

Az adminisztratív adatforrások használatának jogszabályi környezete

Lakatos Miklós – Nagy Eszter

Központi Statisztikai Hivatal

1. Magyarországi helyzet

Magyarországon az elmúlt másfél évszázad alatt, hat statisztikai törvény született. A legutóbbi az 1993. évi XLVI. törvény (továbbiakban: 1993. évi statisztikai törvény). Az eddigi statisztikai törvényekben általában van utalás az adminisztratív adatok statisztikai célra történő felhasználásáról. A statisztikai szolgálat felállításának kezdetén is nyilvánvaló volt, hogy az adminisztratív adatok felhasználhatók a gazdasági és társadalmi folyamatok bemutatására, statisztikai célú elemzésére.

Mindegyik statisztikai törvény a hazai statisztikai tevékenységek szempontjából kiemelt szerepet szánt a Központi Statisztikai Hivatalnak, így érthető módon az adminisztratív adatok statisztikai célú felhasználásának legfőbb kedvezményezettje a KSH volt. Az adminisztratív adatok statisztikai célú felhasználásával az igény egyre nagyobb lett párhuzamosan a hagyományos statisztikai felvételek nehézségeinek fokozódásával és az adatszolgáltatói terhek növekedésével. Ezért egyre határozottabb igény mutatkozott arra, hogy a hagyományos statisztikai adatgyűjtéseket – ha lehet – ki kell váltani az adminisztratív adatok statisztikai célú felhasználásával.

Tudták ezt az 1993. évi statisztikai törvény alkotói is, és több rendelkezést iktattak be erről a témáról. Már az ún. miniszteri indoklás is utal az adminisztratív és statisztikai célú adatállományok átadására-átvételére: *„5. az adatfelvételek során kerülni kell az adatszolgáltatók felesleges megterhelését, ezért széles körben legyen lehetőség a már meglévő statisztikai adatállományok cseréjére, és az adatállományok statisztikai célú felhasználására,…”*

Az előző statisztikai törvények vonatkozásában is felmerült, hogy nem elég csak arról rendelkezni, hogy az adminisztratív adatok statisztikai célra átvehetők, hanem azt is szabályozni kell, hogy amikor egy közigazgatási szerv adminisztratív célú adatokat gyűjt, akkor már a tervezés időszakában sort kell keríteni arra, hogy – adott esetben – az általa felvett adminisztratív adatok statisztikai célú feldolgozás tárgyai lehetnek, azaz kompatibilisek legyenek más statisztikai célú adatfelvételekkel. Erről rendelkezik az 1993. évi statisztikai törvény 25. §-a: *„25. § A hatósági, ellenőrzési, gazdasági vagy egyéb tevékenységgel járó, a szerv belső, ügyviteli célját szolgáló, valamint a nyilvános, a közhitelű és egyéb nyilvántartások vezetésével összefüggő*

adatgyűjtéseknél és adatszolgáltatásoknál a KSH által közzétett fogalmakat és osztályozási rendszereket kell figyelembe venni.

Az ún. miniszteri indoklás is megerősíti e rendelkezés fontosságát.”

Az adminisztratív adatok statisztikai célú átvételéről, az 1993. évi statisztikai törvény 21. §. (4) szakasza rendelkezik, melyben a törvény felhatalmazza a KSH-t, hogy: „(4) *A KSH jogosult*

a) az (1) és (3) bekezdésben meghatározott adatgyűjtést végző szervtől az országos statisztikai adatgyűjtési programból rendelkezésre álló adatokat egyedi azonosításra alkalmas módon,

b) az országos statisztikai adatgyűjtési programban, valamint nemzetközi kötelezettségvállalásban szereplő adatgyűjtéseiben meghatározott adatkörben, az adatgyűjtés céljának és időtartamának megjelölésével, a hatósági, ellenőrzési és gazdasági tevékenységgel járó, továbbá a nyilvános és közhitelű nyilvántartások vezetésével összefüggő adatgyűjtést végző szervtől a rendelkezésre álló személyes és nem személyes adatokat - ha törvény eltérően nem rendelkezik - egyedi azonosításra alkalmas módon, statisztikai felhasználás céljából, az adatvédelemre vonatkozó szabályok megtartása mellett

átvenni.

A KSH az adatszolgáltatókat a személyes adatok statisztikai célra történő átvételéről és felhasználásáról hivatalos lapjában előzetesen tájékoztatja. Az adatátvétellel összefüggő térítésre a (2) bekezdés irányadó.”

Az eredeti törvényjavaslat ún. miniszteri indoklása is megfogalmazta e rendelkezés célját: „A KSH központi adatgyűjtő szerepéből eredően, valamint az országban egyszer már összegyűjtött, rendelkezésre álló adatok újbóli összegyűjtésének elkerülése céljából szükséges, hogy a KSH hozzájusson más, nem statisztikai tevékenységből származó, nem statisztikai célból gyűjtött adatokhoz is (pl. cégnyilvántartás, adónyilvántartás), ezzel is kímélve az állami költségvetést és az adatszolgáltatókat. Az ilyen adatok átadásának kötelezettsége az átadónak nem okoz felesleges megterhelést, mert már rendelkezésére álló adatállományra vonatkozóan jelent kötelezettséget.”

A statisztikai törvény 1993. évi elfogadása óta – az alapelvek változatlanul hagyása mellett – többször módosult, és ez igaz az adminisztratív adatok statisztikai célú átvételét szabályozó rendelkezésekre is. Az eredeti törvényjavaslat kissé körülményesen fogalmazta meg, az adminisztratív adatok statisztikai célú átvételének szabályait, az azóta eltelt 22 év alatt, a jogalkotó igyekezett egyszerűsíteni az adatok átvételének rendelkezéseit, egységesíteni a személyes és nem személyes adatok átadását-átvételét. Tette ezt azért, mert ezen időszak alatt, egyre sürgetőbbé vált az adminisztratív adatok statisztikai célú hasznosításának kívánalma, továbbá a számítástechnika fejlődésének köszönhetően új adatok átadásának-átvételének lehetősége is egyszerűbbé vált.

Az elmúlt 22 év további törvénymódosításai közé tartozik, hogy az egyik legfontosabb adminisztratív adatforrás az adózással összefüggő információk átvételének körélményeiről az 1993. évi statisztikai törvény külön is rendelkezik, az utóbb beiktatott 25/b. § segítségével: *„25/B. § A KSH jogosult az adózással összefüggő tényt, adatot, iratot - az adatvédelemre vonatkozó szabályok betartásával, jogszabályban meghatározott nemzetközi adatszolgáltatási kötelezettségének teljesítése érdekében - egyedi azonosításra alkalmas formában átvenni és megőrizni. A természetes személyre és az egyéni vállalkozónak a nem a gazdasági tevékenységéhez kapcsolódó adatára vonatkozó adatok kezelésénél a 19. §-ban foglaltak szerint kell eljárni.”*

Az adminisztratív adatok gyűjtésének lényege, hogy csak annak egyedisége számít, hiszen egy közigazgatási szerv azért veszi fel ezeket az adatokat, hogy a természetes és nem természetes személyek valamilyen jogkötelezettség, vagy jogosultság tárgyai legyenek. Ezeket az információkat, ha statisztikai célból hasznosítani akarják, főleg egyedi azonosítással alkalmas módon célszerű átvenni.

Az egyedi adatok védelme a statisztikai célú adatkezelés alapelvei közé tartozik. Ezért az 1993. évi statisztikai törvény rendelkezik az egyedi adatok kezeléseinek szabályairól is (18.§), kiemelten szól a természetes személyek adatainak kezeléséről (19.§) és arról, hogy az egyedi adatok más jogszabályok vonatkozásában magántitoknak minősülnek (20.§). Rendelkezni kellett a statisztikai célú adatállományoknak a hivatalos statisztikai szolgáltatón belüli adatátadásról – adatátvételtől is (21.§).

Összefoglalva megállapítható, hogy a hatályban lévő 1993 évi statisztikai törvény, ugyan körültekintően rendelkezik a statisztikai adatok átadásáról-átvételéről, de a szabályozás legfőbb hiányossága, hogy az adminisztratív adatok jogforrásaként megjelenő törvényeknek külön rendelkeznie kell arról, hogy ezek az információk egyedi azonosításra alkalmas módon, statisztikai felhasználás céljából átadhatók legyenek. Ez a jogszabályi környezet kissé nehézkessé teszi, az adminisztratív adatok KSH részére történő továbbítását. Ezért nem pótolhatók azok a kétoldalú megállapodások, melyeket a KSH köt az adminisztratív adatokat kezelő közigazgatási szervekkel.

Közben a 2011-ben elfogadott alaptörvény alapján megszületett a 2011. évi CXII. törvény, az információs önrendelkezési jogról, és az információs szabadságról (továbbiakban: Iötvtv) Ebben a törvényben szó van a statisztikáról, mint a személyes adatok felhasználásának fontos területéről.

Az Iötvtv. önálló cím és paragrafus alatt szabályozza a személyes adatok statisztikai célú adatkezelését.

„12. Személyes adatok felhasználása statisztikai célra

13. § (1) A kötelező adatkezelés keretében kezelt személyes adatokat - ha törvény eltérően nem rendelkezik - a Központi Statisztikai Hivatal statisztikai célból egyedi

azonosításra alkalmas módon átveheti és törvényben meghatározottak szerint kezelheti.”

Az lötv. fenti megfogalmazása megteremti a kapcsolatot az lötv. és az 1993.évi statisztikai törvény között, ugyanakkor kellő rugalmasságot is ad az eltérésre.

Az lötv. általános felhatalmazást ad a KSH részére a személyes adatokat tartalmazó adminisztratív adatállományok statisztikai célú átvételére, ezzel megnyitva az utat például egy regiszteren alapuló népszámlálás megtartása felé. Az eddigi szabályozás főleg a személyazonosításra alkalmatlan módon történő adatátvételt preferálta, illetve az ágazati törvényekben külön szabályozta azokat az eseteket, amikor a KSH személyazonosításra alkalmas módon juthatott az adatokhoz. A jelen szabályozás lényegében általános felhatalmazást ad a KSH részére a személyes adatok átvételére. Ehhez azonban egy sor törvéynél hatályon kívül kell helyezni a „személyazonosításra alkalmatlan módon” kitételt, illetve az új statisztikai törvényben kell szabályozni a részleteket és megadni a biztosítékokat a személyes adatok átvétele, kezelése tekintetében.

A KSH ezzel a bizalmi felhatalmazással akkor tud élni, ha a közigazgatás szervei együttműködnek, már az adminisztratív adatállományok felállításánál, kezelésénél figyelembe veszik a statisztikai célú adatkezelés szempontjait, módszertani ajánlásait.

Mindezek a változások befolyással lesznek a statisztikai törvény tartalmának felülvizsgálatára, egy módosított vagy adott esetben új törvény elfogadására.

Az lötv. tehát továbbfejlesztette azokat a jogi alapokat melyek gördülékenyebbé teszik az adminisztratív adatok átvételét statisztikai célra. Ennek keretében szabályozni kell majd az adminisztratív nyilvántartások kezelőinek kötelezettségét a KSH igényeinek figyelembe vételére a nyilvántartások kialakításakor, módosításakor, az adminisztratív adatok minőségének folyamatos mérését, az adatátvétel ingyenességét, stb.

A fentiekén túl kiegészítésképpen meg kell említeni, hogy az adminisztratív adatok egységesítése és a nyilvántartások közötti hatékony együttműködés nem csupán a statisztika területén bír kiemelt jelentőséggel, hanem az egyes állami nyilvántartások egymás közötti kapcsolata tekintetében is. Ennek az együttműködésnek a szabályozását célozza meg a 2015. január 1-jén hatályba lépett 2013. évi CCXX. törvény az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének átlános szabályairól (Interop. tv.). A törvény célja, hogy a közigazgatás hatékonyabb működését biztosítsa azáltal, hogy egységesíti és gyorsabbá teszi a nyilvántartások közötti adatátvételeket. Főszabály szerint, ha a közigazgatás valamely adatot már valamely (elsődleges adatot tartalmazó) nyilvántartásba felvett, ugyanazt az adatot csak úgy veheti fel további nyilvántartásba, ha azt az adatot már eredetileg tartalmazó nyilvántartásból veszi át. Ilyen, a közigazgatás által már nyilvántartásba vett adat tekintetében főszabályként senkit nem lehet adatszolgáltatásra vagy

adatigazolásra kötelezni. A szabályozás legfontosabb eleme, hogy előírja a nyilvántartások elektronikus információs rendszerben történő vezetését.

A KSH által kezelt statisztikai adatok nem tartoznak az állami nyilvántartások körébe, ugyanakkor a törvény által nyújtott lehetőségek között a KSH törekszik az adminisztratív adatokhoz való hozzáféréi lehetőségeinek kiszélesítésére.

2. Nemzetközi kitekintés

Az adminisztratív adatok statisztikai célra történő felhasználása viszonylag hosszú múltra tekint vissza az Európai Unió országaiban. Az elmúlt évekig ugyanakkor uniós szinten nem voltak törekvések a nemzeti gyakorlatok egységesítésére, a regiszterek használatát minden tagállam a saját nemzeti jogrendszerén belül szabályozta.

A statisztikai hivatalok számára rendelkezésre álló források csökkenésével, az adatszolgáltatói teher mérsékléséhez, valamint a megnövekedett felhasználói igények kielégítéséhez fűződő érdekek közötti összhang megteremtésének szükségességével elkerülhetetlenné vált a nemzeti gyakorlatok összehangolása, az alapvető szabályok uniós szinten történő rögzítése.

A közösségi statisztikákról szóló 322/97/EK rendelet külön cikkben rendelkezett a közigazgatási nyilvántartásokhoz való hozzáférésről. Kimondta, hogy a válaszadók terheinek csökkentése érdekében a nemzeti statisztikai hivataloknak és más nemzeti hatóságoknak és a Bizottságnak (Eurostat) – saját közigazgatási rendszerükön belül – olyan mértékben kell hozzáférniük az adminisztratív adatforrásokhoz, amilyen mértékben ezek az adatok az európai statisztikák fejlesztéséhez, előállításához és terjesztéséhez szükségesek. A hatékony hozzáférés megvalósítására vonatkozó gyakorlati szabályokat, valamint a hozzáférés feltételeit, ha szükséges, az egyes tagállamok és a Bizottság állapítják meg, saját megfelelő hatáskörükben.

Ezt a fenti szöveget vette át az európai statisztikákról szóló 223/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet is, amit a 2015/759 európai parlamenti és tanácsi rendelet 2015. április 29-én módosított, amely egyik legfontosabb módosító rendelkezése az adminisztratív nyilvántartásokhoz való statisztikai célú hozzáférést érintette .

A szupranacionális szabályozás hatására egyre több ország statisztikai törvényébe került be az adminisztratív adatok felhasználására vonatkozó rendelkezés. Az ilyen tartalmú szabályozás beépítése a legtöbb esetben összefüggött a nemzeti statisztikai hivatalok státuszának függetlenítésével, illetve koordinációs jogköreinek szélesítésével. A statisztikai törvények túlnyomó részében a nemzeti statisztikai hivatalok általános jellegű felhatalmazást kaptak a közigazgatási nyilvántartásokhoz való hozzáférésre, ugyanakkor a hozzáférés részletes tartalmát, az átadandó adatok körét nem határozta meg jogszabály. Előfordul olyan ország, ahol ezt a szabályozást miniszteri rendelet szintjén határozzák meg. Németországban külön törvény született az adminisztratív adatokhoz való hozzáférésről, amely ugyanakkor nem minden

adatforrásra terjed ki, csupán az adóhatóság, és a foglalkoztatási hivatal adataira, rögzítve az átadandó adatok körét, az átadás gyakoriságát.

A nemzetközi tapasztalatok ugyanakkor azt mutatják, hogy a túlrészletező szabályozás nem jelent feltétlenül célravezető megoldást, így az általános felhatalmazó rendelkezést ki kell egészítenie a hatósági nyilvántartások adatgazdáival kötött kétoldalú megállapodásoknak.

A felhatalmazó rendelkezés megfogalmazása kapcsán tanulságos, hogy azokban az országokban, ahol a hozzáférést, mint a nemzeti statisztikai hivatal jogosultságát fogalmazták meg, később problémát jelentett, hogy ezt a jogosultságot az adminisztratív adatgazdák nem értelmezték a saját oldalukon megjelenő kötelezettségként, így az együttműködés az intézmények között sok esetben akadozott.

A szervezetek közötti együttműködésnek minden, az adminisztratív adatok felhasználásában élen járó ország (Finnország, Kanada) rendkívüli jelentőséget tulajdonít.

Ezek az országok az együttműködés különböző szintjeit alakították ki, amelyek egymásra épülve biztosítják az adatokhoz való hozzáférés akadálymentességét. Erre a rendszerre jó példa Finnország, ahol a statisztikai hivatalon belül minden nyilvántartáshoz kijelöltek egy felelős személyt, aki az adatgazda hatóság szintén erre a célra delegált munkatárásával folyamatosan tartja a kapcsolatot. A felsővezetői egyeztetés évente egy speciálisan erre a célra összehívott fórumon zajlik, de a regisztereket gondozó hatóságok egymás közötti együttműködését segíti egy külön Task Force is.

A kétoldalú együttműködési megállapodásoknak tehát kiemelt szerepe van, általánosságban megállapítható, hogy az alábbi területeket szabályozzák:

- Jogi háttér
- Kapcsolattartók kijelölése
- Az átadandó adatok részletes leírása
- Átadás gyakorisága
- Minőségi kritériumok
- Adatvédelmi rendelkezések
- Változáskezelés
- Költségek rendezése

A fenti területek közül talán a legproblémásabb minden állam számára a költségek rendezésének kérdése. A nemzeti statisztikai hivatalok folyamatos költségvetési megszorításoknak vannak kitéve, így nehézséget okozhat számukra, hogy nagyobb összegeket fizessenek ki az adatokért. Emellett kérdéses annak jogossága, hogy két államigazgatáson belüli szerv egy közfeladat ellátását kifizetés teljesítésétől tegye függővé. Ezt az ellentmondást sok statisztikai hivatal úgy próbálta megoldani, hogy az adatért cserébe felajánlották munkatársaik szakértelmét, vagy más szervezetet vettek igénybe az adatok megkérésére.

A fentiek alapján tehát megállapítható, hogy ugyan már létezik kialakult gyakorlat az Unió tagállamaiban az adminisztratív adatok felhasználására, azonban ez tagállamonként nagyon eltérő, de előfordul, hogy adott tagállamon belül is más a különböző szervezetek vonatkozásában. A fellépő problémák ugyanakkor általánosak:

- Nem kellően erős a jogi felhatalmazás
- Nem biztosított az adatokhoz való térítésmentes hozzáférés
- Nem biztosított a statisztikai hivatalok bevonása az adminisztratív nyilvántartások tartalmának kialakításába, annak megváltoztatásába.

Tekintettel arra, hogy ezek a problémák akár az uniós adatszolgáltatási kötelezettségek teljesítését is veszélyeztethetik, részletesebb európai uniós szintű felhatalmazás és szabályozás szükséges.

A módosított 223/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet egy külön cikkben (17a.) kimondja, a válaszadók terheinek csökkentése érdekében nemzeti statisztikai hivatalok, valamint más nemzeti hatóságok és a Bizottság (Eurostat) jogosultak a közigazgatási nyilvántartásokhoz való azonnali és ingyenes hozzáférésre és azok azonnal és ingyenesen történő felhasználására, valamint e közigazgatási nyilvántartások adatainak a statisztikákba történő beépítésére olyan mértékben, amennyire ezek – az európai statisztikai programban meghatározott – európai statisztikák fejlesztéséhez, előállításához és közzétételéhez szükségesek.

Mindemellett a rendelet új szakasza alapján kötelező lesz a statisztikai hivatalokat megfelelő időben bevonni az új adminisztratív adatforrások kialakításába vagy a már létező nyilvántartások módosításába, megszüntetésébe vagy adatkörük csökkentésébe. Az adminisztratív adatok kezelői szintén kötelesek lesznek a statisztikai hivatalok számára megfelelő metaadatokat szolgáltatni, valamint elvégezni azokat a standardizációs feladatokat, amelyek alkalmassá teszik az adatállományokat a statisztikai célú felhasználásra. Mindezek megvalósítása érdekében a rendelet együttműködési mechanizmusok kidolgozására köteleznék a tagállamok intézményeit és az adatgazdákat.

Az európai statisztikákról szóló rendelet mellett az Európai Statisztika Gyakorlati Kódexe is számos új, az adminisztratív adatok felhasználására vonatkozó indikátorral bővül a 2011. szeptember 28-án kiadott módosításában.

A Kódex 2. elve (Felhatalmazás adatgyűjtésre) 2.2. indikátora mondja ki, hogy a nemzeti statisztikai hivatalokat jogszabályban kell feljogosítani az adminisztratív adatokhoz való hozzáférésre.

Mivel a jogszabályi felhatalmazás – ahogy azt fent már jeleztük – nem elégséges, ezért a Kódex a 8. elven (Megfelelő statisztikai eljárások) belül a 8.8 indikátoron keresztül kötelezi a statisztikai hivatalokat és a nyilvántartásokat kezelő hatóságokat, hogy az adminisztratív adatok statisztikai célú felhasználása iránti elkötelezettségüket külön megállapodásban rögzítsék.

A fentiekén túlmenően a 8. elven belül szereplő kilenc indikátorból még három vonatkozik az adminisztratív adatok felhasználására. Ezek rögzítik, hogy az adminisztratív nyilvántartások fogalmainak a lehető legjobban meg kell felelni a statisztikai céloknak, a statisztikai hivatalokat pedig be kell vonni a nyilvántartások kialakításába. A szervek fentiek szerint formalizált együttműködése ki kell terjedjen emellett az adminisztratív adatok minőségének biztosítására is.

A 9. elv (Adatszolgáltatói terhek csökkentése) megerősíti, hogy minden lehetséges esetben adminisztratív adatokat kell felhasználni a statisztikában annak érdekében, hogy az adatszolgáltatás megkettőzése elkerülhető legyen.

Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy a nemzeti statisztikai hivatalok közigazgatáson belül betöltött szerepének erősítésével összhangban szükséges az adminisztratív adatokhoz való hozzáférési jogosultságok kiterjesztése, és egységes kezelés uniós szinten is. Erre alapozva könnyebben megtörténhet a nemzeti jogszabályok módosítása is, hiszen az európai statisztikákról szóló rendeletben foglaltak tagállami végrehajtása kötelező. Figyelembe kell venni ugyanakkor, hogy a jog és annak eszközei csupán a hátteret, alapot szolgáltatják, és valódi együttműködés, szemléletváltás nélkül nem valósítható meg a cél.