

TÁJÉKOZÓDÁS

Lakatos Miklós

A LAKOSSÁGI NYILVÁNTARTÁSOK (REGISZTEREK) SZEREPE A NÉPSZÁMLÁLÁSI FELVÉTELEKBEN

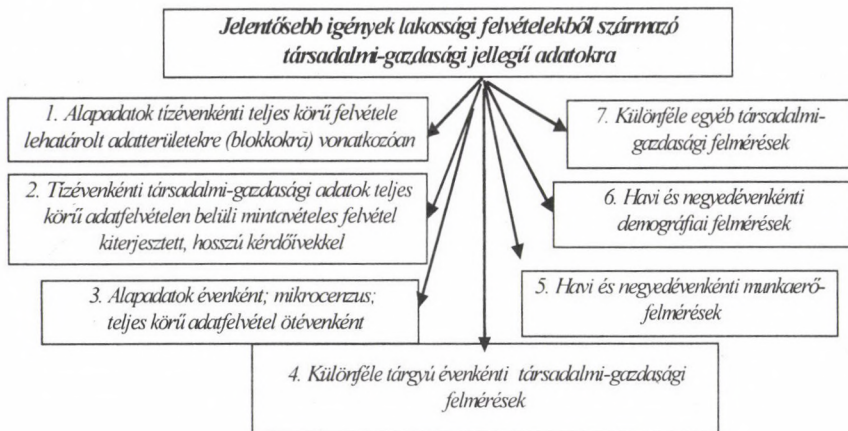
1. A nyilvántartások (regiszterek) és a népszámlálások (minta- vételes lakossági felvételek) eltérő „filozófiája”, céljai és módszerei

A nép- és lakásszámlálások (továbbiakban általában: népszámlálások) és a közigazgatási nyilvántartások története számos kapcsolódási pontot mutat. Az ókorban például a népszámlálási összeírások és a közigazgatási nyilvántartások nem váltak szét élesen – az adózási és katonai jellegű összeírások nyilvántartási célokat is szolgáltak – ezért főleg az újkorban, a gazdasági fejlődés bizonyos fokán lehet beszélni külön a nyilvántartások történetéről, amikor kezdik megkülönböztetni a statisztikai, illetve igazgatási célú összeírásokat. A közigazgatási nyilvántartások sokáig lényegében népesség-nyilvántartásokat jelentettek, és főleg az egyházi anyakönyvezésen alapul-
tak.

A népszámlálások a XIX. század második felét követően egyre több fajta információt gyűjtöttek össze, és főleg a XX. században a fejlett országok statisztikai rendszereinek meghatározó elemévé váltak. A társadalmi-gazdasági élet sokrétűsége tovább növelte a statisztikai adatok iránti igényt így különböző – főleg mintavételen alapuló –, rendszeres statisztikai összeírások egész hálózata alakult ki ezen igények kielégítésére a fejlett országokban. Mielőtt rátérnénk a népszámlálások, illetve a közigazgatási célú nyilvántartások problematikájának részletes ismertetésére, érdemes összefoglalni, hogy a társadalmi-gazdasági adatok iránti megnövekedett igényeket milyen típusú statisztikai jellegű összeírásokkal lehet kielégíteni.

a) Jelentősebb felhasználói igények társadalmi-demográfiai-gazdasági adatok gyűjtésére

Történetileg is a legrégebbiről származó felhasználói igény (lásd 1. sz. adatigény) olyan lakossági felvétel iránt mutatkozott, amely a lakosság egészét érinti és a legfontosabb társadalmi-gazdasági jellegű adatokat gyűjti össze. (Magyarországon 1869-ben volt az első modern értelemben vett népszámlálás és azóta – zömmel tíz éves időközönként – tizenhárom ilyen teljes körű lakossági felvétel történt. Vannak olyan országok, ahol nem tíz, hanem ötvenként tartanak népszámlálásokat.)

1. ábra^{a)}

a) Az ábra Leslie Kish „Teljes körű adatfelvételek és gördülő minták” c. tanulmányából való.

A társadalmi-gazdasági fejlődés egyre részletesebb – a lakosságtól begyűjthető – információt igényel, amely teljeskörűen ugyan nem, de egy nagyobb mintavétel beiktatásával begyűjthető (lásd 2. sz. adatigény). Igény lenne arra is, hogy a legfontosabb társadalmi-gazdasági adatok évenként rendelkezésre álljanak, azonban a legtöbb országban erre nincs lehetőség, kivéve azt a néhány országot, amelyek esetében a közigazgatási nyilvántartásokból (pl. népesség-nyilvántartás felhasználásával) oldják meg ezt a problémát. Az országok többségében kialakult az a gyakorlat, hogy a teljes körű népszámlálások köztes időszakában úgynevezett mikrocenzusokat tartanak. A mikrocenzusok alkalmával a népesség néhány százalékát – például Magyarországon két százalékát – írják össze, a teljes körű összeírásokhoz hasonló tematikával és módszerrel. A kisebb minta és így az alacsonyabb költség lehetővé teszi a teljes körű számlálásnál kérdezett alaptémák kibővítését, részletesebb vizsgálatát. Ezek a kisebb mintán végrehajtott mikrocenzusok biztosítják, hogy az országra és nagyobb területi egységekre vonatkozóan olyan adatok álljanak rendelkezésre, melyek alapján nyomon követhetők azok a változások, amelyek két teljes körű összeírás között történnek. Sajnos ezeknek a változásoknak a területi egységekre, településekre lebontott vizsgálatát nem lehet elvégezni tekintettel arra, hogy a mikrocenzus – a minta nagyságának korlátaiból adódóan – nem tud ezekre megbízható adatokkal szolgálni (lásd 3. sz. adatigény).

Vannak országok, ahol már hagyománya van a folyamatosan működő mintavételes lakossági összeírásoknak. Magyarországon például a Központi Statisztikai Hivatal által működtetett úgynevezett Egységes Lakossági Adatfelvételi Rendszer (ELAR) keretében rendszeresen gyűjtenek társadalmi-demográfiai-gazdasági jellegű adatokat. Különösen jelentősek a magyar háztartások jövedelmi viszonyaival, illetve a munkaerőpiaccal foglalkozó lakossági adatfelvételek. (Az úgynevezett ELAR fel-

vételek jelentős része kielégíti a 4–7 sz. adatigényeket.) Azonban ezek a felvételek a népességnek kis hányadát – például Magyarországon általában 0,5 százalékát érintik –, így alkalmatlanok kisebb területek, települések adatainak bemutatására.

Ezeket az adatigényeket áttekintve megállapíthatjuk, hogy a kismintás felvételek adatbőséget jelentenek országos szinten, de a kisebb területekre, településekre vonatkozóan – szűkebb tematikával – csak a teljes körű népszámlálások képesek adatot szolgáltatni. Ha mindezt abból a szempontból is megvizsgáljuk, hogy ezen igényeket milyen módon lehetne a közigazgatási nyilvántartásokból kielégíteni, akkor megállapíthatjuk, hogy erre csak a népszámlálások esetén lenne mód, tekintettel arra, hogy az úgynevezett kismintás felvételek olyan rendkívül részletes személyes (szubjektív) jellegű információkat tartalmaznak, amelyek a közigazgatási nyilvántartások adatállományában nagy valószínűséggel nem találhatók meg.

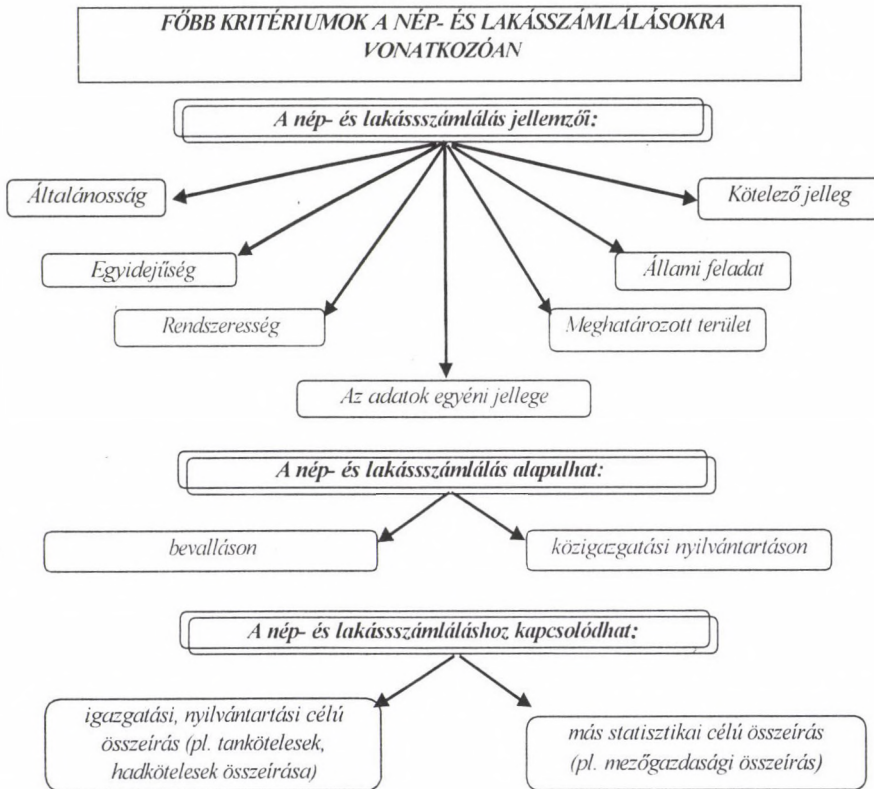
b) A népszámlálási felvételek jellemzői

A XIX. század közepétől a legtöbb európai országban rendszeressé váltak a népszámlálások, kialakultak azok az alapvető módszertani megoldások, amelyek ma is jellemzik a legtöbb népszámlálást.

Ezeknek a számlálásoknak a fő jellegzetességük, hogy teljes körűek, egy meghatározott területen minden személyre és lakásra kiterjednek. Továbbá az adatfelvétel meghatározott időpontra (eszmei időpontra) vonatkozik, és a végrehajtás rövid idő (általában két hét) alatt megtörténik. A számlálások bizonyos időközönként ismétlődnek (általában tíz év) és személyes jellegű adatokra vonatkoznak. A teljes körű népszámlálások végrehajtása állami feladat, tekintettel arra, hogy csak az állam rendelkezik azokkal az erőforrásokkal és szervezeti rendszerekkel amelyek szükségesek egy ilyen jelentős nagyságrendű összeírás végrehajtásához.

A népszámlálásokat legfőképpen az különbözteti meg a többi – általában mintavételes lakossági összeírásoktól –, hogy a válaszadás kötelező, és a válaszadás megtagadása szankciókkal jár. Itt kell rátérnünk arra – a csak látszólagos ellentmondásra –, hogy bár kötelező a valóságnak megfelelő adatszolgáltatás, de a bevalláson alapuló információk helyességét nem ellenőrzi senki. Például, ha a népszámlálás programja tartalmazza a lakás nagyságára (alapterületére) vonatkozó kérdést, akkor abban az esetben ha az adatszolgáltató valamilyen okból, esetleg bizalmatlanságból kisebb alapterületet vall be, nem érheti szankció, hiszen a számlálóbiztos nem kérhet dokumentumot, így nincs módjában ellenőrizni a bevallás helyességét. Ha a népszámlálás közigazgatási nyilvántartáson – például ingatlan-nyilvántartáson – alapul, akkor más a helyzet, hiszen ha az ingatlan-nyilvántartás tartalmazza ezt az információt, akkor nem az adatszolgáltató bevallása az adatszolgáltatás alapja, hanem az, hogy mi szerepel a közhiteľű nyilvántartásban.

2. ábra



A népszámlálás tehát alapulhat bevalláson, melynek adatait csak statisztikai célból lehet felhasználni – amennyiben rendelkezésre áll megfelelő minőségű nyilvántartás –, alapulhat közigazgatási nyilvántartáson, aminek az információit alapvetően igazgatási célból gyűjtötték össze. A népszámlálás ezen kívül a két adatforrás kombinációjaként is végrehajtható, mint ezt számos, főleg észak-európai ország példája bizonyítja.

A magyar gyakorlatban is többször előfordult (pl. 1949-ben), hogy a népszámláláshoz olyan felvételeket is kapcsoltak, amelynek célja igazgatási jellegű volt, továbbá olyan összeírás is kapcsolódhatott, mely statisztikai célokat is szolgált. Jellemző volt még a korábbi népszámlálások gyakorlatára, hogy bizonyos témában –például a fogyatékosokra vonatkozóan – a népszámlálási adatállomány alapján utólagos, célzott statisztikai vizsgálatot hajtottak végre.

c) A nyilvántartások (regiszterek) osztályozása, népszámlálási szempontú elemzése

A gazdasági, technikai fejlődés következtében a világ fejlettebb régióiban egyre több olyan információ halmozódik fel, amelyek tematikailag többé-kevésbé megegyeznek a hagyományos népszámlálások által gyűjtött adatok tartalmával. Különösen a számítógép alkalmazása lendítette előre a különböző nyilvántartásokon alapuló információk bővülését. Néhány fejlett országban a közigazgatás felállított a népességre, az ingatlanokra és egyéb közigazgatási szempontból fontos információkra vonatkozó katasztereket, és így rendkívül megnőtt az igazgatási jellegű információs bázis. Érdemes ezeknek a közigazgatási nyilvántartásoknak különböző szempontú osztályozását áttekinteni:

3. ábra

KÖZIGAZGATÁSI NYILVÁNTARTÁSOK OSZTÁLYOZÁSA ^{a)}	
<i>A közigazgatási nyilvántartások tárgyak szerint lehetnek:</i>	
•	<i>személyek nyilvántartásai (pl. anyakönyvek, személyi adat és lakcímnnyilvántartás)</i>
•	<i>dologi nyilvántartások (pl. ingatlan-nyilvántartás, jármű-nyilvántartás)</i>
•	<i>szellemi javak nyilvántartása (pl. találmányok szabadalmak nyilvántartásai)</i>
<i>A közigazgatási nyilvántartások jog szerint lehetnek</i>	
•	<i>hatósági nyilvántartások, amit közhitelűnek kell tekinteni (pl. anyakönyvek)</i>
	<i>a) Konstitutív nyilvántartások</i>
	<i>b) Deklaratív nyilvántartások</i>
•	<i>nem hatósági nyilvántartások (pl. önkormányzatok név- és címjegyzéke)</i>

^{a)} Az osztályozás a „Nyilvántartási rendszerek és adatvédelem” című közigazgatási szakvizsgálóknak készült tankönyvben leírtak alapján készült (Budapest, 1996 BM Kiadó).

A közigazgatási nyilvántartásokat sokféleképpen csoportosíthatjuk. Így például ágazatok, szervezettségük, adattartalmuk vagy tárgyük, területi elhelyezkedésük stb.

szerint. Az egyik legáltalánosabb csoportosítási ismerv a nyilvántartásoknak a tárgyak szerinti elkülönítése, mely szerint személyek, dolgok és szellemi javak nyilvántartásait különböztetjük meg.

A **személyek nyilvántartásai** felölelik a természetes és jogi személyek körét. E nyilvántartások elsődleges célja, hogy a polgárok és szervezeteik jogainak gyakorlását, kötelezettségeik teljesítését segítsék elő mind a közigazgatásban, mind a versenyszférában vagy a polgárok egymás közötti jogviszonyaiban. Ilyen nyilvántartások például az anyakönyvek, a személyiadat- és lakcímnilyvántartás, a cégnyilvántartás, az adóalanyok nyilvántartása stb.

Az állam működtetése, illetve az állampolgárok jogbiztonsága szempontjából releváns **dologi (tárgyi) nyilvántartások**, mint például az ingatlan-nyilvántartás, a közműhálózati, a távközlési-hálózati, a járműnyilvántartás, amelyeknek működtetése elsődlegesen település-fejlesztési és -fenntartási, hatósági ügyintézési, költségvetés-tervezési érdekből elengedhetetlenül szükséges.

A szellemi tulajdon védelme érdekében, a magyar nemzetgazdaság műszaki fejlődésének, a korszerű technika meghonosításának, valamint a feltalálók erkölcsi és anyagi elismerésének előmozdítása érdekében fontos egyéni és társadalmi érdekek fűződnek a **szellemi javak** (találmányok, szabadalmak, szerzői jogok) **nyilvántartásához**.

A nyilvántartások felhasználása szempontjából nem lényegtelen, hogy hatósági vagy nem hatósági nyilvántartásról van-e szó. A hatósági nyilvántartás közhitelű, az ebbe történő bejegyzés hatósági határozatnak minősül (pl. az anyakönyvi bejegyzés). Ez azért lényeges, mert az ilyen fajta nyilvántartás hitelességeért az állam kezességet vállal, és esetleges statisztikai célú felhasználás szempontjából a hitelesség fontos szempont lehet. Ezen belül az úgynevezett konstitutív nyilvántartásoknak olyan erős joghatásuk van, hogy maga a bejegyzés ténye jogot keletkeztet. (Például a társadalmi szervezet csak akkor tekinthető jogi szempontból létezőnek, ha azt az adott nyilvántartásba bejegyezték.) Az úgynevezett deklaratív nyilvántartások is közhitelűek, azonban a nyilvántartásba vétel nem keletkeztet valamilyen jogot (ilyen például az útlevelel-nyilvántartás).

A nem hatósági nyilvántartások között is vannak deklaratív jellegűek, melynek célja elsősorban a tájékozódás, a tájékoztatás elősegítése, jogi hatást nem idéznek elő. Vezetésüket részben jogszabályok írják elő (pl. a Cégnilyvántartási és Céginformációs Szolgálat által vezetett cégnyilvántartás), részben saját kezdeményezés útján jönnek létre (pl. különféle számítógéppel vezetett jogtárak, önkormányzatok ügyfél-tájékoztató rendszerei, önkormányzatok név- és címjegyzéke stb.).

A népszámlálás szempontjából meg kell említeni egy további fontos nyilvántartást, amely ugyan nem tartozik szorosan a közigazgatási nyilvántartások közé, de általános jellegű alapnyilvántartásnak kell tekintetni. Ez a társadalombiztosítási (egészség- és nyugdíjbiztosítási) nyilvántartás.

Kézenfekvő, hogy a népszámlálás szempontjából hasznosítható nyilvántartások közé tartoznak a KSH által kezelt – főleg a gazdasági szervezetek adatait tartalmazó – nyilvántartások.

4. ábra

NÉPSZÁMLÁLÁS SZEMPONTJÁBÓL SZÓBA JÖHETŐ FONTOSABB NYILVÁNTARTÁSOK (REGISZTEREK)

Alapnyilvántartások:

1. Személyi adat- és lakcímnnyilvántartás
2. Társadalombiztosítási (egészség- és nyugdíjbiztosítási) nyilvántartások
3. Adóhatóság nyilvántartása
4. Ingatlannyilvántartás
5. Cégnnyilvántartás

Szaknyilvántartások:

1. Országos gépjármű-nyilvántartás
2. Állampolgársági nyilvántartás
3. Útleve-nyilvántartás
4. Idegenrendészeti nyilvántartás
5. Közfoglalkoztatási nyilvántartások

KSH által kezelt statisztikai célú nyilvántartások, regiszterek

A nyilvántartásokkal (regiszterekkel) kapcsolatos követelmények közé tartozik, hogy a nyilvántartás legyen: hiteles, naprakész, a karbantartás forrásai legyenek meghatározva, az adatvédelmi szempontok érvényesüljenek, a felhasználók köre legyen meghatározott. Ezeknek az elveknek egy része az igazgatási célú nyilvántartások esetében – például a naprakézség tekintetében – szigorúbban kell, hogy érvényesüljön, mint a statisztikai célú nyilvántartásnál.

A nyilvántartások (regiszterek) felhasználása esetén tisztában kell lenni a nyilvántartás (regiszter) fogalmával. Az értelmező szótár szerint:

„regiszter: (Betűrendes) jegyzék, (tárgy) -mutató, füzet lapjainak a (bevágott) szélén a keresést megkönnyítő betűk, esetleg szók sora.”

E meghatározás szerint tehát nyilvántartásnak (regiszternek) csak az azonosítást lehetővé tevő adatokat nevezzük, mely által az azonosított személyek, szervezetek egyéb adataihoz hozzáférhetünk. Úgy lehet ezt a situációt jellemezni, hogy a regiszter egy telefonkönyv, aminek a segítségével azonosítjuk azt akivel beszélni akarunk és további beszélgetés során kapjuk meg az egyéb információkat. Jogi és technikai szempontból is fontos ezt a különbségtételt megtennünk, mert eltérő szabályok és technikai lehetőségek vonatkozhatnak magának a regiszternek, illetve a „mögötte” levő adatállománynak a használatára. Számos félreértés forrása, hogy a nyilvántartás (regiszter) fogalmát eltérően értelmezik. A jelen tanulmányban a nyilvántartás (regiszter) fogalmát kiterjesztően használjuk, tehát a nyilvántartásba (regiszterbe) a mögöttes adatállományt is beleértjük.

A népszámlálási felhasználás szempontjából is fontos e különbségtétel, mivel különböző adatállományok tartalmának azonosítása nem képzelhető el magának a regiszternek a használata nélkül.

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a népszámlálási felhasználás esetén leginkább szóba jöhető nyilvántartás a személyi adat- és lakcímnyilvántartás. Népszámlálási szempontból felhasználható adattartalma a következő: *név, (nem) születési hely, idő (kor), állampolgárság, lakó és/vagy tartózkodási hely*. E nyilvántartásnak a legnagyobb értéke, hogy – elvben – lefedi az ország egész lakosságát, így egy teljes körű adatállományról van szó.

Az ország lakosságának jelentős része szerepel az egészségi- és nyugdíjbiztosítási, illetve adóhatósági nyilvántartásban. E nyilvántartások adattartalmának körét nem könnyű átlátni.

Az egészség- és nyugdíjbiztosítási nyilvántartásban az 1997. évi LXXX. és a LXXXI. törvények szerint a következő személyes adatokat tarthatják nyilván és kezelhetik (vázlatos felsorolás)

- „– személyi adatok (*név, születési hely, év, hónap, nap*)
- lakóhely (*tartózkodási hely*)
- foglalkozás, munkahely, munkakör, tevékenység
- rokkantsági, egészségi állapotra vonatkozó adatok
- keresetre, jövedelemre vonatkozó adatok”

Természetesen az egészség- és nyugdíjbiztosítási nyilvántartás lakossági köre és részben a kezelt személyes adatok tartalma is eltér egymástól, de népszámlálási szempontból a fenti adatok azok, amelyek leginkább felhasználhatók lennének.

További fontos nyilvántartás az adó- és cégnyilvántartás, ahol főleg az adott személy jövedelmi viszonyaira, munkáltatójára vonatkozó adatokat lehet feltérképezni.

A népszámlálással egyidejűleg lakásösszeírás is történik. Sajnos Magyarországon jelenleg nincs teljes körű épület és lakásnyilvántartás, így csak az ingatlan-nyilvántartás adatait lehetne felhasználni. Az ingatlan-nyilvántartásban azonban a lakásra vonatkozó főbb ismérvek (pl. alapterület, szobaszám, felszereltség) hiányoznak. Főleg az ingatlan fekvésének helye, az ingatlanhoz kapcsolódó jogok és tények bejegyzése található a nyilvántartásban.

Kiegészítő jelleggel számos szaknyilvántartás népszámlálási típusú adatait lehetne felhasználni. Különösen fontosak például az idegenrendészeti nyilvántartások a nemzetközi vándorlás vizsgálata szempontjából. Népszámlálási típusú adatot tartalmazhatnak például a közszolgálati nyilvántartások, a munkanélküliek adatait magukba foglaló nyilvántartások és a bűnügyi nyilvántartásban szereplő elítélésekkel kapcsolatos információk.

Már most jelezzük, hogy a nyilvántartásoknak (regisztereknek) csak egy vázlatos felsorolására volt lehetőségünk. Nyilvánvaló, hogy további kutatást igényel a népszámlálás szempontjából szóba jöhető nyilvántartások (regiszterek) adattartalmának pontos feltárása, módszertani problémáinak tisztázása.

d) A három adatforrás felhasználásának előnyei, hátrányai

Témánk szempontjából a következő három adatforrás jöhet szóba: a lakossági adatfelvétel mintavételes eljárással, a teljes körű lakossági felvétel és a közigazgatási (adminisztratív) nyilvántartás. A következő táblázat nyolc kiválasztott kritérium alapján megpróbálja szemléltetni az egyes adatforrások viszonylagos előnyeit, illetve hátrányait. A „*” jel az egyes források előnyeit jelzi, a több „*” jel az előnyök erőteljesebb voltára utal. (Lásd 5. ábra)

A lakossági mintavételes adatfelvétel fő jellemzője, hogy gazdag, változatos programot valósít meg, szó lehet egyes speciális népességcsoportok (pl. időszerűak, munkanélküliek) célzott vizsgálatáról is, továbbá frissebb adatokkal szolgál mint a tízévenként végrehajtott népszámlálás. A mintavételes adatfelvétel olcsóbb is mint a teljes körű népszámlálás, mivel lényegesen kevesebb adatszolgáltatót kell összeírni. Ugyanakkor a teljes körű adatfelvételek (népszámlálások) tízévenként a kisebb területekre és különösen a településekre, azon belül számlálókörzetekre vonatkozóan olyan részletes adatokat adnak, amelyeket a mintavételes felvételek nem biztosítanak. További előnyük – maguknak a mintavételes felvételeknek a szempontjából is –, hogy címjegyzékük alapot szolgáltat a mintavételhez, és tíz éven át néhány alapváltozó tekintetében vonatkoztatási pontot jelentenek további vizsgálatokhoz.

5. ábra

Három adatforrás összehasonlítása nyolc kritérium alapján ^{a)}

<i>Kritériumok</i>	<i>Minta- vétel</i>	<i>Teljes körű adatfelvétel</i>	<i>Adminisztratív nyilvántartás</i>
<i>Gazdag, komplex, változatos, rugalmas</i>	***		
<i>Pontos, releváns</i>	*		?
<i>Olcsó</i>	**		***
<i>Aktuális, időszerű, szezonális</i>	***		*
<i>Precíz (nagy és komplex)</i>		*	*
<i>Kis adatterületre is részletes adatok</i>		**	*
<i>A népesség lefedése, hihetőség, public relations szempontok</i>		*	?
<i>A népesség témaspecifikus jellege</i>	***	*	

^{a)} A táblázat Leslie Kish: „Teljes körű adatfelvételek és gördülő minták” című tanulmányából való. (Megjelent: Jel-Kép 1995/2. számában.)

Témánk szempontjából főleg a teljes körű lakossági felvétel (népszámlálás) és a közigazgatási (adminisztratív) nyilvántartás nyolc kritérium alapján történő összeha-

sonlítása érdemel figyelmet. Nyilvánvaló, hogy témagazdagság, változatosság és rugalmasság szempontjából egyik sem éri el a mintavételes lakossági felvételek színvonalát. Viszont mindkét adatforrás részletes adatokat tud adni kisebb területekre is, talán a teljes körű lakossági felvételek (népszámlálások) célzottabban tudják ezt az igényt kielégíteni. A közigazgatási (adminisztratív) nyilvántartások ugyanakkor idősebbek, hiszen adatállományukat az igazgatási cél megvalósulása érdekében állandóan aktualizálni kell. (Magyarországon az adatvédelmi törvény egyenesen kötelezővé teszi, hogy az adatkezelő csak a valóságnak megfelelő, aktuális személyes adatot kezeljen.)

A közigazgatási (adminisztratív) nyilvántartás nagy előnyének tartják, hogy olcsóbb, mint a teljes körű lakossági felvétel (népszámlálás). Erre utal az az információ, hogy Finnországban az alapadatok 93 százalékát közigazgatási (adminisztratív) nyilvántartásokból szerzik be és csak 7 százalékát közvetlenül a lakosságtól. Az alapadatok 7 százalékának a biztosítása azonban a Finn Statisztikai Hivatal éves költségvetésének 30 százalékába kerül. A költségek számításánál azonban figyelembe kell venni, hogy maguknak a közigazgatási (adminisztratív) nyilvántartásoknak a felállítás, statisztikai célú felhasználásra alkalmassá tétele hosszú éveket vesz igénybe, mely jelentős költséggel jár, továbbá az adatállományok naprakésszé tétele szintén költséggel bír. A teljes körű lakossági adatfelvétel (népszámlálás) tíz évenkénti végrehajtása ugyan egyszeri jelentős nagyságrendű költséget igényel, azonban ha ezt tíz évre elosztjuk, akkor már ez az összeg alacsonyabbnak mondható. Ennek ellenére minden tényezőt mérlegelve azt mondhatjuk, hogy egy jól működő, hiteles és naprakész közigazgatási (adminisztratív) nyilvántartás statisztikai célú felhasználása nyilván olcsóbban megoldható.

A nyolc kritérium közül leginkább abban lehetünk bizonytalanok, hogy a két nagy adatforrás mennyire pontos, mennyire hiteles.

A hagyományos teljes körű lakossági felvételek (népszámlálások) kizárólag statisztikai felhasználás céljából gyűjtik az adatokat. Alapvető módszerük nem csak azért alapul bevalláson, mert korábban még nem voltak elég fejlettek a nyilvántartási rendszerek, hanem azért is, mert az a vélemény, hogy így az adatszolgáltatók nagyobbik része talán hajlamosabb a valós helyzetet feltárni és abból, hogy az összeírók nem kérnek dokumentumokat, inkább feltételezhető, hogy az adatokat más célra nem használják fel. Fontos körülmény, hogy egy népszámlálás az egész lakosságot érintő, tíz évenként végrehajtandó nagy esemény, amely jó publicitással, megfelelő tájékoztatással, propagandával meggyőző erővel hathat a lakosságra, és az adatszolgáltatók jelentős részét adataiknak a valóságnak megfelelő bevallására készíthetik.

A közigazgatási (adminisztratív) nyilvántartások részére az adatok gyűjtése viszont elsődlegesen nem statisztikai célból történik.

Fő feladata ezeknek az adatgyűjtéseknek a polgárok név szerinti adatainak és a róluk szóló egyéb információknak a felvétele abból a célból, hogy igazoljanak valamilyen jogosultságot vagy annak hiányát, azaz jogviszonyt teremtsenek. Az adatok szolgáltatásának ezen szempontjai viszont felvetik azt a kérdést, hogy az információk mennyiben tükrözik a valós helyzetet, hiszen a polgárnak lehetnek olyan érdekei – például a lakásbejelentésnél, vagyoni helyzet felmérésénél –, amelyek nem ösztönzik a valóságos tényállás bevallására. További probléma, hogy a nyilvántartások napra-

késszé tételében fontos szerepe van a polgárok aktivitásának és a technikai felkészültség olyan fokának, amely lehetővé teszi a változások azonnali beépítését az adott nyilvántartási rendszerbe. (Jellemző példaként lehet felhozni, hogy Magyarországon az 1992. évi LXVI. törvény 27. § (3) bekezdése értelmében meg kell szüntetni, azoknak az állampolgároknak a tartózkodási helyükre (ideiglenes lakcímükre) vonatkozó bejelentettségét, akik két évnél régebben vannak bejelentve és nem újítták meg bejelentkezésüket. Erre a tömeges tartózkodáshely-megszüntetésre 1994. június 30-ával került sor. Ekkor központilag, adminisztratív úton 900 ezer bejelentés szűnt meg, melyek kétharmada települések közötti és egyharmada településen belüli volt. Tehát csaknem milliós nagyságrendű nem valós lakcímadat halmozódott fel 1994-ig a lakcímnylvántartásban, annak következtében, hogy a polgárok elmulasztották korábbi tartózkodási helyük bejelentését.)

A közigazgatási nyilvántartások minősége általában összefügg az adott ország gazdasági fejlettségével, az ott élők kulturális beállítottságával, színvonalával, az állami-politikai struktúra felépítésével. Azt lehet mondani, hogy minél inkább azonosulnak a polgárok államuk politikai-társadalmi berendezkedésével, elégedettek gazdasági teljesítményeivel, annál nagyobb a remény, hogy az adott nyilvántartási rendszer megközelítőleg a valós helyzetet tükrözi.

A volt szocialista, az úgynevezett átmeneti országok társadalmában csak most alakul ki az állammal az a bizalmi viszony, amely más szerencsésebb helyzetű, stabil értékrendekkel bíró társadalmakban már régebben kialakult. Ezekben az országokban a nyilvántartások minőségének javulása szerves összefüggést fog mutatni a piacgazdaság és a jogrendszer megszilárdulásával, a közélet megerősödésével, a kulturális szint emelkedésével.

2. A nyilvántartások (regiszterek) népszámlálási célú használatának hazai és nemzetközi gyakorlata, lehetőségei

a) A magyar népszámlálások és a nyilvántartások (regiszterek) kapcsolata

A magyar népszámlálások 1990-ig nem használtak fel semmilyen mértékben közigazgatási célú nyilvántartásokat.

Ezt azért sem teheték, mert az országban nem volt olyan népszámlálási tematikájú a teljes lakosságra kiterjedő, viszonylag könnyen hozzáférhető nyilvántartás, amelyet – népszámlálási célból – fel tudtak volna használni. Ezzel szemben inkább a népszámlálást, mint egyedüli teljes körű lakossági felvételt használták fel arra, hogy különböző nyilvántartási jellegű összeállításokat készítsenek, továbbá – néhány esetben –, hogy a népszámlálási felvételhez kapcsoljanak nem statisztikai jellegű összeírásokat.

Már a kezdetektől – az 1870-es évek elejétől – a KSH állította össze a közigazgatási jellegű nyilvántartásként funkcionáló Helységnévtárat, melyhez a mindenkori népszámlálás szolgáltatott adatokat. Például az 1869. évi népszámlálás ugyan nem közölt település szintű adatot, de a települések összeírás szerinti lakás- és népességszámát szerepeltették az 1873. évi Helységnévtárban.

A népszámlálási adatállomány felhasználásának példája az 1912. évi vakságügyi összeírás. Az adatgyűjtés során először elkészítették – az 1910. évi népszámlálás anyagából – a vakok névjegyzékét. Ezt elküldték a különböző felekezetek lelkészeinek, akik a névjegyzéket kiegészítették, pontosították. A végleges névjegyzék alapján 1912 őszén kezdték el az összeírást és jelentős részben csak a következő évben fejezték be az adatgyűjtést. Az adatfelvételt részben közigazgatási tisztviselők, hatósági orvosok és főleg – ahol volt ilyen szakképesítéssel rendelkező orvos – szemorvosok végezték.

Történelmi okokkal is magyarázható, hogy a két világháború közötti népszámlálásokhoz (1930, 1941) és az azt követő 1949. évi népszámláláshoz több igazgatási (nyilvántartási) célú adatfelvételt kapcsoltak. Például az 1941. évi népszámlálás során az összeírás körébe tartozott:

- „1.) a) egyénenként minden személy;
- b) a lakás céljára szolgáló épületek, lakások és egyéb helyiségek;
- 2.) ezen kívül a népszámlálással kapcsolatosan külön adatgyűjtést kellett végezni az önálló iparosokról és ipari üzemekről, úgyszintén az önálló kereskedőkről és kereskedelmi üzletekről;
- 3.) a népszámlálással egyidejűleg külön is számba kellett venni a 11–70 éves férfiakat és a 16–50 éves nőket, valamint a 16–60 éves katonaviselt polgári személyeket és a 21–48 éves nem katonaviselt férfiakat”.

Az összeírtak körét hármas tagolásban csoportosították világos válaszvonalat húzva a tulajdonképpeni népszámlálás, az ahhoz kapcsolódó statisztikai jellegű adatgyűjtések és az egyidejű (nyilvántartási célú) számbavételek közé.

Az 1941. évi népszámlálás során külön regisztert (címlistát) kívántak készíteni a vállalatokról, ipari üzemekről, iparosokról, kereskedőkről. E népszámlálást megelőzően is néhány népszámlálás adatának feldolgozása során készültek hasonló regiszterek (pl. az 1930. évi népszámlálás alkalmával).

Az elmúlt évtizedek magyar népszámlálásai közül az 1949. évi népszámláláshoz kapcsoltak leginkább igazgatási (nyilvántartási) célú összeírásokat. Ilyen terjedelmű, egyéb nem statisztikai célú összeírással sem előtte, sem azóta nem terhelték meg a népszámlálásokat.

Az 1960. évi népszámlálás előkészítésekor a népszámlálások során először készült minden településről utca- és házsámjegyzék. Korábban az összeírók csak az összeírandó számlálókörzetet határoló utcaneveket kapták meg.

**AZ 1949. ÉVI NÉPSZÁMLÁLÁSHOZ KAPCSOLÓDÓ – NEM STATISZTIKAI
TERMÉSZETŰ – IGAZGATÁSI, NÉPESSÉGNYILVÁNTARTÁSI CÉLÚ
ÖSSZEÍRÁSOK**

Anyakönyvi összeírólap

Az összeírás célja a megrongálódott, illetve megsemmisült anyakönyvek pótlása volt; így kellett tölteni minden személyről korra és nemre való tekintet nélkül.

At 1979: XIX. é. 10. §-ának megfelelően munkatervet a
szakszervezetek adnak ki, vagy az országos szakszervezet

KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL
1938. évi népszámlálás.
A1 Munka.

SZÁMLÁLÓLAP

Iskolánkban minden jelöltű egyénről, belülről, kívülről mindig és kora, tehát a gyermekkorától is,

kellett történi minden személyről korra és nemre való tekintet nélkül.

Várme	.....	.....
Város,	.....	.....
Község	.....	.....
Város	.....	.....
Ucen (ül, tér stb.):	.....	.....
Házszám (helyrajzi szám):	.....	.....
Puszták, telep., tanya stb.:	.....	.....
Számházaságban számon én voltam	.....	.....

K e r d e s

Népszámlálási nyilvántartólap

Az összeírás célja a honvédségi nyilvántartások kiegészítése, illetve egyeztetése volt; így ki kellett tölteni minden 1888–1930 között született (18–60 éves) férfiról.

1 r-műűdi é- uőő- (kezeset-) ne
2 lla-őő lakásának (lakóhely)
3 és eme [k]ülönleknél ora
n:

kőcsüg (várnagy): járás:
 várnegyec: ország:
 kőcsüg (várnagy): járás:
 várul

Iskolakötelesek név- és lakjegyzéke

Célja a 6–14 éves iskolakötelesek személyenkénti
címjegyzékének összeállítását volt; így egy-egy sor
kellett kitölteni minden 1934–1942 között született
iskolaköteles személyről.

3	szüretének éve, hónapja és napja:
4	neve és családi állapota:
5	születési helye, ideje (téli hónapoknál téli hónapok és évek be kell írni):
6	gyermekként nevelés helye, ideje, okai (téli hónapoknál téli hónapok és évek be kell írni):
7	valószínűleg:
8	nyelvvel (az a nyelv, amelyet az illető saját nyelvnek vall és a legújabbban beszélt):

ajánlott kitölteni minden 1934-1942 között született iskolaköteles személyről.

Írni-olvasni nem tudók (analfabéták) és csak olvasni tudók név
és lakjegyzéke

Célja a 15–60 éves analfabéták személyenkénti címjegyzékének összeállítása volt; így egy-egy sort kellett kitölteni minden 1888–1933 között született írni-olvasni nem tudó, vagy csak olvasni tudó személyről.

Célja a 15–60 éves an-
állítása volt; így egy-eg
született írni-olvasni ne-

ВЫСТАВКА, ПОСВЯЩЕННАЯ 100-ЛЕТИЮ РОЖДЕНИЯ

Vakok név- és lakjegyzéke

Célja a mindkét szemére vak személyek címjegyzékének összeállítása volt; így ki kellett tölteni minden mindkét szemére vak személyről és ezeknek lakáscímét kellett a címjegyzékre felvezetni.

14	b) Iskolai (szülőiskolai) végzettség:	Cs
15	c) dolgozó: Iskolájában szerzett végzettség:	ké m ét

megnevezése : időtartama :

Az iparosok és ipari üzemek név- és címjegyzéke

Célja az iparosok és ipari üzemek név- és címjegyzékének összeállítása volt; ezen a jegyzéken azonban a cég pontos megnevezésén felül fel kellett tüntetni az üzem, illetve ipartelep helyét és címét, az iparág pontos megnevezését, valamint az iparigazolvány számát és dátumát is.

en	fogyatékos elmeje —
prig	egyél, mégpedig:
ru	.....
	
	

Az iparosok és ipari üzemek
Célja az iparosok és ipari üzemek
összeállítása volt: ezen a jegyen

Az 1990. évi népszámlálás előkészítésekor volt egy olyan elképzelés, hogy a Magyarországon legtöbb problémát okozó kérdéskört, a foglalkoztatottsági-iskolázottsági adatokat egy úgynevezett munkáltatói kérdőív tartalmazta volna. Ezt a kérdőívet az aktív keresők, gyesen, gyeden levő munkavállalók túlnyomó többségéről munkáltatójuk töltötte volna ki az általa vezetett – és a népszámlálás előtt egyeztetett, aktualizált – munkaügyi nyilvántartás alapján. A munkáltatók által előre kitöltött és az összeírás megkezdése előtt a dolgozóknak átadott kérdőíveket már csak esetleg pontosítani kellett volna, teljes foglalkozási-iskolázottsági kérdőív kitöltésére pedig csak azokban az esetekben került volna sor, amikor az összeírt személy nem kapott, vagy nem kaphatott ilyen kérdőívet. A próbaszámlálások tapasztalatai, valamint a munkáltatók tiltakozása kapcsán végül is 1990-ben a munkáltatói kérdőív felhasználására nem került sor.

Már az 1980. évi népszámlálás előkészítése során felmerült az 1975-ben felállt népesség-nyilvántartás adatainak népszámlálási célú hasznosítása, azonban ezt az elképzelést elvetették, mivel a népesség-nyilvántartás még nem volt abban az állapotban, hogy e feladatot végre lehessen hajtani. (Ebben az időpontban még sokan nem kapták meg a személyi számukat.)

A népesség-nyilvántartás adatainak előzetes felhasználására csak az 1990. évi népszámlálás előkészítése során került sor.

b) A népesség-nyilvántartás adatainak felhasználása az 1990. évi népszámlálás előkészítésében¹

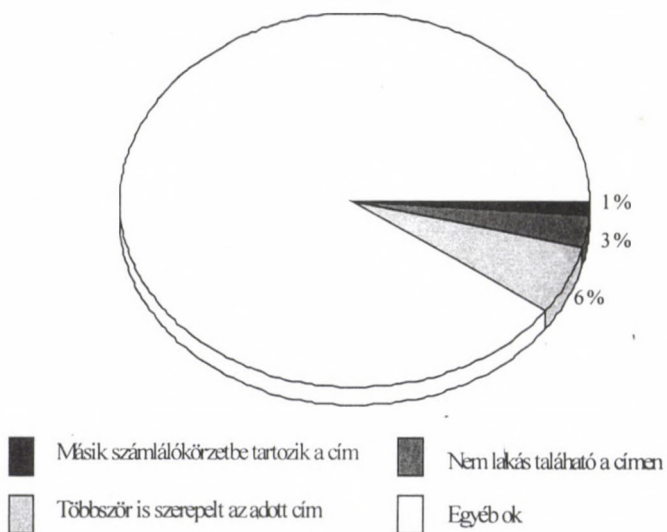
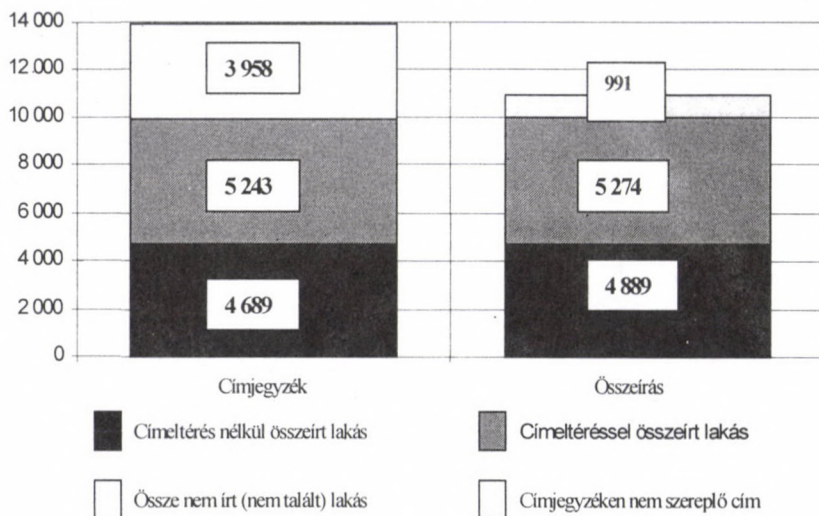
Az 1990. évi népszámlálás előkészületei során 1989. év szeptemberében a számlálókörzetek kialakításakor az Állami Népességnylvántartó Hivatal (ÁNH) készítette el településenként saját adatállományából az aktuális utca-, házszám- és lakásjegyzéket. Az elkészített jegyzéket pontosították, majd a november 1-i állapotnak megfelelően, számlálókörzetenként a felülvizsgált utca- és házszámjegyzéket – a bejelentett személyek legfontosabb adataival – a számlálóbiztosoknak kiosztották. A számlálóbiztosoknak a címjegyzéken jelezniük kellett, ha az ott feltüntetett adatok az összeírás-kor bemondott adatokkal nem egyeztek. Ezen eltérésről készült egy nem reprezentatív, öt megyére, ezen belül főleg a legnagyobb eltéréseket mutató 263 számlálókörzetre kiterjedt vizsgálat. Ennek a vizsgálatnak az eredményeit foglaljuk össze.

A vizsgálatba bevont 59 megyeszékhelyen lévő, 53 városi és 151 községi (összesen 263) számlálókörzet adataiból az állapítható meg, hogy a népszámlálás kevesebb lakott lakást írt össze, mint amennyit az ÁNH nyilvántartása szerinti címállomány tartalmazott, és az összeírt személyek száma is alacsonyabb volt a népesség-nyilvántartás szerinti népességszámnál. A lakások esetében közel 20 százalékos, a népességnél mintegy 15 százalékos alulszámlálás volt tapasztalható.

¹ A jelen fejezet Kapitány Gabriella: „A népszámláláskor összeírt és az Állami Népesség-nyilvántartó Hivatal adatbázisában szereplő lakás- és népességszámok összehasonlítása” című cikkén alapul. (*Demográfia*, 1997, 1.)

7. ábra

A címjegyzék és az összeírás szerinti lakásszám eltérései



Az össze nem írt lakások viszonylag jelentős része (15%-a) megállapíthatóan másik számlálókörzetbe tartozott, és nem abba, ahol a címjegyzékben szerepelt. Ez jellemzően olyan esetekben fordult elő, amikor egy-egy utca stb. házzámozását – a népesség-nyilvántartási rendszer bevezetését követően bármikor – megváltoztatták, például a páros oldalon lévő házzámok páratlan házzámok lettek és viszont. Az ilyen jellegű változásokat a népesség-nyilvántartó szervek nem vezették át automatikusan az érintett címeknél, csupán akkor, ha az ott lakók eleget tettek – kizárólag adminisztratív célú – ki- és bejelentkezési kötelezettségüknek. Ebből adódóan a címjegyzékek sok esetben a házzámváltozás előtti állapotot tükrözték, így – különösen a körzethatárok mentén – egész utcasorok kerültek tévesen egy-egy számlálókörzet címanyagába.

A címjegyzéken szereplő, de össze nem írt lakások többségéről (76%-áról) csupán annyi információval rendelkezünk, hogy az adott lakást nem találta meg a számlálóbiztos. Ezekben az esetekben az összeíró nem jegyezte fel (esetleg nem tudta megállapítani) a címjegyzék és a tényleges állapot közötti eltérés pontos okát, az utólagos összehasonlítás során pedig általában már nem volt lehetőség annak kiderítésére, hogy miért szerepel az adott cím a címjegyzékben. Feltételezhető, hogy a „meg nem talált” lakások jelentős része is házzámváltozás miatti téves besorolás, duplikátumként szereplő, vagy nem azonosítható cím. Nagyon valószínű, hogy a duplikátumként szereplő címek egy részét egy másik számlálókörzetben megtalálták, és mint címjegyzéken nem szereplő lakást írták össze.

A címjegyzékben önálló lakásként szereplő, de össze nem írt címek 6 százaléka üres telek volt, vagy olyan középület, amelyben nincs lakás. Részben a házzámváltozások, részben a pontatlan bejelentkezések miatt fordult elő, hogy a lakások egy része többször is szerepelt ugyanannak a körzetnek a címjegyzékén (pl. egyszer ajtószámmal és egyszer ajtószám megjelölése nélkül, vagy ugyanaz a lakás a házzámváltozás előtti számmal és az új házzámmal is). Néhány esetben valamely intézeti háztartás egy részét (egy épületét, egy szobáját) szerepeltette önálló lakásként a címjegyzék. Az olyan címeknek az aránya, amelyek azért nem kerültek összeírásra, mert nem lakásként szolgáltak vagy mert lebontották őket, elenyésző volt, és még ennél is kevesebb – mindössze egytized százaléknyi – az összeírási hiba folytán össze nem írt lakás.

A címjegyzéknek azok a címei, amelyek összeírásra kerültek, valamivel több mint 90 százalékát teszik ki a népszámlálásnál regisztrált lakásoknak. Az összeírt lakások túlnyomó többsége tehát szerepelt a címjegyzéken, azonban címeltérés nélkül csak kisebbik részüket sikerült összeírni. A címjegyzéken is megtalálható lakások több mint a felénél az ott feltüntetett cím téves vagy hiányos volt. Egyes esetekben a jegyzéken szereplő – hiányos címmegjelölésű – lakást két vagy több lakásként kellett összeírni. (Ilyenkor a számlálóbiztos nem azt jelezte, hogy címjegyzéken nem szereplő lakást kellett összeírnia, hanem a címet pontosítva, kiegészítve az így összeírt valamennyi lakásnál címeltérést jelölt.) Ugyanakkor a népszámlálásnál összeírt lakások csaknem egytizede egyáltalán nem szerepelt az adott számlálókörzethez készült címjegyzéken.

A vizsgált számlálókörzetek címjegyzékeire felvett több mint 36 ezer személyből közel 27 ezret (74%-ot) írtak össze a számlálóbiztosok. Az összeírásra nem kerültek

legnagyobb része (45%-a) már nem lakott azon a címen, elköltözött vagy meghalt. A címjegyzék lezárása utáni lakcím-megszüntetések és halálozásokat természetesen nem vehette figyelembe a népesség-nyilvántartás, de az ilyen esetek előfordulása nem is volt számottevő.

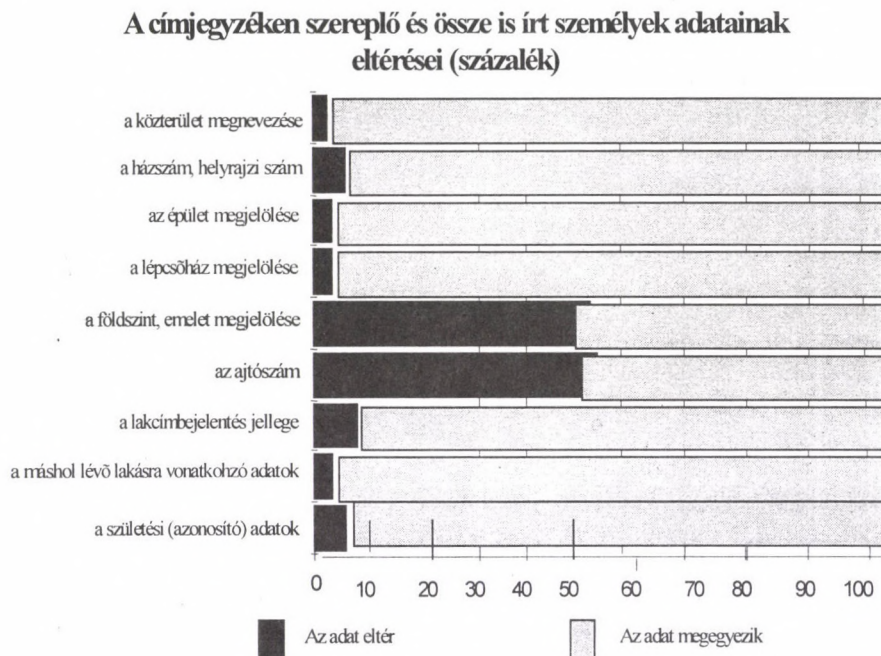
Több mint egyötöd volt azoknak a hányada, akik azért nem kerültek összeírásra, mert egyáltalán nem ismerték őket azon a címen, amelyet a címjegyzék (állandó vagy ideiglenes) lakásukként megjelölt. Valamivel kisebb arányban (18%) szerepeltek a címjegyzéken – az adott számlálókörzetbe tévesen besorolt lakásokban – más számlálókörzetekhez tartozó személyek.

Közel 4 ezer olyan személyt írtak össze a vizsgált körzetekben, akik a címjegyzéken nem szerepeltek. Túlnyomó többségük olyan lakásban került összeírásra, amely hiányzott a jegyzékről, de nem egy esetben kellett olyan személyt összeírni, aki valamilyen oknál fogva nem volt feltüntetve a címjegyzéken egyébként szereplő lakás lakói között. Az ilyen jellegű hiányosságokhoz minden bizonnyal jelentősen hozzájárult, hogy az állampolgárok nem minden esetben jelentkeztek be a jogszabályokban előírt határidőben abba a lakásba, ahol valójában laknak, azonban úgy tűnik, hogy a népesség-nyilvántartás sem tudta mindig megbízhatóan és elfogadható időn belül regisztrálni a változásokat. (A születésekről pl. az anyakönyvvezetők hivatalból értesítik a lakcím szerint illetékes népesség-nyilvántartási szervet, ennek ellenére néhány esetben olyan gyermekek sem kerültek fel a címjegyzékre, akik hónapokkal annak lezárása előtt születtek.)

A népszámlálásnál összeírtak túlnyomó többsége (87%-a) szerepelt ugyan címjegyzéken, a népesség-nyilvántartás által közölt adatok azonban náluk is sok esetben pontosításra, javításra szorultak. A legtöbb eltérés a hiányos, pontatlan lakcímbeljelentésekből adódott, jellemző volt, hogy bejelentkezéskor csupán a házszámot jelölték meg, a többi lakcím azonosító adat (épület, emelet, ajtószám, a házszámnál és az ajtószámnál használt betűjelzés) hiányzott. Olykor a közterület megnevezése is pontatlan, például tér helyett utca szerepel a népesség-nyilvántartás által közölt lakcímekben. Az ilyen jellegű eltérések különösen akkor okoztak problémát, amikor egy-egy településen több azonos nevű, de eltérő jellegű közterület (út, utca, tér stb.) volt található.

A magyar népszámlálások történetében az 1990. évi volt az első, amikor az egész lakosságra kiterjedő igazgatási célú nyilvántartás (regiszter) felhasználásra került. Ezért tartottuk érdemesnek a csupán néhány számlálókörzetben elvégzett összehasonlítás eredményének rövid ismertetését. Tettük ezt azért, hogy érzékeltesük milyen problémákat okoz egy hagyományos bevalláson alapuló népszámlálás és egy igazgatási célú nyilvántartás (regiszter) együttes felhasználása. Felhívjuk azonban a figyelmet, hogy a bemutatott összehasonlítás eredményei nem általánosíthatók, kisebb településeken jobb, a nagyobb városokban, főleg a fővárosban rosszabb helyzet is előfordulhatott. Azt is meg kell jegyezni, hogy 1990 óta – köszönhetően az országgyűlési és önkormányzati választásoknak – a népesség-nyilvántartás adatai pontosabbá válhattak. A bemutatott vizsgálat eredményei azt is megmutatták, hogy minden probléma ellenére a népesség-nyilvántartás által adott címjegyzék nagy részét azért az összeírók használni tudták.

8. ábra



c) Nemzetközi kitekintés a nyilvántartások (regiszterek) népszámlálási célú használata szempontjából

Az eddigi népszámlálások során Európa legtöbb országában a közvetlen kikérdezé- sen alapuló felvételi módszert alkalmazták, vagyis a kérdőíveket a számlálóbiztosok, illetve maguk a kérdezett személyek töltötték ki. Kivételt csak néhány észak-európai ország jelentett, ahol a népszámlálás igazgatási célú nyilvántartáson (regiszteren) alapult, vagy vegyes felvételi módszert vezettek be. Ez utóbbi azt jelentette, hogy az információk egy részét a nyilvántartásból (regiszterből) vették, további adatokat pedig bevallás útján jegyezték be a kérdőívbe. Akár a nyilvántartások (regiszterek) kizárólagos alkalmazásának, akár a vegyes módszernek előfeltétele, hogy a személyek azonosíthatók legyenek, mely alapján a különböző tematikájú nyilvántartások (regiszterek) adatainak összekapcsolását el lehessen végezni. További feltétel a nyilvántartások (regiszterek) hitelessége, megbízhatósága és pontossága, valamint az, hogy az adott ország jogrendszere lehetővé tegye az igazgatási célú nyilvántartások (regiszterek) népszámlálási célú felhasználását.

Az adminisztratív nyilvántartások (regiszterek) népszámlálási célú felhasználása már hosszú ideje témája a nemzetközi statisztikai találkozónak. A legutóbbi tanácskozást e témában 1996 novemberében Genfben tartották, ahol összefoglalták a kérdéskörrel kapcsolatos nemzetközi tapasztalatokat. Érdemes e tanácskozás legfontosabb megállapításait felidézni.

A témában készült összefoglaló jelentés megállapítja, hogy a legtöbb európai ország rendelkezik helyi vagy központi népesség-nyilvántartással. Kiemeli Dániát és Finnországot ahol a népszámlálások már adminisztratív nyilvántartásokon alapulnak. E jól koordinált nyilvántartások kiépítésére e két országnak 30 évre volt szüksége. A jelentés megállapítja, hogy csak néhány ország van Dániához és Finnországhoz hasonló szituációban. Norvégiában és Svédországban hasonló a rendszer, de lakás- és épület-nyilvántartást még nem hoztak létre. Hollandiában, Belgiumban és Szlovéniában a népszámlálások során széleskörűen használják a népesség-nyilvántartást. A legtöbb országban a lakcímmel ellátott népesség-nyilvántartáshoz való hozzáférés és felhasználhatóság nagy mértékben különbözik. Néhány országban ugyan jó minőségű népesség-nyilvántartás létezik, de a statisztikai célból történő hozzáférés korlátozott, míg más országokban még hosszú munkálatoknak kell megelőzniük a jól megalapozott népesség-nyilvántartás létrejöttét. Van az országoknak egy jelentős csoportja, például Anglia, Franciaország (Amerikai Egyesült Államok, Kanada), ahol nincs lakcímnnyilvántartás, így ezekben az országokban főleg hagyományos típusú népszámlálásokat tartanak.

9. ábra

Az adminisztratív nyilvántartások hozzáférhetősége és felhasználhatósága

	Ausztria	Csehország	Németország	Dánia	Spanyolország	Franciaország	Finnország	Magyarország	Norvégia	Lengyelország	Egyesült Királyság
Alapnyilvántartások											
helyi népesség-nyilvántartás			X	X	X				X	X	X
központi népesség-nyilvántartás	X	X		X		X	X	X	X	X	
lakásregiszter				X			X			X	
cégnyilvántartás			X	X			X	X	X	X	X
Azonosító számok											
személyi azonosító szám		X		X	X		X	X	X	X	X
vállalati azonosító szám				X			X	X	X	X	
Speciális nyilvántartások											
egészségügyi nyilvántartás	X			X			X	X		X	X
adónyilvántartás				X		X	X	X	X		X
oktatási nyilvántartás	X			X			X	X	X	X	
társadalombiztosítási nyilvántartás				X			X	X	X		X
bűnügyi nyilvántartás	X			X			X	X			
foglalkoztatási, munkanélküliségi nyilvántartás			X	X			X	X	X		
Népszámlálásoknál használt nyilvántartások											
a '90-es népszámlálásnál használt nyilvántartás	X	X	X	X			X		X	X	
a '90-es népszámlálásnál használt cégnyilvántartás				X							

A 9. ábra néhány jellemző ország adatait tartalmazza, abból a szempontból, hogy milyen az adminisztratív nyilvántartások, hozzáférhetősége és felhasználhatósága. E táblázat a fentebb jelzett összefoglaló jelentés alapján készült, ezért némi bizonytalanság van a tekintetben, hogy egységesen értelmezték-e a hozzáférhetőség és felhasználhatóság fogalmát. Mint láttuk, 1990-ben Magyarországon csak a népszámlálás előkészítéséhez használták a népesség-nyilvántartás adatait, más országokban valószínű, hogy a felhasználás odáig terjedt, hogy népesség-nyilvántartás személyi adatait beépítették a hagyományos módszerrel végrehajtott népszámlálások adatállományába. A táblázatból jól látható, hogy kritikus felhasználási terület a lakás- és a cégnyilvántartás.

A tanácskozás pontokba szedve összefoglalta az adminisztratív nyilvántartások (regiszterek) népszámlálási célú felhasználásának helyzetét, és a következő főbb megállapításokat tette:

1. A költségek leSORÍTÁSÁNAK, valamint a válaszadók terhének csökkentésének taláLKOZNIÁ KELLT A NÖVEKVŐ ADATIGÉNYEKKEK. Ez vezetett Európában az adminisztratív adatok statisztikai célú felhasználásához. A helyzet természetesen országról országra különböző a tekintetben, hogy milyen mértékűek és mennyire hozzáférhetőek az adminisztratív adatok.
2. Számos országban konkrét terveket készítettek a kritikus adminisztratív nyilvántartások fejlesztésére.
3. Az adminisztratív adatok, nyilvántartások használatának sikeres megvalósulásához feltétel, hogy a statisztikai hivatal hozzájusson a megfelelő nyilvántartásokhoz, és kombinálhassa az adatokat különböző rendszerekkel. Ez középpontba helyezi az adatvédelem kérdéskörét, és a statisztikai hivatal megbízhatóságát. A statisztikai hivatalnak meg kell győznie a közvéleményt és a döntéshozókat, hogy az adminisztratív adatok statisztikai célú felhasználása nem veszélyezteti a személyiségi jogokat és az adatbiztonságot. A statisztikust nem az egyedi adatok érdeklik, hanem a népesség jellemzői. Az adatvédelem garantálható a megfelelő törvényi szabályozással, az adatvédelmi hatóságok ellenőrzésével és a modern technológiák alkalmazásával.
4. Az adminisztratív adatok statisztikai célú felhasználásában a megfelelő szint elérése lassú folyamat. Az északi országokban körülbelül 30 évig tartott, amíg elérték a jelenlegi színvonalat, pedig akkor a feltételek kedvezőbbek voltak.
5. Az adminisztratív nyilvántartások népszámlálási célú felhasználására elő kell készíteni ezeket a nyilvántartásokat oly módon, hogy módszertani szempontból megfeleljenek azoknak az igényeknek, amelyeket a hagyományos népszámlálások ki tudnak elégíteni (pl. a nyilvántartásban levő adatoknak a népszámlálásnál használt fogalmak szerinti megfeleltetése).
6. Az adminisztratív nyilvántartásokat nem csak népszámlálás céljából lehet felhasználni, hanem használhatók még a címlisták összeállításához, a hiányzó adatok kiegészítéséhez és a kisterületi statisztikai becslésekhez is.

Áttekintve a tanácskozás anyagát megállapíthatjuk, hogy az országok egy része nem, vagy nem kellő mértékben rendelkezik népszámlálási tematika szempontjából szóba jöhető igazgatási célú nyilvántartásokkal, pedig ez alapvető feltétele a nyilvántartások népszámlálási célú hasznosításának. Ha vannak is ilyen nyilvántartások, azok minősége sok esetben nem megfelelő, pontatlan, fejlesztésük további feladatot

jelent. Több országban a jogi környezet sem olyan, amely lehetővé tenné az igazgatási célú nyilvántartások összekapcsolását és statisztikai célú felhasználását.

3. A nyilvántartások (regiszterek) népszámlálási célú használatát befolyásoló jogi környezet

A magyar jogalkotás szempontjából mérőföldkönek 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. Vázlatosan megfogalmazva, ez a törvény

- a) figyelmen kívül hagyja az adathordozó fizikai sajátosságait, azaz a számítógéppel és az anélkül végzett adatkezelés között nem tesz különbséget;
- b) az adatkezelő fogalmába beleérti a közhatalmat, civil szervezetet, gazdálkodó szervezetet, a médiát, a többi polgárt, akiktől egyaránt védi a saját adataival rendelkező polgárt;
- c) fogalomrendszere abszolút „EU konform”;
- d) a két szabadságjogot a közérdekű adatok nyilvánosságát (információs szabadság) és a személyes adatok védelmét (adatvédelem) egy törvényben szabályozza;
- e) a témával foglalkozó ügynevezett kerettörvényről van szó, a részletes szabályokat az ügynevezett szektorális törvények állapítják meg.

Ezek közé tartozik a szintén 1992 őszén elfogadott „a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról” szóló 1992. évi LXVI. törvény (ügynevezett Nyilvántartási törvény). Ez a törvény rendszerbe foglalja a népesség és a lakcímek, valamint a személyi igazolvány nyilvántartásának szabályozását. 1992 és 1996 között fontos változások történtek a személyi azonosítók kezelésében. Az Alkotmánybíróság többszöri határozata után rendeződött a sokáig általános univerzális azonosítónak használt ügynevezett személyi szám kérdése. Az Országgyűlés törvényt fogadott el „a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról” (1996. évi XX. törvény) és miután az új azonosítási módok bevezetése számos más – közöttük az ügynevezett Nyilvántartási és a Statisztikai – törvény módosítását tette szükségessé, az Országgyűlés ugyanebben az évben elfogadta „az adóazonosító jel, a társadalombiztosítási azonosító jel és a személyi azonosító használatával kapcsolatos törvények módosításáról” szóló 1996. évi LXVI. törvényt. Tematikai szempontból még e törvények közé lehet sorolni „a kutatásról és a közvetlen üzletszerzésről” szóló 1995. évi CXIX. törvényt, amely a személyi és lakcímadatok kutatási és közvetlen üzletszerzési célú hasznosításának módjáról rendelkezik. Ezek azok a legfontosabb törvények, amelyek személyek azonosításának módjáról rendelkeznek, szólnak az egyes adatállományok összekapcsolásának szabályairól, és fő iránymutatást adnak a főleg közigazgatási jellegű nyilvántartások felhasználásához. A jelen tanulmány keretében nincs mód e jogszabályok részletes ismertetésére, csak jelezzük, hogy amikor a közigazgatási (adminisztratív) jellegű nyilvántartások népszámlálási célú felhasználásáról gondolkodunk, akkor e jogszabályok alapos elemzésére is szükség van.

Meg kell említeni, hogy az 1995. évben további két olyan fontos törvényt fogadott el az Országgyűlés, amely – közvetett módon – hatással van a népszámlálások jogi szabályozására. (Ezek a következők: 1995. évi LXV. törvény az „államtitokról és szolgálati titokról”, valamint az 1995. évi LXVI. törvény a „közokiratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltárak védelméről”). Különösen az úgynevezett levéltári törvény lehet hatással a népszámlálások múltbani és jövőbeni anyagaira, mivel ez a törvény rendelkezik többek között a kérdőívek megsemmisítéséről, illetve levéltári védelem alá helyezéséről.

Végül kicsit bővebben szólunk a témánk szempontjából legfontosabb törvényről, a statisztikai törvényről.²

A modern, civilizált országok nem nélkülözhetik azokat az alapvető információkat, amelyeket a statisztikai módszerrel gyűjtött, feldolgozott és publikált adatok biztosítanak. Ahhoz, hogy ezek az információk rendelkezésre álljanak, törvényben kell szabályozni a hivatalos (állami) statisztikai szolgálat működési rendjét, és egyben jogi garanciákat kell nyújtani az adatszolgáltatóknak, hogy az általuk rendelkezésre bocsátott adatokkal nem élnek vissza, azokat csak statisztikai célokra használják fel.

Magyarországon a statisztikai szolgálat több mint 125 éves múltra tekinthet vissza. Az első statisztikai törvényt 1874-ben alkották, ily módon hazánk a statisztika jogi szabályozása területén az európai élvonal országaihoz tartozott. Azóta további öt statisztikai törvény született, azaz átlagosan húsz-huszonöt évenként mutatkozott szüksége annak, hogy újraszabályozzák a hivatalos statisztika működési rendjét.

A jelen tanulmány korlátaiból adódik, hogy az 1993 tavaszán elfogadott statisztikai törvénynek (1993. évi XLVI. törvény) csak a témánk szempontjából legfontosabb rendelkezéseit elemezzük és egyben utalunk azokra a momentumokra, amelyek jövőbeni jogszabály-módosítások esetében fontossá válhatnak.

A statisztikai törvény fontos feladata, hogy meghatározza a statisztikai cél fogalmát. Erre azért van szükség, mert számos esetben – mint már korábban is utaltunk rá – más a jogi helyzete egy statisztikai, mint egy nem statisztikai, például igazgatási célú adatgyűjtésnek és mert a személyes adatok kezelése vonatkozásában az adatvédelmi törvény alaptétele a célhoz kötöttség, ami megköveteli a statisztikai cél megfogalmazását.

A Európa Tanács illetékes munkacsoportjának ajánlása a következőképpen fogalmaz: „Statisztikai célra történő felhasználás a személyes adatok feldolgozása, a sokaság struktúrája, fejlődése, közös jellemzői bemutatásának kizárólagos céljából” (nem hivatalos fordítás). További magyarázatként ehhez még hozzátehetjük azt, hogy az adatkezelés célja akkor statisztikai, mikor az adat egyedisége nem, hanem csak a többi adattal egybefoglalt értéke számít. Az országgyűlési viták után végül kialakult a hatályos szöveg, amely egyfelől megfogalmazza a statisztika feladatát és célját, másfelől pedig meghatározza a statisztikai tevékenységet.

² A jelen rész azon a dr. Bánszegi Katalinnal írt közös cikkem alapszik, amely a statisztikai törvény ismerteti (lásd *Statisztikai Szemle*, 1994, 10.)

„1. §. A statisztika feladata és célja, hogy valósághű, tárgyilagos képet adjon a társadalom, a gazdaság, a tulajdonviszonyok, a környezet állapotáról és változásairól az államhatalmi és közigazgatási szervek, valamint a társadalom szervezetei és tagjai számára. A cél elérése érdekében e törvény – összhangban a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvénnyel – az adatok statisztikai módszerekkel történő felvételét, feldolgozását, tárolását, átadását, átvételét, elemzését, szolgáltatását, közlését, valamint közzétételét (a továbbiakban: statisztikai tevékenység) szabályozza.”

Ha a népszámlálás fel akar használni közigazgatási nyilvántartáson alapuló adatokat, akkor rendkívül fontossá válik a statisztikai cél fogalma, tekintettel arra, hogy csak e fogalom hangsúlyozásával lehet esély, más személyes adatokat tartalmazó információk feldolgozására.

A népszámlálás és más, akár statisztikai, akár igazgatási célú nyilvántartáson alapuló adatállományok felhasználása esetén nagyon fontos annak figyelembevétele, hogy a KSH feladatai közé tartozik a statisztikai tevékenységben alkalmazásra kerülő módszerek, fogalmak és osztályozások kialakítása. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy a különböző helyeken képződött adatok általános felhasználása csak akkor lehetséges, ha azok homogének, ugyanarról a jelenségről azonos kategóriák szerint szólnak. Ezért elengedhetetlen az egységes fogalmi, módszertani osztályozási rendszer kidolgozása és annak elérése, hogy a hivatalos statisztikai szolgálat-hoz nem tartozó szerveknél is az adatok kezelése ennek figyelembevételével történjék. Bár ez nem vonatkozik a szerv saját célját szolgáló, belső információ-rendszerére, de ha külső adatszolgáltatásra kerül sor, mégis biztosítani kell az összhangot a különböző osztályozási rendszerekkel. (Ezért ajánlatos már a belső információ-rendszer kialakításánál figyelembe venni az egységesség követelményét.)

„6. §. A KSH feladata:

f/ az Országos Statisztikai Tanács bevonásával a statisztikai módszerek, fogalmak, osztályozások kialakítása, számjelek meghatározása, készítése, nyilvánosságra hozatala, valamint használatuk kötelezővé tétele, statisztikai regiszter működtetése és ennek alapján névjegyzék készítése;

g/ más információ-rendszerek, a nyilvános, a közhitelű és egyéb nyilvántartások, valamint a hatósági ellenőrzési, gazdasági vagy egyéb tevékenységgel járó adatgyűjtések fogalmi és osztályozási rendszerének kialakításában való közreműködés”.

A statisztikai törvény 25. §-a ezt a problémát külön szabályozza, mégpedig úgy, hogy a különböző feladatok ellátása során, a társadalombiztosítási, az adó-, a cég-nyilvántartási, az egészségügyi, az ingatlan-nyilvántartási, a pénzügyi jogszabályok végrehajtásánál és ellenőrzésénél az adott szervezet a gazdasági vagy egyéb tevékenységgel járó adatkezelésnél, az információ-rendszerek kialakításánál a KSH által közzétett fogalmakat és osztályozási rendszereket kell figyelembe venni, hogy lehetővé váljék az adatok átadása-átvétele és többirányú hasznosítása.

„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.”

A KSH-nak ezt a jogosultságát a népszámlálásnak maximálisan ki kell használnia oly módon, hogy a hagyományos és nemzetközileg egyeztetett népszámlálási fogalmakat egyeztetni kell az egyes nyilvántartási rendszerek által használt fogalmakkal. Ezek közé tartozik például a lakóhely, az iskolai végzettség, a foglalkozás és a munkáltató fogalma, illetve az ezekhez a fogalmakhoz kapcsolódó osztályozási rendszerek. Bár nem a személlyel kapcsolatos információ, de a népszámlálás szempontjából fontosak a lakásokra vonatkozó adatok, ezért az ingatlan-nyilvántartás reformjakor el kell érni, hogy figyelembe vegyék a népszámlálás által használt lakásfogalom-rendszert. Az 1993-ban elfogadott Statisztikai törvény rendelkezései lehetőséget adnak arra, hogy ezek a szempontok érvényesüljenek. Ugyanakkor mindent meg kell tenni annak érdekében, hogy a népszámlálási szakembereknek információjuk legyen arról, hogy ki, mikor és milyen népszámlálási típusú információt gyűjt. Ehhez szükség van a KSH-n belüli kommunikáció javítására is, ugyanis a KSH egyes főosztályai, osztályai kapcsolatban vannak azokkal a nyilvántartási rendszerekkel működtető intézményekkel, amelyeknek adatait esetleg a népszámlálás fel tudja használni.

A statisztikai törvény 8. § (3) szakasza kimondja, hogy természetes személy személyes adatára vonatkozó kötelező adatszolgáltatást csak törvény rendelhet el. (Erre jó példa az 1996. évi mikrocenzust elrendelő 1995. évi LXXXVI. törvény). A statisztikai adatszolgáltatási készséget jelentősen befolyásolja a törvény 8.§ (4) szakasza a különleges adatok (faji eredetre, vallásra) kezelésére vonatkozó szabályok (önkéntesség, írásbeli hozzájárulás) meghatározásával.

Az országgyűlési vitákon egyes képviselők különösen fontosnak tartották, hogy a statisztikai célú adatgyűjtések esetében is maximálisan védve legyenek a természetes személyek adatai. Ezt szabályozza – a népmozgalmi adatgyűjtéshez hasonlóan – a statisztikai törvény 19. §-a:

„19. § (1) A természetes személy személyére vonatkozó adatgyűjtésnél az érintett nevét és a lakcímét (a továbbiakban: személyazonosító adat) – kivéve azt, amelyek adathordozóját a levéltári anyag védelmére vonatkozó jogszabály értelmében levéltári őrizetbe kell adni – a statisztikai feldolgozás befejezésekor, az adatok teljességének és összefüggésének ellenőrzését követően, de legkésőbb a tárgyidőszakot követő egy éven belül kell törölni, adatátadás esetén – a 21. § (4) bekezdésében foglalt kivétellel – ezt megelőzően is.”

Ez a megoldás a parlamenti bizottsági viták során merült fel, és így került be a törvénybe – átvéve egyes országok gyakorlatát – azzal a céllal, hogy a személyes adatokat megvédjék a statisztikát felhasználók esetleges indiszkréciójától (gondoljunk az 1941. évi népszámlálás anyagának a kitelepítések végrehajtása céljából történő felhasználására).

A statisztikai információ-rendszer tartópillérei közé tartoznak a visszatekintő adatok, az úgynevezett idősorok. A 19. § (1) szakaszának önálló alkalmazása esetén lehetetlenné válnának az úgynevezett idősoros vizsgálatok. Ezért gondoskodni kellett olyan szabályozásról, amely ezeket a vizsgálatokat lehetővé teszi:

„19. § (2) Az (1) bekezdés szerinti adatokat érintő, egy évnél hosszabb időszakra vonatkozó idősoros vizsgálatok esetében az adatállományt belső azonosítóval kell ellátni, amelyből az érintett személyazonossága nem állapítható meg. Az érintett személyazonosító adatait az adatállománytól elkülönítetten kell kezelni. Az adatok feldolgozásáról, annak áttekinthetőségének biztosítására az adatkezelő részletes nyilvántartást vezet.”

A 19. § (2) szakaszát természetesen csakis olyan vizsgálatoknál lehet alkalmazni, amelyeknél csakugyan felállíthatók az úgynevezett idősorok. Az áttekinthetőségnek a biztosítását szolgálja a törvényben említett nyilvántartás.

A 19. § (3) szakasza lehetővé teszi, hogy az új adatoknak az adatállományhoz csatolása idejére a személyazonosító adatok az adatállománnyal ideiglenesen összekapcsolhatók legyenek. Kényes kérdésről van szó, hiszen az adatvédelmi törvény nagy figyelmet fordít az összekapcsolás problémakörére, ezért ezeknek a szabályoknak a kidolgozásánál a törvény azt a kötelezettséget írja elő, hogy az összekapcsolás lehetővé tételénél figyelembe kell venni az adatvédelmi biztos állásfoglalását is.

A népszámlálás szempontjából fontos rendelkezésről van szó, ugyanis más adatállományokkal csak egyedi azonosítók révén lehet összekapcsolni az adatokat és – elvben – erre lehetőséget biztosít ez a törvényszakasz. (Az vitán felül áll, hogy a népszámlálások olyan adathalmazok, amelyeknél felállíthatók az úgynevezett idősorok.)

A statisztikai információ-rendszer centralizált jellegét erősíti és a KSH szerepét, tekintélyét rendkívüli módon növeli a 21. § (4) szakasza. Fontossága miatt teljes egészében idézzük:

„(4) A KSH jogosult

a) az (1) és (3) bekezdésben meghatározott adatgyűjtést végző szervtől az országos statisztikai adatgyűjtési programból rendelkezésre álló adatokat;

b) a hatósági, ellenőrzési, gazdasági vagy egyéb tevékenységgel járó, valamint a nyilvános, a közhitelű és egyéb nyilvántartások vezetésével összefüggő adatgyűjtést végző szervtől – törvény, vagy törvény felhatalmazása alapján hozott helyi önkormányzati rendelet elrendelése alapján – a rendelkezésre álló személyes adatokat;

c) a b) pont alatti szervnél rendelkezésre álló nem személyes adatokat 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.

(5) A hivatalos statisztikai szolgálathoz tartozó szerv a saját statisztikai adatállományait statisztikai célra összekapcsolhatja. Személyes-adatállományok összekapcsolása csak az adatgyűjtés meghatározott célját meg nem haladó mértékben, a cél eléréséhez szükséges ideig történhet. Az eredeti célt meghaladó adatkezelés új adatkezelésnek minősül."

A 21. § (4) szakaszában foglalt rendelkezések lényege, hogy a KSH nemcsak az OSAP (Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program) adatait veheti át, hanem más, nem statisztikai tevékenységből származó, nem statisztikai célból gyűjtött adatokat is (például cégnyilvántartás, adónyilvántartás). Az ilyen adatok átadási kötelezettsége az átadónak nem okoz felesleges megterhelést, mert a már rendelkezésére álló adatállományra vonatkozóan jelent kötelezettséget.

Az Országgyűlésben vita volt arról, hogy a KSH milyen mértékben vehet át egyedi adatokat. A vita eredményeképpen a statisztikai törvényben a KSH elég tág hatáskörű jogosítványokat kapott, amely a KSH iránti bizalmat jelezte. Ezért is fontos, hogy a vonatkozó rendelkezéseket a KSH szakembergárdája pontosan betartsa, és ezzel az Országgyűlés bizalmát megoszolja.

Az egyedi adatok átadási lehetőségénél a képviselők figyelembe vették, hogy a KSH-ban nem folyik olyan hatósági jellegű tevékenység, amelyből a személyi adatok és az egyedi adatok átvétele során az adatszolgáltató személyére hátrányos következmények adódnának. A (4) szakasz b) pontja esetében az adatszolgáltató szerv adatátadására vonatkozó szabályok határozzák meg azokat a személyes adatokat, amelyeket a KSH jogosult statisztikai célra átvenni. Az adatátvételtől előzetesen a KSH hivatalos lapjában (Statisztikai Közlöny) tájékoztatni kell az adatszolgáltatókat. Mivel a KSH a természetes személyek adatát is átveheti, és személyes adatot csak törvényi felhatalmazás alapján lehet gyűjteni, a törvényalkotás folyamatában érvényesíteni kell a KSH-nak azt az igényét, hogy ezekhez az adatokhoz hozzájuthasson.

A témánk szempontjából nagyon lényeges szabályról van szó, mert e törvényszakasz alkalmazása tenné lehetővé azt, hogy – statisztikai célra – népszámlálás típusú adatokat az úgynevezett igazgatási nyilvántartásokból átvegyünk. Sajnos ezt csak akkor tehetnénk, ha a törvény erre felhatalmazást ad. (Önmagában erre a Statisztikai törvény nem jogosít, csak akkor lehetséges, ha az úgynevezett ágazati törvények így rendelkeznek.)

Fontos tehát, hogy egyfelől a KSH megfogalmazza azt az igényt, hogy statisztikai célra milyen személyes adatokat akar átvenni, másfelől pedig ezt az igényt törvényi formába kell önteni. A 21. § (5) szakasza kimondja, hogy a célhoz kötöttség maximális figyelembevételével a statisztikai szolgálat szerve a saját adatállományait statisztikai célra összekapcsolhatja. Ez utóbbi szabály is fontos a népszámlálás szempontjából, mert ez azt jelenti, hogy a KSH által gyűjtött és kezelt adatok a népszámlálás céljaira elvileg összekapcsolhatók.

A jelen dolgozatban nem lehet felvállalni, hogy a személyes adatokat tartalmazó közigazgatási nyilvántartások adatainak népszámlálási célú felhasználásának érdekében konkrét jogszabály-változtatási (módosítási) javaslatokat tegyünk. Csak arra vállalkozhatunk, hogy elméletileg megfogalmazzuk azokat az irányokat, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a jövőben a közigazgatási nyilvántartások adatállományait népszámlálási célból mind hatékonyabban felhasználhassuk.

Mindenekelőtt meg kell állapítanunk, hogy a statisztikai információrendszerre ható legfontosabb jogszabályok hatályban vannak, e szabályok jelentős része megfelel az európai uniós elvárásoknak és így a témánk szempontjából lényeges törvényi szintű szabályok a jogrendszerből már nem hiányoznak.

Azt is megállapíthatjuk, hogy a statisztikai-információrendszert körülvevő jogi környezet alapvetően „statisztikabarát”. A statisztikai törvény tárgyalása során láttuk, hogy az Országgyűlés a statisztikai szolgálat iránti bizalma jeléül milyen plusz jogosítványokat adott a statisztikai rendszer jobb és hatékonyabb működése érdekében. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ne kellene a rendszer alapvető módosítása nélkül további jogszabály-változtatásokat (módosításokat) kezdeményezni, annak érdekében, hogy a statisztikai szolgálat hatékonyabban, költségkímélő módon, az európai uniós statisztikai rendszer kívánalmának is megfelelően tudja feladatát betölteni.

Főleg annak az európai uniós elvárásnak kell a jogszabályi hátterét megteremteni, mely szerint – mint a nemzetközi kitekintésnél láttuk – az adminisztratív nyilvántartások használatának sikeres feltétele, hogy az adott ország statisztikai hivatala hozzájusson a megfelelő nyilvántartásokhoz és kombinálhassa az adatokat más rendszerekkel. Ennek érdekében a statisztikai törvényben általános felhatalmazást kellene adni arra, hogy statisztikai célból a Statisztikai Hivatal a közigazgatási nyilvántartásokból az adatokat „*azonosításra alkalmas módon*” vehesse át. Ezzel párhuzamosan erősíteni kell azokat az alacsonyabb szintű jogszabályokat, amelyek kellő biztosítékot adnak arra, hogy ez az „*utca*” egyirányú legyen tehát a statisztikai adatokat feldolgozó rendszerből más adatok a közigazgatási nyilvántartásokba ne áramoljanak vissza.

Mint jeleztük, az úgynevezett érzékeny adatok (pl. vallás, nemzetiség) felvételéhez az adatszolgáltató írásbeli beleegyezése kell. Statisztikai felvétel és feldolgozás esetén ezt – az adatvédelmi törvényben is megfogalmazott szigorú és az adatgyűjtéseket rendkívül megnehezítő – szabályt enyhíteni kellene.

A népszámlálások értékes részét képezik a címlisták, amelyek további mintavételes statisztikai adatfelvételek nélkülözhetetlen eszközei. A jogszabálynak lehetővé kellene tennie ezen címlisták célzott, a „mögöttük” levő adatállományokból kiemelt ismérvekkel kombinált felhasználását oly módon, hogy a célzott mintába került címeket az összeírók felkereshessék. Ez nem jelenti azt, hogy a felkeresett adatszolgáltatónak kötelező lenne válaszolni, csak arról lenne szó, hogy legalább fel lehessen kínálni az adatszolgáltatónak az adatfelvételben való önkéntes részvételt.

4. Összefoglaló értékelés a hazai nyilvántartások (regiszterek) használatának jelenéről és jövőjéről

A jelen dolgozat csak vázlatos áttekintést adhatott erről a bonyolult és nehéz témáról. Más, különösen az észak-európai országok tapasztalatai azt mutatják, hogy a közigazgatási nyilvántartásokon alapuló népszámlálások megtartásának reális lehetősége csak egy hosszú folyamat eredményeként jöhet létre. A hazai nyilvántartások részleges áttekintése alapján is azt mondhatjuk, hogy Magyarországon e nyilvántartások népszámlálási célú felhasználás szempontjából még kezdetleges stádiumban vannak.

Vannak olyan, a népszámlálás szempontjából fontos nyilvántartások, amelyek még fel sem álltak, például az épület és lakás-nyilvántartás és vannak olyanok, amelyeknek népszámlálással kapcsolatos tartalmi harmonizációja el sem kezdődött (pl. egészség- és nyugdíjbiztosítási nyilvántartások). A népszámlálás szempontjából leginkább szóba jöhető nyilvántartás a népesség-nyilvántartás adattartalma rendkívül szűk – lényegében csak néhány demográfiai változóra terjed ki – és felhasználásának problémáit megtapasztalhattuk az 1990. évi népszámlálás előkészítése során.

Külön kell szólni a 2001. évben tervezett népszámlálás végrehajtásáról. Figyelembe véve a jelenlegi jogi környezetet, a szóba jöhető közigazgatási nyilvántartások technikai állapotát, tartalmi harmonizációjuk hiányát, a személyek azonosításának nehézségeit, a közvéleménynek a nyilvántartások statisztikai célú felhasználásával kapcsolatos bizalmatlanságát, azt mondhatjuk, hogy e népszámlálás végrehajtása főleg hagyományos módszerek alkalmazásával történhet.

Ugyanakkor már e népszámlálás végrehajtása során is lehetnek olyan elemek, amelyek figyelembe veszik egy jövőbeni közigazgatási nyilvántartáson alapuló népszámlálás szempontjait. Ilyen szempont lehet az, hogy a népszámlálás címjegyzékét egy egységes címnyilvántartás részeként kezeljék, felhasználják egy olyan egységes, szabvány alapú hiteles címnyilvántartás kialakítására, amely lehetővé teszi a címek földrajzi azonosítását, és megfelel az európai normáknak is. E címnyilvántartás megteremtheti a közigazgatási (és statisztikai) alapnyilvántartások címadattartalmának ellenőrizhetőségét, a különböző alapnyilvántartások közötti, a címadatokon alapuló kommunikáció lehetőségét is.

A 2001. évi népszámlálás adatainak feldolgozása során lehetőség lesz bizonyos statisztikai célú alapnyilvántartások – például a gazdasági szervezetek regiszterének – felhasználására is. E felhasználás során tesztelni lehet a nyilvántartások népszámlálási célú hasznosításának hatásfokát, a jelentkező problémák nagyságrendjét, a megoldások lehetséges módjait.

Az ezredforduló körüli években a népszámlálással foglalkozó szakembereknek tehát kettős feladatot kell végrehajtaniuk: egyfelől – figyelembe véve a 2001. évi népszámlálás időbeni közelségét – a hagyományos népszámlálás végrehajtásának módszereit kell tökéletesíteniük, másfelől – különösen a 2001. évi népszámlálás utáni években – a nyilvántartáson alapuló népszámlálás lehetőségeit kell kutatniuk.