

AZ ADATVÉDELEM JOGI SZABÁLYOZÁSA A MAGYAR NÉPSZÁMLÁLÁSOK TÖRTÉNETÉBEN

DR. LAKATOS MIKLÓS

A tanulmány áttekintés ad a népszámlálások jogi szabályozásának eddig még fel nem tárt kérdéseiről, ismerteti a szerteágazó joganyagban a témával kapcsolatos legfontosabb szabályait, bizonyítani kívánja, hogy a statisztika a változó gazdasági és társadalmi környezet ellenére is elsődleges szempontként kezelte az adatvédelem szabályozását.

Röviden összefoglalja az adatvédelem statisztikai jogi szabályozásának főbb jellemzőit a rendszerváltozás után. Összefüggéseiben elemzi a népszámlálással a statisztikával, az adatvédelemmel kapcsolatos jogi szabályozás fontosabb rendelkezéseit, továbbá ismertetést ad a 2001. évi népszámlálást elrendelő törvény adatvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseiről.

TÁRGYSZÓ: Népszámlálás. Adatvédelem. A statisztika története.

A népszámlálások jogi szabályozása során a jogalkotók és a jogalkalmazók egyaránt alapvető problémaként kezelték az adatvédelemmel kapcsolatos kérdéseket. Már az első modern értelemben vett népszámlálás elrendelése során jelezték, hogy ha olyan „balítéletek” merülnének fel, hogy a népszámlálás „oly célzatú puhatólás akarna lenni, mely új terhek kiszabására, adó felemelésére fogna vezetni, ezeket el kell oszlatni”.¹

AZ ADATVÉDELEM KÉRDÉSKÖRÉNEK STATISZTIKAI-JOGI SZABÁLYOZÁSA 1870 ÉS 1990 KÖZÖTT

A népesség számbavételét egyetlen állam sem tudta (tudja) nélkülözni. Népesség-összeírásokat már az ókorban is végeztek, Magyarországon is voltak népszámlálások, de ezek adóztatási célból készültek, így csak a népesség adóköteles részét vették számba, gyakran nem is a lélekszámot írták össze, hanem az adóalapot, a telkeket, portákat.

Az 1867. évi kiegyezés új helyzetet teremtett azáltal, hogy az életviszonyokat szabályozó rendelkezések legitimmé váltak, amely mögött ott állt a magyar Országgyűlés tekintélye. Nem véletlen, hogy a kiegyezést követően rövid időn belül teljes körű összeírást hajtottak végre abból a célból, hogy hiteles adatok álljanak rendelkezésre az ország népességéről, lakásállományáról (és hasznos állatállományáról).

¹ A belügyi és a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi és a honvédelmi miniszter 12876. sz. rendelete. Felhívás.

Az 1870. évi népszámlálás

A nagy népességi adatfelvételt az 1869. évi III. törvény a népszámlálásról rendelte el, amely az Országos Törvénytárban 1869. július 13-án jelent meg (ekkor lépett életbe).

A törvény 1. §-a szerint „A magyar korona országainak területén általános népszámlálás rendeltetik el. Ezen népszámlálás az 1869. december 31-én létező népességi állapot szerint 1870 január 3-kán országsszerre megindítandó, és teljes befejezéseig szakadatlanul folytatandó”.

A 2. § szerint „A népszámlálással egyidőben a lakhelyek és hasznos háziállatok összeírása is eszközendő”.

A 3. § kimondja, hogy „Mindenki köteles a népszámlálás alkalmával számbaveendő adatokat saját maga, családtagjai, hozzátartozói és lakói után híven bevallani”. Ez az adatszolgáltatási kötelezettség kiegyezés utáni első törvényes szabályozása. Ugyanez a paragrafus határozza meg az adatszolgáltatás alól magukat kivonókat és hamis adatokat bevallókat sújtó büntető szankciókat (20 forintig terjedhet a bírság) s az ezekkel járó eljárási szabályokat.

A 4. §-ból kitetszően „Minden község tartozik a saját népszámlálása körül hivatalosan működő egyének fuvarozásáról és szállásáról saját költségére gondoskodni”.

Az 5. § a népszámlálás végrehajtásának módozatait, valamint a szükséges utasítások kidolgozását két főhatóság : a belügyi és a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszterek hatáskörébe utalja. Mindezt az illetékes miniszterek Horvát-Szlavon országokat illetően ezen országok kormányaival egyetértőleg állapítják meg.

A 6. § a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszternek a népszámlálás foganatosítására egyelőre 150 000 forintnyi hitelt nyújt.

A törvény a 7. § szerint a belügyi, a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi és a honvédelmi miniszter (Horvát-Szlavonországokban ezen országok kormánya) „teljesítendő”.

A törvénycikknek a törvényhatóságokhoz a rendes úton való szétküldése után a belügyi és a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter 12876. számú rendeletében „buzdításuk és lelkesítésük végett” külön Felhívást intézett a törvényhatóságokhoz.

A Felhívás arra is utal, hogy a hozzá mellékelt utasítás kiegészítésekként a számlálóbizottságok számára részletes oktatások fognak „kiszolgáltatni”; továbbá, hogy „... a begyűlt anyag a kebelbeli statisztikai hivatal által fog feldolgoztatni és az egész nemzet használatára közzététetni”. Ha pedig olyan „balítéletek” merülnének fel, hogy a népszámlálás „... oly célzatú puhatólás akarna lenni, amely új terhek kiszabására, adó fel-emelésére fogna vezetni, ezeket el kell osztlatni”.

Az adatszolgáltató védelmének ez a – nagy állapotfelvételnél való – első meghatározása hazánkban. Az adatszolgáltatók védelmére tett utalás tehát nem a népszámlálást elrendelő törvényben, hanem egy alacsonyabb rendű jogszabályban (a Felhívásban) jelentkezett.

A következőkben csak azoknak a népszámlálásokról törvényi szabályozásáról szólnunk, melyek adatvédelmi szempontból a korábitól eltérő megoldást alkalmaztak.

Az 1900. évi népszámlálás

Az 1890-es évtizedben több olyan esemény is bekövetkezett – nem függetlenül a millenniumi évfordulótól –, amelyek a következő népszámlálások sorsára jelentős hatással

voltak. Például az 1895. évi VIII. törvény alapján – a népszámlálásokéval vetekedő méretű – mezőgazdasági összeírást hajtottak végre. Ezt megelőzően 1893-ban szintén jelentős nagyságrendű – Európában egyedülálló – ún. cigányösszeírásra került sor. Jelentős hatást gyakorolt a magyar statisztika fejlődésére az állami anyakönyvezés 1895. évi bevezetése, amely az anyakönyvvezetőket statisztikai adatszolgáltatásra kötelezte.

A népszámlálások szempontjából legfontosabb esemény azonban a m. kir. központi statisztikai hivatalról szóló 1897. évi XXXV. törvény megalkotása volt. Ez a törvény, amely a régi keretek közül kinőtt statisztikai hivatal munkásságához minden téren szilárdabb alapokat adott, az adatgyűjtések sikerét biztosító számos intézkedésével használt a népszámlálások ügyének is. Jelentősége miatt e törvénnyel részletesebben foglalkozunk.

Az 1897. évi XXXV. tv. 9. §-a az adatszolgáltatásra korábban is kötelezett közhivatalokon és hatóságokon kívül² a magánszemélyekre is kimondja az adatszolgáltatás kötelezettségét, a 3. § rendelkezésének megfelelően az Országgyűlés által elfogadott munkaterv korlátai között. Így ez a rendelkezés már a népszámlálásokra is kiterjed, ugyanis korábban a népszámlálások alkalmából alkotott törvényekbe külön szabályt kellett felvenni a magánszemélyek adatbevallásának biztosítására.

Az adatszolgáltató kötelezettségének megszegése esetén a törvény 11. §-a biztosítékokat tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a be nem szolgáltatott adatot a központi statisztikai hivatal a mulasztó költségére a helyszínen begyűjtse.

A 13. § a szándékosan elkövetett hamis vagy valótlan adatszolgáltatást bünteti, függetlenül attól, hogy magán- vagy nem magánszemély követi azt el. Ehhez kapcsolódik a 14. §-ban leírt szabályozás, amely a hamis hírek terjesztéséből vagy egyéb okból nem a tervezett időpontban végrehajtott vagy meghúsvult adatfelvétel miatti kártérítési költségekről rendelkezik.

„13. § A ki tudva hamis vagy valótlan statisztikai adatokat vall be, vagy a jelen törvény szerint beszo­lgáltatandó statisztikai adatok beszo­lgáltatását a szabályszerű felszólítás jogerőre emelkedése után megtagadja, kihágást követ el s annyszor – a mennyiszor 100 koronáig terjedhető pénzbüntetéssel büntetendő.

14. § A ki a jelen törvény szerint beszo­lgáltatandó statisztikai adatok gyűjtését hamis hírek terjesztésével megnehezíti, vagy ez által a felvételnek az előszabott időben való végrehajtását megakadályozza; az ebből származó károkat, úgymint az esetleg szükségessé vált újabb felvételi vagy egyéb intézkedések költségeit viselni tartozik. Az okozott károk megtérítésére vonatkozó kötelezettséget, a kárösszeget, valamint a költségek összegét az illetékes királyi bíróság állapítja meg.”

Adatvédelmi szempontból az egyik legfontosabb törvényszakasz a 15. §, ugyanis itt található az a rendelkezés, amely a statisztikai adatszolgáltatás „lelkét” képezi, nevezetesen az, hogy az adatfelvétel során begyűjtött személyes adatok vagy üzleti titkot képező információk – büntetlenül – a statisztikai információs rendszerből nem áramolhatnak ki.

„15. § A központi statisztikai hivatal alkalmazottja, vagy a jelen törvény értelmében szolo­gáltatandó statisztikai adatok gyűjtésével vagy feldolgozásával megbízott más egyén, ki ily minőségében tudomására jutott egyéni természetű statisztikai vagy egyéb adatokat, akár alkalmaztatásának vagy megbízatásának idejében, akár annak megszűnte után magánosoknak vagy oly hatóságoknak, melyek azok átvételére jogosítva nincsenek, elbeszél, kiszolo­gáltat, felmutat, megtekinteni enged vagy a jelen törvény ellenére köztudomásra juttat – a mennyiben cselekedete súlyosabb büntetőjogi beszámítás alá nem esik –, kihágást követ el és 2 hónapig terjedhető elzárással, valamint 600 koronáig terjedhető pénzbüntetéssel büntetendő. Fennmarad ezenkívül a fegyelmi felelősség és az okozott kár megtérítésének kötelezettsége.”

² Lásd az 1874. évi XXV. törvényt.

Már ebben a törvényben nagy hangsúlyt helyeztek arra, hogy egyéni jellegű statisztikai bevallások az adó kivetésénél alapul nem szolgálhatnak, és a statisztikai hivatal a tudomására jutott adatokat – mai szóval a regisztertípusú adatok kivételével – mindenkor csak területi vagy tárgy szerinti összefoglalásban teheti közzé az egyénekenként való közzététel mellőzésével. A múlt századfordulón tehát már rendkívül korszerű módon megfogalmazták az egyedi adatok közzétételének tilalmát.

„17. § Egyéni természetű statisztikai bevallások és az adatgyűjtés vagy ellenőrzés alkalmával a központi statisztikai hivatal tudomására jutott egyéb adatok az adók kivetésénél alapul nem vehetők.

A központi statisztikai hivatal a statisztikai adatokat – a czimtárak körébe tartozó közlemények és azon adatok kivételével, a melyek törvény alapján vagy máskülönben úgysis nyilvánosságra hozatnak – nem egyénekenként, hanem mindenkor csak területi vagy tárgy szerinti összefoglalásban teheti közzé.”

Az 1897. évi XXXV. törvény rendelkezéseit összefoglalva megállapíthatjuk, hogy e törvény tartalmazza azokat az alapvető adatvédelmi szabályokat, amelyek a jelenlegi adatvédelmi szabályozást is jellemzik.

Az 1900. évi népszámlálás előkészítését tehát jelentős mértékben befolyásolta, hogy a statisztikai szolgálatra vonatkozóan európai színvonalú, új statisztikai törvény volt életben Magyarországon. Ezért akkor vita tárgyát képezte, hogy az 1900. évi népszámlálást is, mint korábban külön törvény rendelje-e el, vagy pedig – tekintettel arra, hogy az 1897. évi XXXV. törvény a népszámlálás végrehajtására nézve mindazokat a garanciákat tartalmazza, amelyek a korábbi népszámlálási törvényekben benne foglaltattak – elegendő a statisztikáról szóló törvényt alkalmazni. Végül a vitát az döntötte el, hogy az állam a népszámlálás végrehajtására fordított kiadásoknak a községekre eső részét nem vállalta, így ahhoz, hogy a községeket kötelezni lehessen arra, hogy költségvetésükből fedezzék a népszámlálás költségeit, külön törvény útján volt célszerű elrendelni. Ezenkívül a korabeli döntéshozók azon a véleményen voltak, hogy alkotmányossági szempontból is indokolt ezt az egész lakosságot érintő nagy eseményt törvényi szinten szabályozni. Ezek után a második világháború befejezéséig már ezen érvek alapján a népszámlálásokat mindig külön törvény rendelte el.

Ilyen előzmények után hozta meg a törvényhozás az 1899. december 15-én szentesített 1899. évi XLIII. törvényt az 1900. évi népszámlálásról. Lényegileg ez a törvény is azonos a korábbiakkal, mivel azonban több tekintetben az 1897. évi XXXV. törvényre támaszkodhatott, csupán hat olyan paragrafust tartalmazott, amely többé-kevésbé azonos volt a korábbi népszámlálási törvényekben megfogalmazott rendelkezésekkel. Nagyon fontos, és a későbbi népszámlálási törvényeknél alkalmazott megoldás, hogy az 5. § a központi statisztikai hivatalról szóló 1897. XXXV. törvény 3. és 8–17. §-ait az 1900. évi népszámlálás munkálataira is kiterjesztette. Ez a megoldás azt jelenti, hogy a népszámlálás szempontjából az adatvédelmi garanciákat főleg a statisztikáról szóló törvény tartalmazza, és a népszámlálást elrendelő törvény csak utal ezekre a biztosítékokra. Ez a jogi megoldás mind a mai napig kisebb-nagyobb megszakításokkal jellemzi a népszámlálással kapcsolatos jogalkotást.

Az 1930. évi népszámlálás

Az 1920-as évtizedben – az első világháborút követő válságok leküzdése után – viszonylag gyors ütemben rendeződtek a gazdasági–társadalmi viszonyok. A megváltozott

határok között működőképes közigazgatási rendszer jött létre, amelynek fontos része volt a statisztikai szakszolgálat intézményrendszere. Egyre jelentősebbé vált a központi statisztikai hivatalon kívül folyó statisztikai tevékenység, rendszeressé váltak más hivatalos szervek adatgyűjtései, amelyek között az együttműködés nem volt kellőképpen biztosítva. Ezért a kormányzat elhatározta, hogy módosítja (illetve új törvénnyel helyettesíti) az 1897. évi XXXV. törvényt. Az új törvény megalkotásának fő indoka tehát az volt, hogy a statisztikáról szóló törvény ne csak a hivatal tevékenységét szabályozza, hanem terjedjen ki az egész statisztikai szakszolgálatra. A témánk szempontjából fontos adatvédelmi szabályok azonban alapvetően nem változtak, az új törvény szinte változtatás nélkül (más paragrafusszámmal, illetve eltérő formai megoldással) vette át a korábbi a szabályokat.

Az Országgyűlés elfogadta az 1929. évi XIX. törvénycikket a hivatalos statisztikai szolgálatról, amely az Országos Törvénytár 1929. május 22-i 11. számában jelent meg. Mivel az adatvédelemmel kapcsolatos törvényszövegek nagy része egyezik a korábbi törvény szövegével, ezért ezeknek a törvényszakaszoknak az idézésétől eltekintünk.

Az 1930. évi népszámlálásra – az első világháborút követő népességi és társadalmi mozgásokhoz képest – megállapodottabb körülmények között, de súlyos gazdasági helyzetben, fokozódó munkanélküliség idején került sor. A népszámlálás előkészítése – az első népszámlálások tapasztalatai alapján – az összeírást megelőző években megkezdődött. Az adatfelvétel tervezetének kidolgozását, kérdéseinek, nyomtatványainak összeállítását a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) elkészítette és az illetékes szervekkel megtárgyalta.

A népszámlálást – a kialakult gyakorlatnak megfelelően – külön törvény, az 1930. évi XXV. törvény rendelte el. A népszámlálással kapcsolatos végrehajtási rendeletet (4341/1930. M.E.sz.) a miniszterelnök 1930. október 15-i dátummal írta alá, ez az utasításokat és nyomtatványmintákat tartalmazó füzetben teljes terjedelmében megjelent.

Az 1941. évi népszámlálás

Az 1941. évi népszámlálás előkészítése során a KSH főleg a korábbi népszámlálások, valamint az 1938–1939. évi népesség-összeírások tapasztalataira támaszkodott. A népszámlálást – a korábbiakhoz hasonlóan – külön törvény rendelte el. A törvényjavaslatot 1940. október 21-én terjesztették az Országgyűlés elé, és az 1941. évi népszámlálást elrendelő 1940. évi XXX. törvényt 1940. november végén fogadták el. A törvény lényegében a már hagyományosnak tekinthető, a népszámlálással kapcsolatos rendelkezéseket tartalmazta. Ennél a törvénynél alkalmazták először azt a formulát, hogy a hatályban levő statisztikai törvényre csak általánosságban hivatkoztak.

„7. § A hivatalos statisztikai szolgálatról szóló 1929: XIX. törvénycikk rendelkezéseit egyebekben a jelen törvény alapján végrehajtandó népszámlálás, valamint az azzal kapcsolatos összeírások tekintetében megfelelően alkalmazni kell.”

A jogalkotó ebben az esetben eltért a korábbi tételes paragrafusokra történő hivatkozásoktól, ezt valószínűleg azért tette, mert alacsonyabb szintű jogszabályban – például miniszterelnöki rendeletben – kívánta részletesen szabályozni az adatvédelmi kérdéseket. (A korábbi pontosabb megoldás alkotmányossági szempontból megnyugtatóbbnak tűnik.)

Az összeírási munkálatok végrehajtására a miniszterelnök kiadta a 8558/1940. M. E. sz. rendeletét, amely az 1941. évi népszámlálásra, valamint az azzal kapcsolatos összeírásra

sokra vonatkozott. A rendelet tagolása egyértelműen elkülönítette a népszámlálást, illetve a hozzá kapcsolt statisztikai jellegű adatgyűjtéseket és az egyidejűleg végrehajtott – nyilvántartási célú – külön számbavételt.

Témánk szempontjából fontos megemlíteni, hogy ennek az igen részletes utasításokat tartalmazó rendeletnek a IX. fejezete (Vegyes és zárórendelkezések) határozta meg – a büntetőszankciók megjelölésével – az adatszolgáltatási kötelezettséget, intézkedett az esetleges valótlan vagy megtagadott adatszolgáltatás büntetéséről, és megismételte a népszámlálási törvénynek azt a rendelkezését, hogy a számlálóbiztosokat és felülvizsgálókat népszámlálási működési körükben közhivatalnoknak kell tekinteni. Ugyanez a rész foglalta össze az adatszolgáltatók védelmére (a titoktartásra) vonatkozó rendelkezéseket: az egyéni természetű adatok titkosságát általában és külön az adók kivetése tekintetében, a titkosság (az adatgyűjtésben és az adatok feldolgozásában részt vevők részéről való) megsértésének büntetését, és azt, hogy az adatokat nem egyénenként, hanem mindenkor csak területi vagy tárgy szerinti összefoglalásban szabad közzétenni. Végül a szakszempontból nem megfelelő adatpublikációk elkerülése céljából kimondta a rendelet, hogy a népszámlálás és az azzal kapcsolatos összeírások során megállapított helyi vonatkozású adatokat (például a község, illetőleg város lakosainak számát) csak a Központi Statisztikai Hivatal tudtával és beleegyezésével szabad felhasználni vagy nyilvánosságra hozni.

Sajnos hiába volt az 1941. évi népszámlálás szokásosnak megfelelő jogi szabályozása és az adatvédelmi előírásoknak a miniszterelnöki rendeletben történő pontos megfogalmazása. A második világháború után – a nem jogállamiság talaján álló – politikai–társadalmi folyamatok nagy csapást mértek a statisztikai adatszolgáltatási rendszer hitelességére. Mint a leírtakból is láhattuk a Központi Statisztikai Hivatal az első önálló magyar népszámlálástól kezdve következetesen ragaszkodott az összeírások során összegyűjtött személyes adatok, információk bizalmas kezeléséhez. Az elmúlt 130 éves időszakra visszatekintve csupán az 1941. évi népszámlálás esetében fordulhatott elő, hogy a Hivatal – illetékességét messze meghaladó okok miatt – nem tudott érvényt szerezni ennek az elvnek. Az 1941. évi népszámlálás adatállományának nemzetiségre és anyanyelvre vonatkozó információit ugyanis felhasználták a magyarországi németek ellen 1945-ben, aminek következtében a német lakosság jelentős részét kitelepítették az ország területéről, a következő években hozott jogfosztó intézkedések végrehajtásával.³

Az utóhatást önmagában is jelzi, hogy az 1949. évi népszámlálás alkalmával a megmaradt németeknek is csak töredéke (22 ezer fő) vallotta magát német anyanyelvűnek, és csupán 2600 fő német nemzetiségűnek. A bevallás arányai később javultak, de bizonyos tartózkodást – főleg a nemzetiség bevallásánál – még évtizedeken át nyomon lehetett követni.

Az 1941. évi népszámlálás adataival rendkívüli körülmények között éltek vissza, akkor amikor Európa-szerte erőszakos módon lakosságcsereket hajtottak végre. (A szövetséges hatalmak előzetesen Lengyelországból 3,5 millió, Csehszlovákiából, Ausztriából és Magyarországról 3,2 millió német kitelepítését írták elő.) A KSH-t mint a statisztika alkalmazásáért felelős intézményt különösen érintette a népszámlálási adatokkal történő visszaélés utóhatása. Évtizedekig kellett viselnie következményeit a lakossági felvételek során szembesülve az adatszolgáltatók bizalmatlanságával, akkor amikor – a vázolt feltételek között – a felelősségét messze meghaladó szempontok kényszerítő ereje érvényesült.

³ Részletesen lásd: *Fehér István* (1988): *A magyarországi németek kitelepítése 1945–1950*. Akadémiai Kiadó, Budapest.

A statisztikai adatok bizalmas kezelésének megsértése nem azt jelenti, hogy le kell mondani arról, hogy a statisztika eszköztárából a személyes adatok felvételét – egy későbbi jogtalanságra felkészülve – mellőzzük. (Hiszen a modern államban számos intézmény, hatóság kezel személyes adatokat.) Sokkal inkább az a feladat, hogy az államnak és polgárainak mindent meg kell tenniük annak érdekében, hogy a jogállamiság keretei között éljenek, mert ez kellő biztosítékot jelent a statisztikai adatokkal történő visszaélésekkel szemben.

Az 1960. évi népszámlálás

1948-tól alapvetően megváltozott Magyarország politikai–társadalmi és gazdasági berendezkedése, megtörtént a kommunista hatalomátvétel, kialakult az a szovjet típusú rendszer, amely az ezt követő negyven évet alapvetően jellemezte. Az egész jogrendszer követte ezt az átalakulást, így a statisztikai adatszolgáltatási rendszert szabályozó jogi környezetet is át kellett formálni. Az 1952. december 25-én kihirdetett 1952. évi VI. törvény az állami statisztikáról a kor szellemének megfelelően nem adott garanciákat a személyes adatok védelmére, és hatályon kívül helyezte az e témát részletesen tárgyaló 1929. évi XIX. törvényt.

Az 1960. évi népszámlálás jogi előkészítésénél tehát figyelembe kellett venni azt a tényt, hogy a statisztikai szolgálatról szóló 1952. VI. törvény nem tartalmazza azokat az adatvédelemmel kapcsolatos szabályokat, amelyekre a korábbi népszámlálásokat elrendelő törvények hivatkozhattak. A népszámlálásra való felkészülést a kormány 1001/1958 (I. 5.) Korm. sz. határozata indította el, amely kimondta, hogy az 1960. év elején népszámlálást kell tartani. Az 1960. évi népszámlálást végül a Népköztársaság Elnöki Tanácsának 1959. évi 30. számú törvényerejű rendelete alapján hajtották végre. (Meg kell jegyezni, hogy a korabeli jogszabályok hierarchiájában a törvényerejű rendelet a törvénnyel azonos státust élvezett, az más kérdés, hogy gyakorlati szempontból alacsonyabb szintű jogforrásnak lehetett tekinteni, hiszen ezt a jogszabályt nem az Országgyűlés hozta, hanem csak utólag az Elnöki Tanács többi rendeletével együtt hagyta jóvá. A lényeg azonban mégis az, hogy még ekkor is gondot fordítottak arra, hogy az ilyen, az egész lakosságot érintő eseményt törvényi szinten szabályozzák.)

Az 1960. évi népszámlálást elrendelő 1959. évi 30. sz. törvényerejű rendelet a korábbi népszámlálási törvények legfontosabb szabályait szintén tartalmazta. Így megállapította a népszámlálás eszmei időpontját, intézkedett a lakások és épületek összeírásáról, a népszámlálásért felelős intézményekről, tisztségviselőkről, a KSH szerepéről és felelősségéről. Nem tért viszont ki arra, hogy kik legyenek az összeírók (a pedagógusokkal kapcsolatos rendelkezés hiányzott a jogszabályból). Viszont ellentétben a korábbi népszámlálási törvényekkel ez a jogszabály rendelkezett az adatszolgáltatási kötelezettségről, a bizalmas statisztikai adatkezelésről.

„6. § A népszámlálás, valamint az azzal kapcsolatos összeírások körébe tartozó adatokat mindenki köteles a valóságnak megfelelően a kívánt határidőben megadni.

7. § A népszámlálás, valamint az azzal kapcsolatos összeírások adatai hivatali titkot képeznek, amelyeket csak a Központi Statisztikai Hivatal használhat fel.

9. § A jelen törvényerejű rendelet kihirdetése napján lép hatályba; végrehajtásáról a Központi Statisztikai Hivatal elnöke gondoskodik.”

Valószínű, hogy az 1952. évi VI. törvény már említett hiányosságai miatt kényszerült arra a jogalkotó, hogy az adatszolgáltatók személyes adatainak védelmét (lásd 7.§) ebbe a népszámlálást elrendelő jogszabályba építse be, és ezzel – bár a korábbi népszámlálási törvényekhez képest egyszerűbb és csökevényesebb módon – szabályozza ezt a kérdést.

Az 1959. évi 30. sz. törvény megadta a későbbi három népszámlálást elrendelő jogszabály főbb formai és tartalmi megoldásait. Például a 6.§-t az 1970. és az 1980. évi népszámlálást elrendelő törvényerejű rendelet szinte változtatás nélkül átvette, és az 1990. évi népszámlálási jogszabály esetében is csak formai változások voltak. A jogalkotó a 7.§-ban megfogalmazott rendelkezést a későbbi népszámlálást elrendelő jogszabályokban egyre pontosabban fogalmazta meg, annak érdekében, hogy biztosabb és egyértelműbb legyen a személyes adatok védelme.

Az 1970. évi népszámlálás

Az 1970. évi népszámlálás az 1968. évi gazdasági reform következtében a gazdaságban végbement alapvető változásokat, azoknak a népességre gyakorolt hatását volt hivatva feltárni. A felkészülés kiegyensúlyozott körülmények között történt meg. (1968-ban próbanépszámlálást hajtottak végre.) Az 1970. évi népszámlálást a Népköztársaság Elnöki Tanácsának 1969. évi 18. sz. törvényerejű rendelete alapján hajtották végre. A KSH-nak mint a végrehajtásért felelős intézménynek a feladata volt a végrehajtás elrendelése.⁴ (Itt kell megjegyezni, hogy a korszak jogalkotási hierarchiájában a KSH elnökének joga volt ún. „rendelkezés” formájában olyan jogszabályt alkotni, amely egyaránt kötelezhette az állami, tanácsi szerveket és az állampolgárokat. Ezt a jogot az 1974. évi 24. sz. törvényerejű rendelet biztosította, melyet az 1997. évi LXXIX. sz. törvény 53. § (2) bekezdése helyezett hatályon kívül.)

Témánk szempontjából az 1960. évi népszámlálást szabályozó törvényhez képest annyi volt a változás, hogy a személyes adatok védelmét biztosító szakasz először tesz említést a „statisztikai célú” adatkezelésről a személyes adatok védelmének biztosítékaként.

„6. § A népszámlálás, valamint az ezzel kapcsolatos összeírólapok adatai szolgálati titkot képeznek, amelyeket csak a Központi Statisztikai Hivatal és kizárólag statisztikai célra használhat fel.”

Ez a meghatározás már nem hivatali, hanem szolgálati titokról szól, és azt mondja, hogy az adatokat a KSH nem akármilyen célra, hanem csak statisztikai célra használhatja fel. (A statisztikai cél definíciójával adós maradt nemcsak a népszámlálási törvény, hanem más hasonló jogszabály is.)

Az 1980. évi népszámlálás

Az 1960-as évtizedben a társadalmi–gazdasági konszolidációt követően igény jelentkezett arra, hogy oldják a statisztikáról szóló 1952. évi VI. törvény centralizációt szolgáló kötöttségeit, és a kor követelményei szerint szabályozzák a statisztikai adatszolgáltatási rendszert. Ennek megfelelően, az 1977. évi XXV. törvény magánszemélyeket érintő néhány biztosítékát visszaemelték az 1973. évi V. törvénybe.

⁴ Lásd a KSH elnökének 1/1969. (IX.24.) KSH számú rendelkezését az 1970. évi népszámlálás végrehajtásáról.

„12. § Magánszemélyt statisztikai adatszolgáltatásra csak törvény, törvényerejű rendelet, minisztertanácsi rendelet és a Minisztertanács felhatalmazása alapján a Központi Statisztikai Hivatal elnöke kötelezhet.”

Jogtörténeti szempontból ez az 1952 előtti állapothoz képest visszalépést jelent, hiszen magánszemélyre vonatkozó kötelező adatszolgáltatást a törvénynél (törvényerejű rendeletnél) alacsonyabb szintű jogszabály is elrendelhet. Kedvező viszont, hogy az új statisztikai törvényben történő szabályozás legalább tiszta helyzetet teremtett. A korábbi statisztikai törvényekből azokat a rendelkezéseket is visszahozták, amelyek az adatközlés feltételeiről szóltak.

„14. § Állami, szövetkezeti szervre, társadalmi és más szervezetre vonatkozó egyedi statisztikai adat a Minisztertanács által megállapított feltételek mellett tehető közzé vagy közölhető.”

Ez a rendelkezés is előrelépés az 1952. évi VI. törvényhez képest, mert legalább törvényi szinten szabályozta ezt a problémát. Az más kérdés, hogy az ún. jogi személyeket érintő egyedi statisztikai adatok nyilvánosságát – már ebben az időben – jogállami körülmények között sokkal pontosabban szabályozták. Magyarországon majd csak az 1993. évi XLVI. törvény fog erről a témáról korszerű módon rendelkezni.

„15. § Magánszemély személyi, családi és más körülményeire vonatkozó egyedi adatot csak statisztikai célra szabad felhasználni.”

A jogszabályba beépítették a „statisztikai cél” fogalmát, amelyet úgy lehet értelmezni, mint a magánszemélyek személyes adatainak közlési tilalmát. Meg kell jegyezni, hogy a KSH 1950 és 1990 közötti történetében nem fordult elő olyan eset, hogy a magánszemélyek statisztikai célra gyűjtött személyes adatait nyilvánosságra hozták volna.

Az 1973. évi V. törvény tehát – az 1952. évi VI. törvényhez képest – korszerűbb módon fogalmazta meg a személyes adatok védelmével kapcsolatos témakört. Azonban az 1980. évi népszámlálást elrendelő jogszabály összeállításánál ez a körülmény nem jelentett változást, ugyanis az 1980. évi népszámlálásról intézkedő 1977. évi 29. számú törvényerejű rendelet formai és tartalmi szempontból hasonló volt az 1970. évi népszámlálásról rendelkező törvényerejű rendelethez.

Az 1977. évi 29. sz. törvényerejű rendelettel egyidőben jelent meg a – feladatokat meghatározó – 2030/1977.sz. minisztertanácsi határozat. 1978-ban adták ki a KSH elnökének 9/1978. KSH számú utasítását a népszámlálási felelősöknek az 1980. évi népszámlálás végrehajtásával kapcsolatos feladatairól. Ezen utasítás melléklete rendkívül részletesen tartalmazta a népszámlálás előkészítésének, az összeírások lebonyolítása szervezésének és ellenőrzésének feladatait. (Az 1980. évi népszámlálás jogi előkészítésének kedvező tapasztalata, hogy minél korábban jelennek meg a népszámlálást elrendelő alapvető jogszabályok, annál nagyobb az esélye, hogy szakszerű és pontos utasítások szabályozzák a népszámlálás előkészítését és végrehajtását.)

Az 1990. évi népszámlálás

A legutóbbi – 1990. évi – népszámlálást a rendszerváltozás körülményei között hajtották végre, amely hatással volt a népszámlálás előkészítésének és végrehajtásának teljes folyamatára. Jogi alapját az 1988. évi 22. számú törvényerejű rendelet biztosította. A törvény

erejű rendelet megalkotásakor azonban a népszámlálás előkészítő munkálatai már javában folytak. Ezek jogi hátterét a 2016/1987. (XI.16.) számú minisztertanácsi határozat adta.

Az 1988. évi 22. sz. törvényerejű rendelet egyes rendelkezései több ponton is eltértek a korábbi népszámlálást elrendelő jogszabályoktól, ezek egyike meghatározta a népszámlálás tematikáját.

„2. § (2) Az összeírásra kerülő adatok körét a törvényerejű rendelet *melléklete* tartalmazza.”

E mellékletben megtalálható, hogy az 1990. évi népszámlálás során milyen típusú adatokat lehet gyűjteni. A felsorolás összefoglaló jellegű, nem tér ki egyes témák részletezésére. A magyar népszámlálások történetében a népszámlálással kapcsolatos legfelsőbb szintű jogszabály először rendelkezett erről a kérdéstről. (A századforduló körüli népszámlálásoknál még megtörtént, hogy a népszámlálási törvény benyújtásakor a kérdőívet mellékeltek, de a tematika a törvénybe nem volt beépítve.)

„3. § (1) A népszámlálás alkalmával lakás-, személyi, valamint foglalkozási-iskolázottsági kérdőívet kell kitölteni.

(2) A lakás- és a személyi kérdőívet a lakosság, a foglalkozási-iskolázottsági kérdőívet pedig a munkáltató tölti ki. Az intézeti háztartások összeírásáért az intézet vezetője vagy az általa megbízott személy a felelős.”

Az 1990. évi népszámlálás előkészítésének bizonytalanságára jellemző volt, hogy az eredeti elképzelés szerint a népesség-nyilvántartás nyomtatta volna a kérdőívekre az azonosító adatokat és az egyes személyi kérdésekre adott válaszokat (név, lakcím, családi állapot, személyi szám) saját adatállományából. A politikai-társadalmi változások hatására a közhangulat várhatóan kedvezőtlenül fogadta volna a személyi szám megjelenését a népszámlálási kérdőíveken, ezért az adatfelvétel kérdőíveit már nem a személyi szám, hanem a születési idő feltüntetésével tervezték. A népesség-nyilvántartás így csak az általa készített cím- és névjegyzéken tüntette fel a rendelkezésre álló és a személyek azonosításához feltétlenül szükséges személyi adatokat (lakcím, a bejelentettség módja, családi és utónév, leánykori név és születési idő).

Az 1988. évi 22. törvényerejű rendelet végrehajtására a KSH elnöke kiadta a 2/1988. (XI. 16.) KSH sz. államtitkári rendelkezését az 1990. évi népszámlálás végrehajtásáról, amely kimondta, hogy a népszámlálás területi előkészítésére az állami népesség-nyilvántartás adatainak felhasználásával kerül sor. Az 1990. évi népszámlálás végrehajtásával kapcsolatos végleges döntést csak 1989. júniusában hozták meg, addig még néhány részletkérdés rendezetlen volt. (Például még a törvényerejű rendelet és a végrehajtási utasítás megjelenése után is módosult a jogszabályilag meghatározott adatfelvételi kör és az annak alapján készült kérdőívtervezet.) Az 1990. évi népszámlálás jogi előkészítésére tehát rányomta a bélyegét a rendszerváltozás körüli bizonytalanság, amikor a jogalkotás igyekezett követni a rendkívüli gyors változásokat (az alkotmány folytonos módosítását, a gazdasági életet szabályozó alaptörvények megalkotását), azonban az új jogállami rend az 1990. évi népszámlálás előkészítésének és végrehajtásának időszakában végleges formáját még nem nyerte el.

Az 1990. évi népszámlálást elrendelő 1988. évi 22. sz. törvényerejű rendeletnek már voltak olyan elemei, amelyek a későbbi jogállami keretek között hozott jogszabályokba is

beépültek, illetve pozitív vonásként értékelhetjük, hogy az 1988. évi 22. sz. törvényerejű rendelet többnyire elkerülte az általános megfogalmazásokat.

A népszámlálást elrendelő felső szintű jogszabályok történetében az 1988. évi 22.sz. törvényerejű rendelet 1. § (2) szakasza határozta meg először az összeírtak körét.

„(2) A népszámlálás a magyar állampolgárokra és az ország területén tartózkodási engedéllyel rendelkező külföldiekre, valamint az ország területén levő lakásokra terjed ki. A lakásösszeírás részét képezi az intézeti háztartások (munkásszállás, diákothton stb.) összeírása is.”

Az újdonságot főleg az első mondat jelenti, amely a népszámlálás során összeírásra kerülő személyek körét határozza meg, ugyanis a lakások és az intézeti háztartások összeírására utalás a korábbi népszámlálásokat elrendelő jogszabályokban is megtalálható. Előre mutató kezdeményezés volt továbbá, hogy a jogszabály az összeírásra kerülő adatok körét is meghatározta és mint jeleztük, a statisztikai céltól eltérő felhasználás eseteit is konkretizálta.

Az 1990. évi népszámlálást végül is eredményesen végrehajtották, az összeírás egészét akadályozó körülmény nem merült fel. Az 1988. évi 22. sz. törvényerejű rendelet egyes rendelkezéseit nem hajtották végre, így például a népszámlálási adatokat népeségnyilvántartási célra nem használták fel, a munkáltatói–iskolázottsági kérdőív nem került kitöltésre. Ez azt jelenti, hogy az 1990. évi népszámlálás által összeírt információkat a szokásos, a korábbi népszámlálásokhoz hasonló módon hasznosították.

AZ ADATVÉDELEM STATISZTIKAI JOGI SZABÁLYOZÁSÁNAK FŐBB JELLEMZŐI A RENDSZERVÁLTOZÁS UTÁN

A rendszerváltozás hatására alapvető változások következtek be a jogrendszerben, a lényegében új alkotmányra alapozva sorra születtek olyan törvények, amelyek átalakították az állami és a magánszféra intézményrendszerét, kialakították a piacgazdaságot és a jogállamot szabályozó jogi struktúrát. Ez az átalakulás igen nagy hatással volt a statisztikai szolgálatra, a statisztikai adatgyűjtés teljes folyamatára. E dolgozatnak nem célja ezen átalakulás kimerítő elemzése, hanem csak az adatvédelem szempontjából vizsgálja a statisztikát szabályozó jogi rendszert.

Nyilvánvaló, hogy a statisztikai tevékenységnek és az e tevékenységet szabályozó jogi környezetnek összhangban kell lennie a társadalmi, gazdasági, politikai viszonyokkal. Ez az összhang a rendszerváltozás után fokozatosan épült ki. Az új statisztikai törvény megjelenéséig többször módosították a törvény végrehajtását elrendelő jogszabályt, tették ezt azért, hogy a megváltozott körülményeket – jogi szinten – valamennyire követni tudják. Gyökeresen megváltozott a helyzet a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény elfogadásával. Mielőtt rátérnénk e törvény adatvédelmi elveinek ismertetésére, röviden szólni kell arról a törvényről, amely az adatvédelem alapvető szabályait taglalja.

A magyar jogalkotás szempontjából mérföldkőnek tekinthető, hogy az Országgyűlés 1992 őszén elfogadta az alkotmányos alapjogokat szabályozó, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényt (továbbiakban: Adatvédelmi törvény).⁵ Az Adatvédelmi törvény a személyes adatok védelmét

⁵ Lásd részletesebben: dr. Lakatos Miklós – dr. Bánszegi Katalin (2000): Információs szabadság – Adatvédelem – Statisztika (VII). *Statisztikai Szemle*, 78. évf. 6. sz. 445–455. old.

alapvetően információs önrendelkezési jogként értékeli – vagyis abból indul ki, hogy személyes adataival mindenki maga rendelkezik –, és a törvény ennek garanciáit szabályozza. Ugyanakkor nem hagyja figyelmen kívül azt sem, hogy e jog nem korlátlan, így lehetővé teszi, hogy a személyes adatok kezelését törvény szabályozza, továbbadásukat lehetővé tegye.

Az Adatvédelmi törvény 2. §-ának értelmező rendelkezései – többek között – megadják a személyes és különleges adat fogalmát, ez utóbbi főleg a népszámlálások nemzeti-séggel, vallással és egészségi állapottal kapcsolatos témaköreit érintik. A 3. § (1) b. és (2) c. pontja tartalmazza azt a rendelkezést, hogy személyes adatkezelést kötelezően csak törvény rendelhet el. (Mint láttuk statisztikai szempontból ez nem újdonság, hiszen már a múlt század törvényhozói is ezt az álláspontot képviselték.) A törvény 5. §-a a személyes adatok kezelésének célhoz kötöttségéről rendelkezik. A népszámlálások adatainak kezelésénél ez a kívánalom mindig teljesült és szintén teljesült a (3) szakaszban leírt rendelkezés, hogy kötelező adatszolgáltatáson alapuló adatkezelést közérdekből lehet elrendelni, továbbá a korábbi népszámlálások is alkalmazták azt a szabályt (6. § (1)), hogy kötelező adatszolgáltatás esetén meg kell jelölni az adatkezelést elrendelő jogszabályt is. Annak a feltételnek, hogy a népszámlálások során az adatok minősége (7.§) megfelelő legyen – azaz megfeleljenek a pontosságnak, a tisztességes és törvényes adatkezelés szabályainak – a népszámlálásokat feldolgozó statisztikai apparátus mindig igyekezett megfelelni. Összefoglalva azt lehet mondani, hogy elődeink anélkül törekedtek megfelelni az 1992-ben hozott Adatvédelmi törvény rendelkezéseinek, hogy teljes mértékben tudatában lettek volna a témakör minden olyan részletének, amelyről a jelenlegi, az adatvédelmet szabályozó jogszabályok rendelkeznek.

Az 1992 őszi elfogadott Adatvédelmi törvény után 1993 tavaszán tárgyalta az Országgyűlés a statisztikáról szóló törvényt. E törvény részletes ismertetésétől szintén eltekintünk,⁶ csak az 1929. évi XIX. törvény adatvédelmi rendelkezéseinek e törvénybe történő beépítéséről szólunk, hiszen ezek a szabályok szorosan kapcsolódnak a népszámlálásokat elrendelő törvényekhez. A törvénytervezet készítői ugyanis az 1929. évi XIX. törvényt tekintették olyan mintának, amely alapot adott – a jelen kor kívánalmainak figyelembevételével – a korszerű statisztikai törvény megalkotásához.

A törvénytervezet vitájában több képviselő nagy fontosságot tulajdonított az adatvédelem kérdésének. Az 1993. évi XLVI. törvényt a statisztikáról (Statisztikai törvény) az Országgyűlés 1993. április 27-i ülésén fogadta el. Az azóta eltelt időszakban is változtak a gazdasági-társadalmi viszonyok, amelyeket a jogrendszer is igyekezett követni, ennek megfelelően az 1993. évi XLVI. törvényt is többször módosították, a legutolsót éppen a 2001. évi népszámlálást elrendelő törvénnyel együtt fogadták el. E módosításoknak csak a hatályos törvény adatvédelemmel kapcsolatos elemeiről szólunk.

A törvény 1. §-a az Adatvédelmi törvényre való utalással lényegében megadja az adatvédelemmel kapcsolatos alaphangot, azaz jelzi, hogy e törvény rendelkezéseinek meg kell felelniük az Adatvédelmi törvény szabályainak. Ez új helyzet a korábbi statisztikai törvényekhez képest, hiszen a régebbi magyar jogrendszer nem ismert ilyen törvényt és nem is hivatkozhatott rá, így az új statisztikai törvény már segítségül hívhatta annak a törvénynek a rendelkezéseit, amely a kor kívánalmainak megfelelően szabályozza a szemé-

⁶ Lásd részletesebben: (Lakatos – Bánszegi; 1994).

lyes adatok védelmét és a közérdekű adatok nyilvánosságát. A statisztikai törvény egyértelművé teszi és a KSH feladataként határozza meg, hogy

„6. § (1) A KSH feladata:

c. a népesség adatainak összeírása céljából időszakonként népszámlálás végrehajtása külön törvény alapján;”

Mint láttuk, a korábbi statisztikai törvények nem mondták ki egyértelműen, hogy népszámlálást külön törvény alapján kell végrehajtani, ezt a Statisztikai törvény pótolta.

A Statisztikai törvény is szól arról, hogy a természetes személyek adatszolgáltatási kötelezettségét milyen módon lehet elrendelni, és az egyes adatfajták bevallására hogyan kerüljön sor.

„8. § (3) Természetes személytől személyes adatára vonatkozó kötelező adatszolgáltatást csak törvény rendelhet el.”

Erről a kérdéstről az 1929. évi XIX. törvény 14. §-a is rendelkezik, de nem ilyen egyértelműen. (Az éves munkaterv vonatkozásában határozták meg azt, hogy magánszemély adatszolgáltatási kötelezettségét hogyan lehet elrendelni.)

E törvény 15. §-a rendelkezik arról, hogy az adatszolgáltatási kötelezettség nem akármilyen adatok, hanem valósághoz hű információk szolgáltatására vonatkozik. (Mint korábban láttuk, ezt a rendelkezést az 1960. évi népszámlálást elrendelő jogszabály óta a népszámlálási törvények is tartalmazzák.)

„9. § (1) Az adatszolgáltatásra kötelezett az előírt adatokat a valóságnak megfelelő tartalommal, megszbott határidőben és meghatározott módon, térítésmentesen köteles szolgáltatni.”

A statisztikai adatgyűjtés alapvető szabályát, hogy egyedi adat csak statisztikai célokat szolgálhat és illetékteleneknek át nem adható, valamint ezek az adatok nyilvánosságra nem hozhatók, az 1929. évi XIX. törvény 18. és 21. §-a tartalmazta. A Statisztikai törvény ezt a kérdéskört több lépcsőben pontosabban fogalmazta meg. Terjedelmi okokból csak a legfontosabb részeket idézzük.

„17. § (2) Nem lehet nyilvánosságra hozni az államtitoknak vagy szolgálati titoknak minősített adatokat, valamint – a 18. §-ban foglaltak kivételével – a statisztikai célt szolgáló, a természetes és a jogi személy, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkező adatszolgáltatóval kapcsolatba hozható adatot (a továbbiakban: egyedi adat).”

(A 18. § arról rendelkezik, hogy ha az adatszolgáltató írásban hozzájárul, az egyedi adat is nyilvánosságra hozható, és enélkül is nyilvánosságra hozhatók azok a közérdekű adatok, amelyeknek a köre az adatvédelmi törvény alapján lett megállapítva.)

„20. § Az egyedi adatok más jogszabályok alkalmazása szempontjából magántitoknak minősülnek. Az ezek védelmére vonatkozó szabályok betartásáért a statisztikai tevékenységet végző, valamint az abban közreműködő személyek felelősek.”

A Statisztikai törvény rendelkezik továbbá a természetes személyek személyes adatainak törléséről, illetve archiválásáról (19. §) és a statisztikai adatok továbbadásáról, átvételéről (21. §).

Áttekintve az adatvédelemmel kapcsolatos főbb szabályokat elmondhatjuk, hogy azok az alapelvek, amelyek már az 1874. évi XXV., de főleg az 1897. évi XXXV. törvényben megtalálhatók voltak, több mint száz éven át a statisztikai adatgyűjtés, adatszolgáltatás alapjaiként szolgáltak, és a népszámlálási törvényekbe is beépültek.

A korábbi és jövőbeni népszámlálási adatok kezelése tehát olyan környezetben történik, amely joggal kelthet bizalmat azokban az adatszolgáltatókban, civil szervezetekben, hivatásos adatvédőkben, akik fontosnak tartják a személyes adatok biztonságos kezelését. A megfelelő jogi és technikai biztonságnál még fontosabb az – és remélhetőleg e tanulmány egyes megállapításai ezt támasztják alá –, hogy a népszámlálási adatok kezelésével foglalkozó munkatársak szemléletében meghatározó jelentőségű az adatvédelem kérdéskörének fontossága.

AZ EZREDFORDULÓT KÖVETŐ NÉPSZÁMLÁLÁS ADATVÉDELEMMEL⁷ KAPCSOLATOS JOGI SZABÁLYOZÁSÁNAK FŐBB ELVEI

Magyarországon a legutóbbi teljes körű népszámlálást 1990. január 1-jei eszmei időponttal hajtották végre. A harmadik évezred első népszámlálása, a 2001. évi lesz a tizenegyedik hivatalos magyar népszámlálás, és beletartozik az 1950 óta az Egyesült Nemzetek Szervezetének ajánlásai alapján szervezett világnépszámlálások sorozatába. 2000 körül a fejlett világ valamennyi országában tartanak népszámlálást vagy azzal egyenértékű adatgyűjtést.

Az ezredfordulót követő népszámlálás – a társadalmi és népesedésszisztemikai, valamint a területi információk felértékelődése és az ezredfordulós időpont miatt – minden ország életében különös jelentőséget kap. Az ezredforduló körüli időszakra hazánkban megszilárdul a piacgazdaság intézményrendszere, felgyorsul Magyarország euroatlanti integrációja, előrehaladott szakaszban lesznek az európai uniós tárgyalások. Ennek a népszámlálásnak az eredményeit fogják akkor és a későbbi évtizedekben is összehasonlítási alapként felhasználni.

Az ezredforduló körüli népszámlálás előkészítésekor figyelembe kell venni azokat az adatvédelemmel kapcsolatos változásokat, amelyek az elmúlt évtizedben bekövetkeztek. A rendszerváltozás után fokozatosan kiépültek a jogállamra jellemző közigazgatási intézményrendszerek, megszülettek azok az alapvető jogszabályok, amelyek az adatvédelem kérdéskörét tételesen szabályozzák. A személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos társadalmi elvárások egyre erőteljesebbé váltak, egyre többen ismerték fel ezek jelentőségét és a társadalmi–gazdasági életben betöltött szerepét. Ehhez hozzájárult az, hogy az Országgyűlés elfogadta az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. sz. törvényt, és 1995 őszén négy országgyűlési biztost választott, köztük az Országgyűlés adatvédelmi biztosát. Ettől az időponttól kezdve adatvédelmi kérdések többször szerepeltek az írott és elektronikus sajtóban, és közvélemény-formáló szerepük is jelentősnek mondható. Az adatvédelmi biztos kötelességei közé tartozik, hogy évente beszámoljon az Országgyűlésnek az adatvédelem magyarországi helyzetéről.

⁷ Az 1993. évi XLVI. törvény módosításáról és a 2001. évi népszámlálási törvényről lásd bővebben: *dr. Bánszegi Katalin – dr. Lakatos Miklós* (2000): *Információs szabadság – Statisztika – Adatvédelem* (VII.). *Statisztikai Szemle*, 78. évf. 6. sz. 444–455. old.

1997. évi beszámolójában kijelentette:

„A magyar társadalomnak az adatvédelemmel, az információk önrendelkezési joggal kapcsolatos érzékenysége sokkal fejlettebb, mint amire előzetesen számítani lehetett.”

„Az adatvédelem nem a társadalmi státusát, iskolázottságát tekintve felső rétegek luxusigényét jeleníti meg, az adatvédelmi érzékenység nem köthető szorosan társadalmi réteghez. Az átfogja a munkanélküli hajléktalantól a magas presztízsű rétegekig az egész társadalmat.”⁸

Az adatvédelmi biztos 1998. évi és 1999. évi beszámolója is arról ad hírt, hogy a magyar társadalom széles rétegei fokozódó érzékenységgel viseltetnek az adatvédelem iránt. Az ezredforduló körüli népszámlálás jogi, technikai, kommunikációs előkészítése során fokozottan számolni kell a lakosságnak ezzel az érzékenységgel.

A következő népszámlálás jogi előkészítésénél figyelembe lehetett venni a korábbi népszámlálások jogi szabályozásából felgyűlt tapasztalatokat, a rendszerváltozás után kialakult jogi környezetet és az 1996. évi mikrocenzust elrendelő törvény tartalmi, formai megoldásait. Az 1996. évi mikrocenzus lakossági fogadtatása megfelelő volt, kis számban fordultak elő megtagadások, adatvédelmi problémák nem merültek fel. Ez a tapasztalat alapot adhat annak feltételezésére, hogy az ezredfordulót követő népszámlálás hasonló lakossági fogadtatás mellett, nyugodt körülmények között fog lezajlani.

A következő népszámlálás jogi előkészítésének részét képezték azok a szakmai döntések, amelyek befolyásolták a népszámlálást elrendelő törvény tartalmát, formai kialakítását. Döntés született arról, hogy a népszámlálást 2001. február 1-jei eszmei időponttal február 1-je és 21-e közötti időszakban kell megtartani. A népszámlálások történetében először 2000. július 1. és augusztus 31. között üdülő-összeírást kellett tartani. A népszámlálás tematikájába fel kell venni a nemzetiséggel, a vallással és az egészségi állapottal kapcsolatos kérdéseket. Ez utóbbi döntés egyben azzal a következménnyel járt, hogy figyelembe kellett venni a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény rendelkezéseit is, melyek szerint:

„7. § (1) Valamely nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez (a továbbiakban: kisebbséghez) való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. A kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésében nyilatkozatra senki sem kötelezhető.”

„8. § A nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozó állampolgár joga, hogy kisebbséghez tartozását az országos népszámlálás alkalmával titkosan és névtelenül megvallhassa.”

Ez azt jelenti, hogy az ezen kérdésekre történő válaszadás csak névtelenül történhet. Így a szakmai döntések közé tartozott az is, hogy a magyar népszámlálások történetében először, az adatszolgáltatásra név nélkül kerüljön sor, azaz a népszámlálási kérdőíven az állampolgárok neve ne szerepeljen. E megoldás adatvédelmi szempontból is rendkívül kedvező – a döntésnél ez a szempont is szerepet játszott –, mert így még több lehetőség van a lakosság bizalmának elnyerésére. Az adatvédelmi biztos is kedvezően fogadta ezt a megoldást, és támogatásáról biztosította a népszámlálást. (A név elhagyását főleg a történeti demográfusok, történészek, levéltárosok kifogásolták, mivel így a családkutatás nehézségbe ütközik.) A szakmai döntés következtében tehát a népszámlálás adatfelvételi programja az ún. érzékeny (különleges) adatokra is kiterjed. Ezért felmerült annak igénye – és ez az Adatvédelmi törvénnyel is összhangban van –, hogy az ezen adatokkal kap

⁸ Az adatvédelmi biztos 1996. évi beszámolója (1997). *Magyar Közlöny*. 1997. évi 61. sz. II. köt.

csalatos válaszadás önkéntes legyen. Ez ismét egyedülálló megoldás az eddigi népszámlálások történetében, mert így először fordul elő, hogy az általánosan kötelező válaszadás mellett néhány adat megválaszolása – a törvény erejénél fogva – önkéntes.

Ilyen előzmények után került sor a 2001. évi népszámlálásról szóló törvényjavaslat kialakítására, kormányzati elfogadására, az országgyűlési vitára és a törvény megszavazására. Tekintettel arra, hogy időközben a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény jelentős módosítása is napirendre került, ezért az előterjesztők – a népszámlálási törvények történetében egyedülálló módon – úgy döntöttek, hogy a 2001. évi népszámlálási törvényt és a statisztikai törvény módosítására vonatkozó rendelkezéseket egy törvényként kezelik, és ily módon nyújtják be az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés végül 1999. december 20-án elfogadta az 1999. évi CVIII. törvényt a 2001. évi népszámlálásról, valamint a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény módosításáról.⁹

A 2001. évi népszámlálásról szóló törvény (a továbbiakban: Népszámlálási törvény) 1. § (1) – az 1995. évi LXXXVI. törvény megoldását átvéve – kimondja, hogy a népszámlálás végrehajtására a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény és a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény rendelkezéseinek figyelembevételével kerül sor. A következő népszámlálás végrehajtásának legfőbb jogi kereteit tehát ez a három törvény szabja meg, és ezt az alsóbb szintű szabályok (kormányrendelet, számlálóbiztosai útmutató stb.) összeállításánál is figyelembe kell venni.

A Népszámlálási törvény 1. § (2) szakasza – az 1988. évi 22. törvényerejű rendeletnél először alkalmazott megoldást átvéve – részletesen szabályozza az összeírás körét. Az 1. § (3), (4), (5) szakasza – a háború előtti népszámlálási törvényekhez hasonlóan – rendelkezik az összeírás, a pótösszeírás és az üdülő-összeírás időszakáról. (1960 és 1990 közötti népszámlálásokat elrendelő törvényerejű rendeletek nem szabályozták ezt a kérdést.)

A Népszámlálási törvény 2. §-a – hasonlóan az 1988. évi 22. törvényerejű rendelethez – tételesen felsorolja a népszámlálás témaköreit. E rendelkezésből derül ki, hogy a népszámlálás során a polgárok nevét nem kell felvenni. A 3. § már hagyományosnak tekinthető módon kimondja az adatszolgáltatási kötelezettséget, de rendelkezik az adatok bizalmas kezeléséről is. Új megoldásként – mint említettük – a (2) szakasz az ún. érzékeny (különleges) adatok szolgáltatását a polgárok önkéntes belátására bízta. (Meg kell jegyezni, hogy képviselői indítványra az anyanyelv is bekerült ebbe a körbe, annak ellenére, hogy az Adatvédelmi törvény ezt a kérdést nem tekinti különleges adatnak. A jogalkotó ezt az indítványt azért fogadta el, mert a nemzetiség és az anyanyelv témaköre szorosán összefügg egymással, és így indokoltnak tekinthető, hogy az önkéntes válaszadás lehetőségét a törvény e kérdés vonatkozásában is lehetővé tegye.)

A Népszámlálási törvény 4. §-a – a szokásos módon – rendelkezik a népszámlálás végrehajtásáért felelős intézményekről, tisztségviselőkről. A 16. § (1) szakasza pedig visszatér ahhoz az 1960 előtti megoldáshoz, hogy a végrehajtással kapcsolatos jogszabályok kiadására a kormányt hatalmazza fel. A (2) szakasz pedig jelzi, hogy a népszámlálás költségeit az éves költségvetési törvényben kell biztosítani. (Lehet, hogy elődeink e

⁹ A törvény teljes szövege e számunk *Szemle* rovatában olvasható. (914–916. old.)

vonatkozásban kicsit pontosabbak voltak, mert a századforduló körüli népszámlálási törvényekben a költségeket krajcárra pontosan megállapítottak, így utólag ezeken a költségeken már nem lehetett változtatni.)

Az 1999. évi CVIII. törvény tehát – a hivatkozott törvényekkel együtt – kellő törvényes keretet biztosít – adatvédelmi, de más egyéb szempontból is – a 2001. évi népszámlálás végrehajtására.

A 2001. évi népszámlálás statisztikai célból felvett adatainak védelmére – különböző szintű jogszabályokból álló – valóságos „védőrendszer” alakult ki. Az 1993. évi XLVI. törvény végrehajtásáról – rendkívül részletes módon – a 170/1993. (XII.3.) kormányrendelet intézkedik. Az adatvédelem „védőrendszerének” fontos részét képezik azok a KSH elnöki utasítások, szabályzatok, amelyek körültekintő módon biztosítják a statisztikai adatkezelés bizalmas voltát (ilyen például a 4/1998. (S. K. 7-8) KSH utasítás az adatvédelmi szabályzatról). A 2001. évi népszámlálás által felvett adatok bizalmas kezelése – jogi szempontból – teljes mértékben megoldott, kérdés azonban, hogy az egyéni azonosítóktól megfosztott adatok biztosítják-e a megfelelő titkosságot. Egy kis település egyetlen ötgyermekes családja vagy egyetlen orvosa könnyen azonosíthatóvá válik név és lakcím nélkül is. Az 1992-ben elfogadott Adatvédelmi törvény előtti évtizedekben – a népszámlálási adatok publikációja során – erre a kérdésre viszonylag kevesebb figyelmet fordítottak (például az adatokat számlálókörzetenként is publikálták), azonban a 2001. évi népszámlálás adatainak nyilvánosságra hozatalakor már erre a problémára fokozottan figyelni kell.

A népszámlálási adatok nagyobb területeket felölelő adatközléseinek (ország, régió, megye, statisztikai kistérségek) nagyon valószínűtlen olyan adatkombináció, amely egyértelműen azonosít egy személyt. (A személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt – közvetlenül vagy közvetve – az azonosító szám vagy egy vagy több fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet. A személy azonban nem tekinthető azonosíthatónak, ha azonosítása ésszerűtlenül hosszú időt és munkabefektetést igényel.) Ha az adatokat a KSH közli, akkor mód van arra, hogy már a közlés tervezésének stádiumában se kerüljön sor olyan adatkombináció tervezésére, amelynél nagyobb területi egység esetében is valószínűsíthető az azonosíthatóságot. Más a helyzet a település- vagy annál alacsonyabb területi szintű adatközléseknél. Még ebben az esetben is kínálkozik az a lehetőség, hogy a változók számát, részletezettségét korlátozzuk, ugyanis a népszámlálási adatok felhasználása során alkalmanként egy-egy viszonylag szűk szakterület vizsgálatához elégséges lehet néhány szűkített alapváltozó használata (például a foglalkozási adatoknak nem foglalkozásonkénti, hanem foglalkozási csoportonkénti közlésével.) Az esetek többségében azonban logikai úton nem lehet kiszűrni az azonosíthatóságot, ezért az adatokat számítástechnikai módszerekkel kell olyan állapotba hozni, hogy a felfedés kockázata minimális legyen.

Többféle számítástechnikai módszer lehetséges, ilyen például:

- az aggregálás,
- a perturbáció, amikor a számokat véletlenszerűen kismértékben (például plusz-mínusz eggyel) megváltoztatják,
- a véletlen kerekítés (elsősorban százalékos adatok esetén),
- a maszkolás, amikor egy cellát üresen hagynak, vagy speciális jellel töltenek ki,

– a barnardizálás (az angol statisztikai hivatalban használják), amikor az adatállományt néhány rekorddal véletlenszerűen eltorzítják, de csak olyan mértékig, hogy az a statisztikai értékelhetőséget ne zavarja.

Mindegyik módszer valamilyen módon „eltorzítja” az adatokat, nem lehet az eredeti állományból képzett adatokat reprodukálni. Így a teljes, torzítatlan állománnyal és a torzított állományokkal is dolgozó felhasználók ellentmondó adatokat kaphatnak.

A KSH település- vagy annál alacsonyabb területi szintű adatközléseinek is e számítástechnikai módszerek valamelyikét kell alkalmazni, de különösen akkor van szükség ezekre a módszerekre, ha a felhasználók részére számítástechnikai adathordozókon továbbítják a népszámlálási adatok teljes vagy részleges körét.

Az adatvédelmi szempontból a felhasználók részére történő adatkiadás legbiztosabb módszere, ha a kész adatállományból mikro-adatállomány készül, amely az egész sokaságnak egy kismintáját tartalmazza. A legtöbb felhasználó igényét az ilyen mikro-adatállományok kielégítik, mivel a számukra szükséges részletezettséget tartalmazzák. (Igaz, hogy ebben az esetben kisebb területi egységek vizsgálatáról nem lehet szó.)

A tudományos kutatás igényeit ki lehetne elégíteni azzal, hogy a KSH-ban ún. „kutató szobákat” hoznak létre, amely esetben a kutatók a teljes torzítatlan adatállományhoz hozzáférnek, azzal a feltétellel, hogy a kutatás eredményének közlésekor a szigorú adatvédelmi szabályokat betartják.

A 2001. évi népszámlálás adatainak nyilvánosságra hozatalakor tehát figyelembe kell venni az adatvédelmi szempontokat is, azt azonban úgy kell megoldani, hogy a védelemmel együtt járó, elkerülhetetlen információvesztés minimális szintre korlátozzák.

IRODALOM

- Az Adatvédelmi Biztos 1996., 1997., 1998. évi országgyűlési beszámolója.* Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest.
- DR. BÁNSZEGI KATALIN – DR. LAKATOS MIKLÓS (1994): Információsabadság – Adatvédelem – Statisztika. (III.) *Statisztikai Szemle*, 72. évf. 10. sz. 761–777. old.
- DR. BÁNSZEGI KATALIN (1996): Az információsabadság érvényesülése a statisztikában. *Statisztikai Szemle*, 74. évf. 3. sz. 197–204. old.
- DR. BÁNSZEGI KATALIN (1997): Felfedést akadályozó módszerek a statisztikai tájékoztatásban. *Statisztikai Szemle*, 75. évf. 12. sz. 1065–1066. old.
- FEHÉR ISTVÁN (1988): *A magyarországi németek kitelepítése 1945–1950.* Akadémiai Kiadó, Budapest.
- DR. KLINGER ANDRÁS – DR. KEPECS JÓZSEF (szerk.) (1990, 1991, 1995): *A magyar népszámlálások előkészítése és publikációi* I., II., III. köt. KSH, Budapest. (E sorozat első kötete tartalmazza az 1870 és 1990 közötti népszámlálásokat elrendelő jogszabályok teljes szövegét.)
- DR. LAKATOS MIKLÓS (1989): Változások a népszámlálások gyakorlatában és az eredmények felhasználásában. *Statisztikai Szemle*, 67. évf. 8–9. sz. 770–778. old.
- DR. LAKATOS MIKLÓS (1994): Információsabadság – Adatvédelem – Statisztika. (I) *Statisztikai Szemle*, 72. évf. 7. sz. 547–559. old.
- DR. LAKATOS MIKLÓS (1999): A lakossági nyilvántartások (regiszterek) szerepe a népszámlálási felvételekben. *Szociológiai Szemle*, 2. sz. 123–150. old.
- A magyar statisztikai törvények* (1994). (Munkaanyag.) Összeállította a KSH Jogi és Igazgatási osztálya, KSH, Budapest. (A kiadvány tartalmazza mind a hat statisztikai törvény szövegét, néhány törvény indoklását, e törvények parlamenti vitájának anyagát.)
- Magyar Statisztikai Közlemények* (1920). (Új sorozat) 1900. évi népszámlálás 27. Végeredmények összefoglalása, Budapest.
- DR. MAJTÉNYI LÁSZLÓ (1997): Adatvédelem, Információsabadság, Sajtó. *Világosság*, 2. sz. 3–23. old.
- DR. THIRRING LAJOS (1983, 1988, 1989): *Az 1869–1980. évi népszámlálások története és jellemzői, I–III. rész.* A III. részt dr. Thirring Lajos tanulmányai és hagyatéka alapján összeállította Dallos Ödönné, KSH, Budapest.

SUMMARY

In the course of legal regulation of censuses both legislators and those applying the law have considered the questions relating to data protection as a fundamental issue.

The study offers a survey of this issue not explored as required, describes the most important legal rules concerning the subject, and wants to prove that statistics considered the regulation of data protection as primary task in spite of the changing economic and social circumstances.

The study briefly summarises the development and main characteristics of statistical legal regulation of data protection following the transition and analyses the interrelations of legal regulation relating to census, statistics and data protection.

The study gives a brief account on directions connected with data protection of the Act decreeing the census 2001.