi személy, valamint a gazdasági tevékeny-

ségére vonatkozóan a gazdasági tevékenységet folytató természetes személy és a személyiségi joga szerint jogképes szervezet statisztikai adatszolgáltatási kötelezettségének taglalásáról szól. (Mint említettük ezen adatszolgáltatói kör kötelezettségét törvénynél alacsonyabb szintű jogszabály, kormányrendelet is megállapíthatja.) E paragrafus meghatározza a kormányrendelet összeállításának főbb jellemzőit például azt, hogy annak tervezetét a KSH állítja össze (26. § (2) bekezdés), mi tekinthető gazdasági tevékenységnek (26. § (3) bekezdés), az adatszolgáltatási kötelezettségnek mi a főbb tartalmi követelménye (rendelkezni kell az adatszolgáltatás címéről, gyakoriságáról és határidejéről, az adatszolgáltatók köréről stb.) (26. § (4) bekezdés). A korábbi statisztikai törvényekhez hasonlóan a 27. § (1) bekezdése tartalmazza azt a klasszikus szabályt, hogy az adatszolgáltatásra kötelezett az előírt adatokat a valóságnak megfelelő tartalommal köteles szolgáltatni, és ezt a tényt a Hivatalos Statisztikai Szolgálat illetékes tagja – akár a helyszínen is – ellenőrizheti (27. § (2) bekezdés).

A 2017. évi Korm. rendelet 14–20. §-a részleteiben szabályozza a statisztikai adatgyűjtések tartalmi és formai követelményeit, például – hasonlóan az 1993. évi Stt. végrehajtási rendeletéhez – rendelkezik arról, hogy milyen szöveggel kell az adatszolgáltató figyelmét felhívni, hogy önkéntes adatszolgáltatásról van szó.

„20. § (1) Önkéntes statisztikai adatgyűjtés esetében az adatgyűjtés önkéntességére »Az adatszolgáltatás nem kötelező! Az adatgyűjtés statisztikai célra történik!« szövegnek a kérdőíven és a statisztikai adatgyűjtést szolgáló egyéb irat fejlécén való feltüntetésével – kikérdezéses módon történő statisztikai adatgyűjtés esetén szóban – kell az adatszolgáltatásra felkért figyelmét felhívni.»

3.5.3. Adminisztratív adatforrások, adatátvételek adminisztratív nyilvántartásokból

Az adminisztratív adatforrások felhasználásának jogalapjáról már volt szó. Mint láttuk, a törvény rendelkezést tartalmaz az adminisztratív adatok statisztikai célú felhasználásának elsődlegességéről, ezt azonban csak akkor lehet teljesíteni, ha ezek az adatforrások a statisztikai módszertan szempontjait is figyelembe veszik, például, ha a szükséges információkat a statisztikai nomenklatúrák előírásai szerint lehet csoportosítani. Ennek biztosítása érdekében a 2016. évi Stt. 28. § (2) bekezdése egy nagyon lényeges és meghatározó rendelkezést tartalmaz. (E téma szabályozásával az 1993. évi Stt. is próbálkozott, azonban az akkori rendelkezések nem voltak olyan pontosak és részletesek, így alkalmazásuk hatékonysága elmaradt a jogalkotó szándékától. Ezt igyekszik pótolni a jelen törvényi szabályozás.)

„28. § (2) A hivatalos statisztikai felhasználásra való alkalmasság szempontjából az adminisztratív adatforrások tartalmát, módszertanát, fogalmi és osztályozási rendszerének kialakítását érintő kérdésekben az adatforrás létrehozásakor, módosításakor, megszüntetésekor – az eredeti adatkezelési cél sérelme nélkül – a KSH véleményét figyelembe kell venni.”

A törvény tehát külön kiemeli, ha a közigazgatás valamelyik szereplője adminisztratív adatforrást hoz létre, módosít, illetve megszüntet, akkor az adott adatforrás lényeges elemeinek kialakításához ki kell kérni a KSH véleményét, akinek ugyanakkor figyelembe kell vennie, hogy mi az adatforrás létrehozójának eredeti célja. A hivatal nem írhat elő olyan módosítást, mely eltér az eredeti céltól, és aránytalan terhet ró az adminisztratív adatot kezelő szervre. A KSH azonban csak akkor tudja e lényeges feladatát ellátni, ha tudomása van arról, hogy a közigazgatás intézményrendszere milyen adminisztratív adatforrásokat kezel, és az ezzel kapcsolatos akciókról időben értesül. Mint láttuk, a 2016. évi Stt. a statisztikai adatfelvételek eredményeinek átadásáról, átvételéről több helyen rendelkezik (23. § (5) bekezdés; 43. §; 39. § (6) bekezdés b), c) pont), az adminisztratív adatforrásokra vonatkozóan a 28. § (4), (5), (14) bekezdése tartalmaz fontos szabályokat.

„28. § (4) Az adminisztratív adatforrást kezelő szerv a Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagjai részére hivatalos statisztikai célra – a minősített adat kivételével – az (1) és (5) bekezdésben foglaltakra tekintettel a hivatalos statisztikai célnak megfelelő, egyedi azonosításra alkalmas módon, a kapcsolódó kiegészítő információkkal (metaadat) köteles az általa jogszabály felhatalmazása alapján nyilvántartásban, mint adminisztratív adatforrásban kezelt adatot átadni.

(5) A – KSH-t kivéve – a Hivatalos Statisztikai Szolgálat többi tagja a (4) bekezdés alapján személyes adatokhoz való hozzáférésre akkor jogosult, ha azt külön törvény elrendeli.”

Az adminisztratív adatforrások lényegéhez tartozik, hogy egyedi adatot kezel, hiszen jogokat és kötelezettségeket állapít meg egyedileg meghatározott természetes és nem természetes személyekre egyaránt. Ezért a törvény az adatátadási kötelezettség-nél nyilvánvalóan előírja, hogy e kötelezettséget egyedi azonosításra alkalmas módon kell teljesíteni. (Meg kell jegyezni, hogy ez a jelentős felhatalmazás nagy felelősséget ró a Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagjaira, hiszen az 1993. évi Stt. csak a KSH részére biztosította az adminisztratív adatok korlátozás nélküli átvételét, kivéve a személyes adatokat.) A 2016. évi Stt. kiemelten figyel a személyes adatok kezelésére, ebben az esetben is csak a KSH-nak biztosítja azt a jogot, hogy e törvény alap-

ján az adminisztratív adatforrások személyes adatait korlátozás nélkül átvegye, a Hivatalos Statisztikai Szolgálat többi tagja – az MNB is – csak akkor juthat hozzá személyes adatokhoz, ha ezt külön törvény megengedi.

A jogalkotó az adminisztratív adatok vonatkozásában rendelkezik arról is, ha a Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagja az általa átvett adminisztratív adatot tovább akarja adni tudományos feldolgozás céljára, ezt a tényt bele kell foglalni az adminisztratív adat eredeti kezelőjével kötött együttműködési megállapodásba (28. § (14) bekezdés). A 2016. évi Stt. érzékelve azt, hogy adatvédelmi szempontból is milyen nagy jelentősége van az adminisztratív adatok intézmények közötti korlátozás nélküli áramlásának, ezért ezen adatok átadására, átvételére együttműködési megállapodás megkötésére kötelezi a résztvevőket (28. § (7) bekezdés). A jogalkotó a nagyobb nyomaték kedvéért a megállapodás részletes tartalmi és formai követelményét nem kormányrendeletben, hanem a jelen törvényben szabályozza (28. § (8), (9) bekezdés). A 28. § (8) bekezdése tizenhét pontban, a (9) bekezdés hat pontban írja elő az együttműködési megállapodások kötelező elemeit.

3.5.4. Népmozgalmi statisztika

A KSH egyik legrégebbi adatgyűjtései közé tartozik a népmozgalmi statisztika, és már az 1993. évi Stt. alkotói is úgy látták jónak, hogy e sokrétű, személyes adatokat tartalmazó adatgyűjtést ne külön törvényben szabályozzák. Miután a természetes személy személyes adatát csak törvény felhatalmazása alapján lehet gyűjteni, ezért a 2016. évi Stt. meghatározza azokat az adatköröket, amelyeket az adatszolgáltató-szerveken keresztül a KSH népmozgalmi statisztikai célra jogosult gyűjteni (30. § (1) bekezdés). Adatvédelmi szempontból fontos rendelkezése a törvénynek, hogy az adatfeldolgozás során az azonosítókat törölni kell.

„30. § (4) A népmozgalmi eseménnyel, valamint a lakcímváltozással kapcsolatban gyűjtött adatok közül a nevet, a lakcímet és a társadalombiztosítási azonosító jelet és az egyedi elektronikus anyakönyvi azonosítót az adatok teljessége és összefüggése ellenőrzésének befejezését követő nyolc napon belül törölni kell.”

3.5.5. Országos Statisztikai Adatfelvételi Program

Az 1993. évi Stt. előremutató rendelkezése volt az OSAP szabályozása, mely szerint kormányrendeletben kell rendelkezni a nem természetes személyekre vonatkozóan az éves statisztikai adatgyűjtésekről és adatátvételekről.

Miután a 2016. évi Stt. nagy jelentőséget tulajdonít az adminisztratív adatok átvételének, ezért e tény az 1993. évi Stt. által szabályozott OSAP pozícióját is megvál-

toztatja. Mint említettük, a statisztikai adatgyűjtéseknek és az adminisztratív adatok átvételének jogalapja eltér egymástól, ez utóbbit a jelen törvény általános felhatalmazása adja meg (28. § (1) bekezdés), melynek következtében az adminisztratív adatok átvételéről nem szükséges kormányrendeletben rendelkezni. Ugyanakkor szükség van arra, hogy legyen egy olyan, minden évben aktualizált nyilvántartás, mely egységesen tartalmazza mindazon statisztikai adatfelvételeket (önkéntes és kötelező adatgyűjtéseket, adatátvételeket), amelyeket a Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagjai az adott évben, a hivatalos statisztikák előállítására érdekében végre kívánnak hajtani. (Így a 2016. évi Stt. által szabályozott és a nevében is kicsit eltérő Országos Statisztikai *Adatfelvételi* Program nem összekeverendő az 1993. évi Stt. által említett Országos Statisztikai *Adatgyűjtési* Programmal.) A 2016. évi Stt. tehát az OSAP-ot egyfajta statisztikai munkatervnek tekinti, és előírja, hogy a Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagjai az adott tárgyévre vonatkozóan értesítsék a KSH-át az általuk végrehajtandó statisztikai adatfelvételek főbb jellemzőiről (31. § (2) bekezdés), mely alapján összeállított listát a KSH elnöke a tárgyévet megelőző év december 1-jéig jóvá hagyja, és a KSH honlapján nyilvánosságra hozza. Így a hivatalos statisztikai tevékenységben részt vevő adatgyűjtők, adatszolgáltatók, adatátadók és felhasználók tájékoztatást kapnak az adott év statisztikai adatfelvételeinek teljes vertikumáról.

Az immár megváltozott funkciójú OSAP mellett, a 2016. évi Stt. szerint a Kormány csak a közvetlen adatgyűjtések (23. § (2) bekezdés) és az egyéb adatátvételek (29. §) elrendelésére van felhatalmazása. Ennek megfelelően módosítani kell a 288/2009 (XII. 15.). Korm. rendeletet, vagy az új helyzetre tekintettel teljesen új kormányrendeletet kell meghozni, ahogy azt a már korábban ismertett jelen törvény 26. §-a előírja.

3.5.6. Az adatszolgáltatás elmulasztásának, illetve a hamis adatszolgáltatás jogkövetkezményei

Miután a törvény adatszolgáltatási kötelezettséget ír elő, és ezzel nem megelégedve még azt is kimondja, hogy nem akármilyen adat, hanem valós adat szolgáltatásának kötelezettségéről van szó. Ezért, ha ez nem történik meg, akkor a statisztikai adatszolgáltatási kötelezettségek megsértése súlyosan veszélyeztetheti a hivatalos statisztikák minőségét, megbízhatóságát, ezen keresztül pedig a statisztikai adatokra alapozott döntések helytállóságát. Az elmúlt 150 év statisztikai törvényei is az adott kor jogi kultúrájához igazodva szabályozták a szankciók kérdését. A korábbi jogszabályok többsége általában pénzbüntetést alkalmazott azon adatszolgáltatókkal szemben, akik egyáltalán nem, vagy késve szolgáltatott adatot, illetve valótlan információkat adtak. (Könnyen belátható, hogy az utóbbi tényállás a nehezebben bizonyítható. Voltak olyan időszakok – például az 1950-es évek –, amikor még börtönbüntetést is kilátásba helyeztek erre az esetre [1952. évi VI. törvény 15. §]).

A rendszerváltozáskor az előző évtizedekhez képest jelentősen átalakultak a tulajdoni viszonyok, a vállalati adatszolgáltatói kör, az adatszolgáltatók száma néhány év alatt több ezerszeresére nőtt, így nagyobb jelentősége volt annak, hogy a jogszabály milyen szankciókat alkalmaz az adatszolgáltatás elmulasztásának, illetve a hamis adatok szolgáltatásának esetén. (A pártállami időkben a relatíve alacsony számú, többségében az állami tulajdonú adatszolgáltatókat jobban lehetett ösztönözni kötelezettségeik teljesítésére.) Kezdetben az 1993. évi Stt. meglegedett azzal, hogy a kérdést az akkor hatályban levő szabálysértéseket szabályozó kormányrendelet módosításával rendezte, és a pénzbüntetés felső határát ötvenezer forintban állapította meg. A felgyűlt tapasztalatok alapján az 1993. évi Stt.-t módosították, és összhangban a közigazgatási hatósági eljárás szabályaival e kötelezettségek megszegésének körülményeit a törvényben jobban meghatározták, a bírság összegét jelentősen megemelték (9/B §). Végül ez a módosítás képezte a 2016. évi Stt. vonatkozó rendelkezésének alapját (32–34. §).

A bírság kiszabására közigazgatási hatósági eljárás keretében kerülhet sor, melyet az illetékességgel rendelkező kormányhivatal folytat le. A bírság mértéke természetes személyek esetén nem tartalmaz alsó korlátot (a felső korlát 200 ezer forint), míg jogi személyek esetében mérlegelési jogot hagy a kormányhivatal számára a legalacsonyabb (100 ezer forint) és a legmagasabb (2 millió forint) lehetséges összeg közötti döntésre. A törvény az adatszolgáltatás elmulasztását (32. §), a hamis adatszolgáltatás jogkövetkezményeit (33. §) külön paragrafusban szabályozza.

Tekintettel arra, hogy a hivatalos statisztikának nem célja és nem elsődleges érdeke a bírság kiszabása, hanem a cél a minél teljesebb körű adatszolgáltatás és a lehető legjobb minőségű hivatalos statisztikai adat előállítása, ezért a nyilvánosságnak kiemelt jelentősége van a visszatartó erő szempontjából. Ennek alapján a törvény lehetővé teszi, hogy a Hivatalos Statisztikai Szolgálat statisztikai adatfelvétel végrehajtásáért felelős tagja saját honlapján nyilvánosságra hozza a jogerősen lezárt hatósági eljárásban bírsággal sújtott jogi személy és személyes joga szerint jogképes szervezet nevét, székhelyét, telephelyét, adószámát és a kiszabott bírság összegét (34. §). Itt is csak a nem természetes személyekkel kapcsolatos rendelkezésekről van szó.

3.5.7. Statisztikai nyilvántartások és statisztikai regiszterek kezelése, a statisztikai számjel

A hivatalos statisztikák előállítása céljából a Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagjai ún. felvételi kereteket (listákat) használnak az adatszolgáltatók kijelölésére. Ezek a listák jellemző módon, rendszeresen karbantartott statisztikai nyilvántartásokra épülnek, ezeket statisztikai regiszterekként különböztetjük meg. A szolgálat tagjai közötti információcsere, illetve az adatszolgáltatói kijelölések módszertani összhang-

jának megteremtése érdekében fontos, hogy az elérhető statisztikai regiszterek ismeretek és dokumentáltak legyenek a tagok és általában a felhasználók számára. Ennek érdekében a törvény általánosan meghatározza a statisztikai regiszterek adatköreinek tartalmát (35. §), és rendelkezik az alapvető információk nyilvánosságáról (36. §). A KSH pozíciójának erősítési szándéka itt is tetten érhető, hiszen a 37. § kimondja, hogy a regiszterek létrehozásához, módosításához, megszüntetéséhez a KSH egyetértése szükséges.

A jogi személyek, valamint a gazdasági tevékenységet folytató természetes személyek és személyes joga szerint jogképes szervezetek nyilvántartását szolgálja a statisztikai számjel, amelyet nem csupán a KSH, hanem egyéb adminisztratív nyilvántartások is használnak. A törvény szabályozza a statisztikai számjel kiadásának folyamatát, ami az adminisztratív terhek csökkentése érdekében a szervezetet nyilvántartásba vevő szerven keresztül, egyablakos rendszer keretében történik (38. §).

3.6. Statisztikai adatok nyilvánossága

A 2016. évi Stt. ebben az alfejezetben először részletesen szól az adathozzáférés szabályairól, majd ennél szűkebben rendelkezik a tájékoztatás témájáról.

3.6.1. Az adathozzáférés szabályai

A 2016. évi Stt. is – a korábbi szabályozásokkal összhangban – leszögezi, hogy az előállított hivatalos statisztikai adatok főszabály szerint nyilvánosak (39. § (1) bekezdés). Ez érthető is, hiszen a hivatalos statisztika célja, hogy a lehető legjobb minőségű statisztikai adatok előállítása útján tájékoztassa a társadalom, a gazdaság, a környezet állapotáról és annak változásairól a közvéleményt, az állami szerveket, a gazdasági szervezeteket, beleértve a pénzügyi piacokat, a civil szervezeteket, a tudományos tevékenységet végzőket vagy a média szereplőit.

A hivatalos statisztikai adatok nyilvánosságát az adatszolgáltatók adatainak védelméhez fűződő érdek korlátozhatja (39. § (2) bekezdés). Már az 1993. évi Stt. és annak módosításai is igyekeztek jól körülhatárolni és megfogalmazni azokat a kivételeket, melyek lehetővé teszik az egyedi adatok nyilvánosságra hozását és továbbítását. Az azóta eltelt 23 év alatt sok tapasztalat gyűlt össze ebben a témában, melyet a 2016. évi Stt. alkotói igyekeztek hasznosítani és egyes kivételeket jól körülírni, definiálni (összhangban az uniós jogszabályokkal is). A 2016. évi Stt. 39. § (3)–(6) bekezdése tételesen felsorolja ezeket az eseteket.

A saját adatokkal kapcsolatos önrendelkezési jogból következik, hogy ha az adatszolgáltató írásban hozzájárul adatainak nyilvános közléséhez, akkor az egyedi adat is továbbítható és nyilvánosságra hozható. Természetesen az írásbeli hozzájárulásnak

egyértelműnek kell lennie, például szükséges nyilatkozni arról, hogy a hozzájárulás mely célra vonatkozik és mennyi ideig érvényes (39. § (3) bekezdés a) pont). E témának egy további változata, mikor az adatszolgáltató az adatgyűjtés során megadott adatait szintén írásban kéri vissza. A jogszabály kimondja, hogy csak az az információ adható vissza, melyet az adatszolgáltató eredetileg megadott, ugyanis a statisztikai feldolgozás során ezen információk – például a hibajavítás munkafolyamatában – módosulhattak (39. § (6) bekezdés a) pont).

Amennyiben valamely uniós jogi aktus egyedi feltételeket és körülményeket határoz meg, amelyek alapján – az adatszolgáltató előzetes, írásbeli tiltakozó nyilatkozatának hiányában – az adatszolgáltatóra vonatkozó, hivatalos statisztikai célú, közvetett azonosítást lehetővé tevő adatról van szó, akkor az adat nyilvánosságra hozható, ezt nevezi a szakirodalom „passzív” adatvédelemnek. Ebben a körben tehát arról van szó, ha az adatszolgáltató nem tiltakozik adatainak nyilvánosságra hozásáról, akkor a „hallgatás beleegyezés”-ként értelmezés alapján a közvetetten azonosítható egyedi adatot nyilvánosságra lehet hozni. (39. § (3) bekezdés b) pont).

Az információs önrendelkezési jogról és információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény szerint, ha az egyedi adat közérdekű vagy közérdekből nyilvános, akkor ezen információ is nyilvánosságra hozható (39. § (3) bekezdés c) pont).

A statisztikai tájékoztatásban olykor jelentős problémát okoz, miszerint az információkat csak úgy lehet közölni, hogy az adatszolgáltató egyedi adatait ne lehessen beazonosítani, ezzel viszont számos, főleg a gazdasági szervezetek tevékenységére vonatkozó értékes információ elvész. Azon egyszerű okból, hogy egy-egy gazdasági tevékenységet nagyon kevés gazdasági szereplő végez, e tevékenységet végzők könnyen beazonosíthatóvá válnak (például a vasúti és légi szállítás területén). Az 1993. évi Stt. és végrehajtási rendelete ezt a problémát úgy próbálta kezelni, hogy kormányrendeletben mondta ki: egy-egy adatcellában összesítve sem lehet nyilvánosságra hozni olyan adatot, amelynél az előfordulási gyakoriság háromnál kevesebb értéket tartalmaz. A tapasztalatok alapján ez túl merev szabálynak bizonyult, hiszen előfordultak olyan információk, melyek estében annak ellenére, hogy a cellákban háromnál kevesebb érték volt, mégsem lehetett az adatszolgáltatókat beazonosítani (például egyes reprezentatív adatfelvételeknél). Ennek ellenkezője is igaz lehet, hogy a háromnál több gyakoriság esetén is be lehetett azonosítani az adatszolgáltatót. Ezért a 2016. évi Stt. másképpen közelítette meg a kérdést, mert a 39. § (3) bekezdés d) pontban kimondja, hogy bizonyos gazdasági tevékenységet végző természetes mértékegységben kifejezhető információkat akkor is lehet közölni, ha az adatszolgáltató közvetett módon beazonosítható. E pontokban olyan, főleg szolgáltatás jellegű tevékenységek vannak felsorolva, amelyekben a gazdasági szereplők száma viszonylag csekély (például posta, távközlés). Bizonyos esetekben a törvény nem gazdasági tevékenységekről, hanem adatkörökről szól (39. § (3) bekezdés e) pont). A statisztikai tájékoztatás szempontjából ez a jogi szabályozás nagyobb biztonságot teremt az

adatközlő számára, mert e jelentős problémát a jogalkotó törvényi szinten próbálja egzakt módon rendezni.

A statisztikai rendszer fontos részét képezik a statisztikai nyilvántartások és regiszterek. Az elmúlt évtizedek tapasztalatain okulva a 2016. évi Stt. igyekszik minden részletében szabályozni ezt a kérdést. Mint láttuk, a 35. § részletesen szól a regiszterek általános jellemzőiről, a 39. § (4) és (5) bekezdése pedig kimondja, hogy a Településregiszter és a Magyarország Helységnévtára nyilvános, a Gazdasági Szervezetek Regiszterének alapadatai (azonosítási jellemzők, elérhetőséget segítő adatok) a KSH által meghatározott kategóriák szerint nyilvánosak. Ez azt jelenti, hogy a gazdasági szervezetek nevéhez és néhány alapadatához az adatfelhasználók hozzáférhetnek, például egyes árbevételi kategórián belüli árbevételi adatokhoz is.

A 2016. évi Stt. is – az 1993. évi Stt.-hez hasonlóan – szabályozza a szervezeten belüli adatáramlást. A törvény a Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagjai részére általános felhatalmazást ad arra, hogy egyedi adatot a szervezeten belül hivatalos statisztikai célból, a cél eléréséhez szükséges mértékben továbbíthassanak.

Egyedi adat továbbítható:

„39 § (6) c) a Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagjai esetében szervezeten belül hivatalos statisztikai célból, a cél eléréséhez szükséges mértékben.”

Ezzel kapcsolatban külön garanciális kérdés a statisztikai célból kezelt személyes adatok, adatállományok összekapcsolása. Mint láttuk a Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagjai – statisztikai célból – az általuk kezelt adatállományokat általában különösebb megszorítás nélkül továbbíthatják, összekapcsolhatják, azonban a személyes adatokat tartalmazó adatbázisokkal ezt csak a szükséges mértékben és ideig tehetik meg. (A statisztikai munka természetéből adódik, hogy az összekapcsolás főleg egyedi adatok szintjén történik.)

„42. § A Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagja jogosult a kezelésében lévő, személyes adatokat tartalmazó adatbázisokat hivatalos statisztikai tevékenység céljából a cél eléréséhez szükséges mértékben és ideig, szervezeten belül összekapcsolni.”

A 2016. évi Stt. tehát széles körű felhatalmazást ad a szolgálat tagjainak arra, hogy a szervezeten belül a máshonnan átvett adminisztratív vagy statisztikai adatokat, a saját maguk által kezelt statisztikai célú egyedi adatokat a szervezetükön belül továbbíthassák, összekapcsolhassák. Ezért a Hivatalos Statisztikai Szolgálat azon tagjainál, ahol statisztikai célú és hatósági adatok egyaránt megtalálhatók, nagyon ügyelni kell arra, hogy e két eltérő célú rendszer az adott szervezeten belül minden szinten elkülönüljön egymástól.

Különösen fontos garanciális elemet jelent a 2016. évi Stt. 39. § (8) bekezdése annak fényében, hogy az adminisztratív célú egyedi adatok korábbiaknál jelentősebb felhasználása rendkívüli mértékben növelni fogja a statisztikai rendszeren belüli áramlásukat. A jelen törvény e bekezdése egyértelműen leszögezi, hogy tilos a statisztikai felvételek keretében kezelt egyedi adat nem statisztikai célú felhasználása. Az elmúlt évek tapasztalatai miatt került be konkrét megfogalmazásban, hogy statisztikai célú egyedi adat büntető-, polgári peres, nem peres eljárás, hatósági, adóigazgatási eljárás tárgya nem lehet, ugyanis ezen eljárást lefolytató szervek többször próbálkoztak a KSH-tól olyan információkat megszerezni, melyek az egyedi adatok felhasználásának tilalmába ütköztek.

Az adatvédelmi törvény elfogadásának hatására 1992 óta a törvényalkotók nagy gondot fordítottak arra, hogy a személyes adatok kezelésének minél több garanciális szabálya beépüljön a törvényekbe. Így a természetes személyekre vonatkozó adatok kezelésére a 2016. évi Stt. – az 1993. évi Stt. szabályaival összhangban, de azt pontosítva – külön rendelkezéseket tartalmaz, melyek alapján a személyazonosító-adatokat az adatállománytól leválasztva kell kezelni, és azok az adatállománnyal csak statisztikai célra, a cél eléréséhez szükséges ideig kapcsolhatók össze. Ilyen cél lehet a felvételi keret kijelölése, az újabb adatállományok meglévőhöz kapcsolása, az állomány validálása, editálása (40. §).

Az 1993. évi Stt. elfogadása óta állandó téma volt a tudományos kutatás igényeinek kielégítése. Az elmúlt 23 évben a KSH – saját rendszerén belül – igyekezett ezeket az igényeket kielégíteni, annak ellenére, hogy ez a téma az 1993. évi Stt.-ben nem volt megnyugtató módon szabályozva. A KSH-ban folyó gyakorlati munka tapasztalatai, az e témával kapcsolatos belső szabályzatok kidolgozottsága is segített abban, hogy a 2016. évi Stt. – immár az egész Hivatalos Statisztikai Szolgálatra kiterjesztve – elismerje: a tudományos kutatások céljához sok esetben a felfedés elleni védelemmel ellátott táblázatos adatoknál részletesebbre van szükség, melyek esetében fennállhat a közvetett azonosítás kockázata. Így a törvény – megfelelő biztosítékok mellett – lehetővé teszi ezeknek az adatoknak a tudományos célú megismerését, elismerve a tudományos célhoz fűződő kiemelt érdeket. A megfelelő biztosítékot – amely garantálja az adatszolgáltatók érdekeinek védelmét – egyrészt a biztonságos fizikai környezet jelenti, melyet az adatkezelő ellenőrzése alatt tart, és amelyből csak felfedés elleni védelemmel ellátott eredmény vihető ki. Ez esetben a statisztikai egységek felfedési kockázata a mindenkori legjobb eljárásokkal összhangban minimális. A biztonságos környezet mellett, megfelelő felfedés elleni védelmi módszerek alkalmazásával más adatállományok is hozzáférhetővé tehetők előzetesen igazolt tudományos célból.

A törvény előírja, hogy a tudományos célú adatok kezelésének részletes szabályait a Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagjai belső szabályzatban állapítsák meg, melynek kiadásához a KSH elnökének egyetértése szükséges, továbbá e szabályzatokat nyilvánosságra kell hozni (41. §).

3.6.2. A tájékoztatás szabályai

A 2016. évi Stt. viszonylag röviden szól a tájékoztatás témájáról, hiszen a KSH és a Hivatalos Statisztikai Szolgálat többi tagja változatos megoldásokat alkalmaz annak érdekében, hogy a hivatalos statisztikák minél részletesebb körben és időben elérhetőek legyenek a szakmai és laikus közvélemény számára egyaránt. Az Európai Statisztika Gyakorlati Kódexe és ennek nyomán a Nemzeti Statisztika Gyakorlati Kódexe számos olyan elemet tartalmaz, melyet a tájékoztatás során érvényesíteni kell. Ezek közé tartozik például, hogy a közölt statisztikáknak pontosnak, megbízhatónak, időszerűnek és közérthetőnek kell lenniük. A tájékoztatásnak az is a feladata, hogy egyes témában a múlt és jelen folyamatainak összefüggéseit feltárják, ezért e statisztikáknak térben és időben, lehetőség szerint más országok statisztikáival is összehasonlíthatónak kell lenniük.

A 2016. évi Stt. több helyen is próbálja érvényesíteni a KSH koordinációs szerepét, többek között a 45. § (1) és (2) bekezdésében ezt teszi, mikor kimondja, hogy a KSH koordinációs feladatai, jogköre a tájékoztatás területére is kiterjednek, így különösen az Eurostat részére történő adatküldésekre. Ilyen adatküldést kizárólag az Európai Statisztikai Rendelet szerinti, a KSH elnöke által megjelölt nemzeti statisztikai hatóság, illetve az MNB teljesíthet.

Az 1993. évi Stt. elfogadása óta jelentős mértékben megnőtt azon adatkérések száma, melyek túlmutatnak a nyilvánosságra hozott statisztikai táblázatokon, elemzésein és magyarázatain. Miután egyedi kérésre összeállított adatállományok – különös tekintettel a tudományos célú adathozzáférésre – a kért tartalomban és formában nem szükségszerűen állnak közvetlenül rendelkezésre a Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagjainál, ezek előállítása sokszor jelentős többletmunkával és közvetett költségekkel (például biztonságos környezet üzemeltetése) jár. A törvény lehetővé teszi, hogy ezekben az esetekben a szolgálat tagjai az önköltségszámítás szabályai szerint a költségek fedezésére térítési díjat számoljanak fel az adatkérővel szemben. Ennél a rendelkezésnél figyelembe kell venni azt a tényt, hogy az előállított és nyilvánosságra hozott hivatalos statisztikai adatok közfeladat ellátásához kapcsolódóan keletkeznek, és mint ilyenek közérdekű adatnak minősülnek. Így a térítési díjak számításakor ezt a tényt szem előtt kell tartani. Az adathozzáférés és a térítés rendjét belső szabályzatban kell rögzíteni, és az abban foglaltakat nyilvánosságra kell hozni (46. §).

A záró rendelkezések körében a törvény tartalmazza a felhatalmazó rendelkezéseket a Kormány és a KSH felügyeletét ellátó miniszter számára, a jogharmonizációs záradékot, valamint az azokat hatályon kívül helyező és módosító rendelkezéseket (47–53. §).

4. Összefoglalás

A hetedik statisztikai törvény alapvető dokumentuma a magyar statisztikai szolgálat működésének, számos új rendelkezése választ ad korunk társadalmi-gazdasági és technológiai kihívásaira, biztosítja a statisztikai adatok iránti fokozott igények kielégítését.

Tartalmazza a KSH és elnökének függetlenségét biztosító szabályokat, a hivatalnak a Hivatalos Statisztikai Szolgálaton belüli koordinációs hatáskörét és eljárásrendjét, beleértve a Nemzeti Statisztika Gyakorlati Kódexének kidolgozását, a szolgálat tagjaival kapcsolatos akkreditációs és felülvizsgálati jogkör megállapítását, valamint a Hivatalos Statisztikai Szolgálaton belüli koordinációval kapcsolatos kérdések megvitatásának fórumaként a Nemzeti Statisztikai Koordinációs Testület létrehozását. Újraszabályozza az adatvédelem témáját, melyet mind az európai uniós jog megváltozása, mind pedig a gyakorlat igényelt. Mindezen kívül kiemelt figyelmet fordít a statisztikai fogalomrendszer pontos definiálására, az adminisztratív adatok statisztikai célú felhasználásának részletes szabályozására, megkönnyítve ezen információk feldolgozását, a statisztikai információs rendszerbe történő beépítését. Az új törvény azzal az igényességgel készült, hogy – hasonlóan a korábbi statisztikai törvényekhez – biztosítsa az elkövetkezendő évek statisztikai rendszerének hatékony működését.

Summary

The study gives a brief overview of the legislation governing the Hungarian statistics that celebrates its 150th anniversary in 2017. The author analyses the main features and particularly those parts of the latest act on statistics, which have a significant impact on the future operation of the statistical service.