

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3483/2022. (XII. 20.) AB HATÁROZATA

utólagos normakontroll elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában – *dr. Salamon László és dr. Schanda Balázs* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 127. § (2) bekezdése, valamint (8) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 53. § (1a) bekezdése, valamint (7) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Dr. Tóth Bertalan és dr. Szél Bernadett országgyűlési képviselők valamint további, az országgyűlési képviselők egynegyedénél több országgyűlési képviselő (a továbbiakban: indítványozók) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése és 37. § (2) bekezdése alapján kezdeményezték, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 53. § (1a) bekezdése és (7) bekezdése Alaptörvénnyel való összhangját (utólagos normakontroll eljárás), és az érintett rendelkezéseket semmisítse meg. Az Alkotmánybíróság az indítványt a tartalma szerint bírálta el.
- [2] 2. Az indítványozók álláspontja szerint az Art. 53. § (1a) bekezdése és (7) bekezdése rendelkezései sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, I. cikk (3) bekezdését, a VI. cikknek a (2) bekezdését és „az azt szektorálisan konkretizáló” 39. cikk (2) bekezdését, valamint a XV. cikk (2) bekezdését.
- [3] A támadott rendelkezéseket az Art. módosításáról szóló 2016. évi C. törvény (a továbbiakban: Módtv.) állapította meg, 2016. október 24-ei hatálybalépéssel. A Módtv. által beiktatott 53. § (1a) bekezdésében a jogalkotó az Art. 53. § (1) bekezdése szerinti adótitok fogalmához ad magyarázatot egy példálózó jellegű felsorolással, az 53. § (7) bekezdésében pedig az adótitok alóli kivétel szabályokat állapította meg.
- [4] 2.1. Az indítvány az 1. pontjában felidéri a támadott rendelkezéseket, valamint az adótitok fogalmát meghatározó Art. 53. § (1) bekezdését. Megállapítja, hogy a Módtv. „nem módosította az adótitoknak az Art. 53. § (1) bekezdés első mondatában szereplő általános definícióját”, „az új (1a) bekezdés azonban [...] nem hivatkozik tételesen vissza az (1) bekezdésre. Ennélfogva kifejezetten következik a szabályozási technikából az (1a) bekezdés olyan értelmezése, amely az (1) bekezdés szerinti feltétel fennállásának hiányában, azaz az adózás érintettsége nélkül is megállapíthatónak tekinti az (1a) bekezdés szerinti adatok esetében az adótitok fennállását”. Az adótitok rendeltetését illetően idézi a 26/2004. (VII. 7.) AB határozatot, amely szerint „adótitok szabályozásának elsődleges indoka a magántitok és az üzleti titok védelme”.

- [5] Az indítvány 2. pontja szerint az Art. támadott rendelkezései „nem differenciálnak kellőképpen, nem tesznek különbséget a magánszféra titkai és a közszféra közérdekű adatai között, kiterjesztik a magántitkot, a magánszférához való jogot (a privacy fogalmát) a közszférában a nemzeti, állami vagy önkormányzati vagyonnal rendelkező olyan szervezetek és személyek számára is, [...] akik, illetve amelyek nem lehetnek alapjogok alanyai, azaz alapjogi jogalanyiságuk sincs [...]. Ezáltal a magántitok mögöttes igazoló elve hiányzik a nemzeti vagyonnal gazdálkodó adózóknál.”
- [6] Az indítvány 3. pontja szerint „ugyanis a jogalkotó arra köteles, hogy a jogalanyokat egyenlőként kezelje. Az egyenlőként kezelés azonban nem az egyenlően kezelés követelményét jelenti. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján nem csak az eredményez alaptörvény-ellenes hátrányos megkülönböztetést, ha a jogalkotó vagy a jogalkalmazó a szabályozás szempontjából lényeges elem tekintetében azonos helyzetben levő jogalanyok között tesz meg nem engedett különbséget, hanem az is, ha nem azonos, hanem eltérő tulajdonságokkal rendelkező személyeket kezel azonos („homogén”) csoportba tartozóként, de rájuk azonos szabályozást alkot. A támadott szabályozás ezt valósítja meg, mivel az egyszázalékos jövedelemadó-felajánlástól a társasági adókedvezmények érvényesítéséig minden adózót, legyen az természetes vagy jogi személy (jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet), illetve legyen a kedvezményezett tisztán a magánszféra szereplője vagy állami, illetve önkormányzati (nemzeti) vagyonnal rendelkező szervezet ugyanazon norma, az adótitok fogalma alá helyez kellő súlyú alkotmányos indok nélkül.” Az indítvány szerint „a támadott Art. szerinti szabályok hatálya alá tartozó állami bevételek közpénzek, illetve a támadott Art. szerinti szabályok hatálya alá tartozó adókedvezmények részben állami támogatásnak minősülnek”. Az indítvány szerint „az állami vagy önkormányzati (nemzeti) vagyonnal gazdálkodó szervezetek esetén nincs meg az az alkotmányos érdek, illetve jog (magántitok), ami az adótitokra való hivatkozást megalapozná, tehát ez a fordított hátrányos megkülönböztetés sérti az Alaptörvény XV. cikkét.” Az indítvány 4. pontja rögzíti, hogy „a megkülönböztetés nem a XV. cikk (1) bekezdése szerinti általános egyenlőségi szabályt, hanem az alapjogok egyenlőségét garantáló (2) bekezdését sérti. [...] ezért ebből következően a szabályozás mércéje a szükségességi-arányossági teszt, mivel részben a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló (alaptörvényi) rendelkezéseket is érinti az új szabályozás.”
- [7] 2.2. Az indítvány 5. pontja azzal érvel, hogy „[a]z új, támadott rendelkezések [...] olyan adókötelezettség megfizetésének (közpénzügyi normák) hatálya alá tartozó szabályok, amelyek az adótitok fogalmát kiterjesztenék közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatokra is. Ezáltal tehát nincs legitim, alkotmányos célja a megkülönböztetésnek. Az adótitok minőség következménye az Art. 53. (2) bekezdése alapján, hogy az ebbe a körbe tartozó adatokat az adóhatósági alkalmazottak, a bevont szakértők, valamint az adatszolgáltatás, -nyilvántartás, -feldolgozás, az ellenőrzés, az adómegállapítás, az adó és adóelőleg-levonás, adóbeszedés, adóvégrehajtás, illetve statisztikai célú felhasználás során közreműködő személyek e feladataikkal összefüggésben kötelesek megőrizni. Így az adótitokká nyilvánítás ebben a körben szükségképpen azt is jelenti, hogy az e körbe tartozó személyek maguk, illetve az őket foglalkoztató adatkezelők az adat megismerésére vonatkozó igényeknek sem tehetnek eleget, azaz a közérdekű adatoknak az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésén alapuló megismerésének korlátozását jelentik.” [Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálása során észlelte, hogy az indítvány benyújtását követően, 2018. június 29-én hatályba lépett Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása, amely változatlan szöveggel az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdéséből a (3) bekezdésbe helyezte át a közérdekű adatok megismeréséhez való jog biztosításáról szóló rendelkezést. Ezt a változást a jelen határozat indokolása figyelembe veszi a továbbiakban.]
- [8] Az indítvány felidézi az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdését, a 38. cikk (4) bekezdését, valamint a 39. cikk (2) bekezdését. Az indítvány szerint „[a]z Alaptörvény tehát a 39. cikk megfogalmazásával, a közpénzekkel gazdálkodás átláthatósági követelményét, a közpénzekre, valamint a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte. Mindez elvileg megakadályozná, hogy az állam (akár adóztatói minőségében) ki legyen téve a különböző érdekcsoportok nyomásának (ez a *regulatory* vagy *state capture* jelensége). A támadott szabályozás azonban ezzel ellentétes, mivel olyan adatokat is adótitokká minősít, amelyek alkotmányos jogállamban közérdekűek.” Általánosságban hivatkozik az Alkotmánybíróság gyakorlatára a jogbiztonság jelentőségét és tartalmát illetően [3098/2016. (V. 24.) AB határozat], amely az egyes normák egyértelműségének, valamint az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát követeli meg.
- [9] Ezután az indítvány 6. pontja idézi a 21/2013. (VII. 19.) AB határozatot, amely a közérdekű adat megismeréséhez való alapjog követelményét konkretizálta azzal is, hogy „[a]z ilyen garanciális jellegű szabályokat nem lehet

fogalmilag tisztázatlan, bizonytalan jogi kategóriák használata révén relativizálni, mert ezekre való hivatkozással a közérdekű adatokat kezelő szerv végső soron megkerülhetné a közérdekű adatok kiadását." Az indítvány 7. pontja szerint „[a] kifogásolt, tételesen meghatározott nyilvánosság-korlátozó szabályok azt a veszélyt is hordozzák, hogy [...] (végső) rendes bírósági mérlegelési lehetőséget is *ex lege* elvonja a törvényhozó, sértve ez által a bírói függetlenség részét képező értelmezési függetlenséget [alapjogi oldalról erre lásd az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését; államszervezeti nézőpontból a 26. cikk (1) bekezdését].”

- [10] Az indítvány 8. pontja szerint „a közérdekű adatokhoz megismeréséhez való jog korlátozása nem mehet túl azon a mértéken, amit a védendő érdek feltétlenül megkíván. [...] Jelen esetben az a paradox helyzet áll elő, hogy magánszféra, a magántitok védelmét előíró alaptörvényi rendelkezés mögé bújva titkolják el az állami, önkormányzati (nemzeti) vagyonnal való gazdálkodásukat az ezzel foglalkozó szervezetek.”
- [11] Álláspontja szerint (az indítvány 9. pontja) ennek sem szükségessége, sem arányos indoka nem mutatható ki. Hivatkozik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített alkotmányossági tesztre, az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikkére, valamint alkotmánybírósági határozatokra [879/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 397, 401.; 3/2014. (I. 21.) AB határozat]. Nézete szerint „nincs olyan alkotmányos érték, amely a döntés-előkészítő vagy minősített adatokkal azonos típusú, tételesen meghatározott és hosszú időre szóló adatnyilvánosság korlátozását tenné szükségessé és az adatkezelői mérlegelés kizártsága pedig egyértelművé teszi, hogy nem a legenyhébb korlátozó eszközt alkalmazza a jogalkotó.” Az indítvány 10. pontja szerint az indítványozók nem vitatják azt, hogy az Art. 53. § (1a) bekezdésében meghatározott adatkörön belül, az állami támogatásnak nem minősülő adókedvezmények, jóváírások, támogatások esetében azonosíthatóak lehetnek olyan adatok, amelyek nyilvánosságának korlátozásához az adózó magánszférájának védelme alkotmányos hivatkozással szolgálhat. Ilyen, az adótitokkénti elismerést megalapozó eset azonban [...] még természetes személy vagy magánszervezet adózó esetében is eleve csak akkor fordulhat elő, ha az érintett adat egyben az Art. 53. (1) bekezdésnek is megfelel, azaz az adat adózást érinti. Ez azonban az (1a) bekezdés megfogalmazásából [...] nem következik.” Az indítvány visszautal arra a bevezető okfejtésére, hogy az Art. 53. § (1a) bekezdését és az adótitok általános fogalmát hogyan kell értelmezni.
- [12] 2.3. Az indítvány 11. pontja ezután visszakanyarodik a jogbiztonsággal kapcsolatos aggályaihoz. Érvelése szerint „a támadott szabályozás számos kollíziót előidézhet a jogrendszeren belül.” Felidézte a 35/1991. (VI. 20.) AB határozat indokolásának ama részét, amely szerint „meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes vagy az értelmezéstől függően ellentétes törvényi rendezése önmagában nem jelent alkotmányellenességet. Az ilyen rendelkezés alkotmányellenessé csak akkor válik, ha az egyben az Alkotmány valamely rendelkezésének a sérelmével is együtt jár, vagyis ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi alkotmányellenességhez vezet, tehát például ha a rendelkezések valamelyike meg nem engedett diszkriminációt, egyéb alkotmányellenes helyzet megteremtését, vagy alkotmányos alapjog korlátozását eredményezi.” Idézi továbbá a 21/2001. (VI. 21.) AB határozatot, mely szerint „abban az esetben sérül a jogállamiság alkotmányos alapértékéből fakadó jogbiztonság követelménye, ha az ellentétes tartalmú törvényi rendelkezések [...] között fennálló kollízió jogalkalmazói jogértelmezéssel a jogbiztonság sérelme nélkül nem oldható fel.”
- [13] Az indítvány szerint „nem egyértelmű, hogy a támadott, Art. szerinti normák és az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény közérdekű és közérdekből nyilvános adatokról szóló rendelkezései együttes érvényesülése kizárják-e egymást. Ugyancsak nem egyértelmű, hogyan viszonyulnak az új rendelkezések a pártok működését segítő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenységet végző alapítványokról szóló 2003. évi XLVII. törvény 3. § (4) bekezdéséhez vagy a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 12. § (5) bekezdéséhez: nem zárják-e ki eme normák együttes hatályosulását.”
- [14] Végezetül megismétli a bevezetőben is szereplő összegzését arról, hogy a támadott rendelkezések az Alaptörvény mely rendelkezéseit sértik.
- [15] 3. Az Alkotmánybíróság az indítvány beérkezését követően felhívta a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot (a továbbiakban: NAIH) elnökét, az igazságügyi minisztert, valamint a – megkeresés kiküldésekor még ezen elnevezéssel működő tárca vezetőjeként a – nemzetgazdasági minisztert az indítvánnyal kapcsolatos álláspontjának kifejtésére. Az Alkotmánybíróság a válaszokat a tartalmuk szerint, az időközbeni alaptörvény-módosításra tekintettel veszi figyelembe.

- [16] 3.1. A NAIH elnöke a válaszában felidézte az Art. érintett rendelkezéseit, és a hozzájuk fűzött indokolást. Hivatkozott a 2016. május 9-én kibocsátott állásfoglalására. Nyilatkozatában kifejtette, hogy az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséből és az Infotv.-ből az következik, hogy a közérdekből nyilvános személyes adatok csak a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával terjeszthetők. Az Alkotmánybíróság gyakorlatára támaszkodva [lásd: 2/2014. (I. 21.) AB határozat, 12/2014. (IV. 7.) AB határozat] kifejtette, hogy az információszabadság nem abszolút jog, azaz korlátozásnak vethető alá, sőt bizonyos esetekben akár ki is zárható a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismerhetősége – természetesen csak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban. Azaz a korlátozásnak egyfelől meg kell felelnie a szükségességi-arányossági tesztnek, másfelől összhangban kell állnia az Infotv. 27. § (2) bekezdésével, ami meghatározza a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetősége korlátozásának legitím céljait.
- [17] A NAIH elnöke az indítvány által támadott Art. 53. § (1a) és (7) bekezdésével kapcsolatban arra az álláspontra helyezkedett, hogy az Art. vizsgált rendelkezései formai szempontból megfelelnek az Alaptörvény és az Infotv. előírásainak, hiszen a korlátozásra törvényi formában került sor. Tartalmi szempontból a NAIH elnöke válaszában kiemelte, hogy véleménye szerint a korlátozásnak található legitím indoka, méghozzá a „magán- és üzleti szféra védelme”, amellyel kapcsolatban a válasz utalt az Alkotmánybíróság több vonatkozó döntésére [pl. 26/2004. (VII. 7.) AB határozat, a 165/2011. (XII. 20.) AB határozat], és a korábbi adatvédelmi biztos állásfoglalására is (540/A/2006-3. számú állásfoglalás). Emellett a válasz felidézte a NAIH egy 2015-ös állásfoglalását is (lásd: NAIH/2015/6821/2/V. számú állásfoglalás), amelyben a hatóság az adóitók és a banktitok vonatkozásában kiemelte, hogy azok védelme az információszabadság legitím korlátja lehet. Ezen állásfoglalásában a NAIH kiemelte pl. azt is, hogy egy közfeladatot ellátó szerv bevételeiről és kiadásainak alakulásáról köteles felvilágosítást adni, ugyanakkor az ilyen szerv számláját vezető hitelintézet a banktitokra való hivatkozással megtagadhatja ezen információ kiadását. Mindezek alapján a NAIH elnökének álláspontja szerint az indítvány által támadott Art. 53. § (1a) bekezdése az információszabadság korlátozása tekintetében megfelel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt feltételeknek. Válaszát azzal zárta, hogy az Art. 53. § (7) bekezdése a korlátozás alóli kivételeket állapítja meg, így az éppen hogy az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében biztosított alapjog érvényesülését segíti elő, így semmi esetre sem sértheti annak tartalmát.
- [18] 3.2. Az igazságügyi miniszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válasza szerint az indítványban támadott Art. 53. § (1a) bekezdés az indítványban állítottal szemben egyértelműen az adózással összefüggésben álló műveletekre vonatkozik, még akkor is, ha annak szövegezése nem utal vissza az Art. 53. § (1) bekezdésére. Véleménye szerint az indítványozók e tekintetben csak a kodifikációs megoldást vették érveik alapjául, és a jogszabály-értelmezés általános elveit figyelmen kívül hagyták. Az Alkotmánybíróság 26/2004. (VII. 7.) AB határozata szerint pedig az adózást érintő tények és adatok adóitóknak minősülnek. A fentiekén túl az igazságügyi miniszter szerint téves az indítványozónak azon érvelése, miszerint az Art. vizsgált rendelkezése nem tesz különbséget a magánszféra titkai és a közszféra közérdekű adatai között. Az Art. – indítvány által szintén támadott – 53. § (7) bekezdése ugyanis pont a közpénzzel, illetve nemzeti vagyonnal gazdálkodó szervezeteket veszi ki az 53. § (1a) bekezdésének hatálya alól. Az igazságügyi miniszter is kifejtette továbbá – a NAIH elnökének válaszához hasonlóan –, hogy az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében biztosított közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő alapvető jog sem abszolút, az az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján korlátozható. Az ilyen korlátozás pedig nem a magánszférához való jogot terjeszti ki a közszféra alanyaira, hanem csupán azt mondja, hogy a közpénzzel gazdálkodó szervezetek tekintetében is meghatározható olyan alkotmányos érték, amely a nyilvánosság korlátozhatóságát bizonyos adatok tekintetében megengedhetővé teszi [ilyen pl. az Infotv. 27. § (2) bekezdése]. Ezt erősítette meg az igazságügyi miniszter álláspontja szerint az Alkotmánybíróság is a 7/2016. (IV. 6.) AB határozatában.
- [19] Álláspontja szerint az Art. 53. § (1a) bekezdése az államháztartás központi alrendszerére terhelte nyújtott adókedvezményről, adójóváírásról rendelkezik, de e kedvezmények kapcsán a jogszabályban meghatározott keretek között szabadon érvényesül az adózók rendelkezési joga, azok nem képezik közvetlenül az államháztartás részét, az állam újraelosztó funkciót azok kapcsán nem lát el. A kedvezmények igénybevétele az adózó döntésének függvénye, ezért egyes adatok az adózási magán- és üzleti szféra körébe tartoznak, ezért védelmük szükséges.
- [20] A válaszban kifejtett álláspont szerint az indítványozó által vázolt „hárompólusú jogviszonyban” a hátrányos megkülönböztetés tilalma értelmezhetetlen. Az adatigénylő és az adatkezelő viszonyában ugyanis fogalmilag

kizárt a diszkrimináció, mivel azok jogi szempontból nincsenek azonos pozícióban. Továbbá homogén csoportot kizárólag a szabályozás alanyai képezhetnek, a szabályozás tárgyai (azaz a közérdekű adatok) nem, így a hátrányos megkülönböztetés e körben nem értelmezhető. Az indítványnak az Alaptörvény B) cikkének sérelmére hivatkozó részét – ideértve a meg nem engedett „kollízióra” való hivatkozást is – illetően hiányolja az ezt alátámasztó jogi érveket és példákat. Ugyanígy megalapozatlannak értékeli a XXVIII. cikk (1) bekezdésére, a 26. cikk (1) bekezdésére, valamint az I. cikk (3) bekezdésére történő indítványi hivatkozásokat.

- [21] 3.3. A nemzetgazdasági miniszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában ismertette az Art. támadott rendelkezéseit. Összefoglalta az adótitok szabályozásának alaptörvényi vonatkozásait. Eszerint az adótitok szabályozásának elsődleges indoka a magántitok és az üzleti titok védelme. Alapvető érdek fűződik ugyanis ahhoz, hogy az adózó magánszféráját érintő, viszonylag nagyszámú adat ne juthasson illetéktelen személy tudomására. Ez azonban az adóhatóság és az adózó viszonyában sajátságosan érvényesül: az adóhatóság ugyanis nem fosztható meg üzleti titokra való hivatkozással olyan adatok, tények, körülmények feltárásának lehetőségétől, amely valamely adózó adókötelezettségével függ össze. A nemzetgazdasági miniszter véleménye szerint az indítványozók megalapozatlanul hivatkoznak a jogbiztonság sérelmére, ugyanis az Art. 53. § (1a) bekezdése lényegében csak egy példálózó felsorolást tartalmaz az (1) bekezdésben meghatározott adótitok fogalomhoz képest. Az Art. 53. § (1a) bekezdésének megalkotására az adótitok egyértelművé tétele érdekében került sor, hiszen az (1a) bekezdésben meghatározott fogalmi kör, eddig is következett az (1) bekezdés tartalmából.
- [22] Ugyancsak alaptalannak tartja a miniszteri válasz az indítványozóknak az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésére, valamint 39. cikk (2) bekezdésére való hivatkozását. Álláspontja szerint ugyanis a jogalkotó nem terjesztette ki az adótitok fogalmát, így a magántitok és a magánszféra védelmi körét sem bővítette. Hivatkozott arra is, hogy az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében biztosított közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog nem abszolút jog, így az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint alkotmányosan korlátozható. Kiemelte, hogy a jogalkotó a szükségességi-arányossági tesztet figyelembe vette az Art. 53. § (6) és (7) bekezdése megalkotásával és differenciált a magánszféra titkai valamint a közsféra közérdekű adatai között.
- [23] Véleménye szerint az állított megengedhetetlen kollíziót illetően nincs jogi érvelés az indítványban, nem jelölték meg, hogy mely törvényi rendelkezések ütköznek össze.
- [24] Az Art.-nek az adótitok megsértésének következményeire, illetve a más törvény szerinti felhasználás lehetőségére vonatkozó rendelkezéseire utalva kifejtette, hogy az adótitok az állam pénzügyi, adózási érdekeinek védelmét, az adóhatósági tevékenység zavartalan ellátását is szolgálja. Annak felfedése esetén a gazdasági társaságok adózással kapcsolatos érdekei, jogai, magántitkai egyértelműen sérülnének, melynek megelőzésére biztosítani kell ezen adatok jogszabályok általi védelmét. Az indítvány tartalmi elemeinek cáfolatán túl a nemzetgazdasági miniszter válaszában nemzetközi példákat is ismertetett, amelyek alapján hangsúlyozta, hogy a vizsgált jogrendszerek többségében az adótitok körébe tartozó információ kizárólag az adóhatóság alkalmazottjai által, munkakörük ellátása érdekében és olyan mértékben használható fel, amilyen mértékben konkrét feladat ellátásához szükséges. Ezeknek az információknak a törvényben nem engedélyezett nyilvánosságra hozatala azonban jogellenes, és általában büntetőjogi szankciókkal jár. Emellett a vizsgált adóigazgatási törvények többsége az állami szerveknek, így különösen az ügyészségnek és a bíróságnak ad hozzáférést az adótitok köréhez. A vizsgált jogrendszerek közül azonban egy sem enged hozzáférést az adóbevallás részeként az adókedvezményekhez hasonló pénzügyi adatokhoz.
- [25] Az indítvány diszkrimináció sérelmét állító része tekintetében a miniszteri válasz kiemelte, hogy az indítványozók nem jelölték meg a szabályozás folytán véleményük szerint sérelmet szenvedett alanyi kört, és ez érvelésük alapján sem állapítható meg. Figyelemmel azonban arra, hogy a magántitok és ezen belül az üzleti titok védelme nem kizárólag a természetes személyeket érinti, hanem a jogi személyeket is, ebből kifolyólag indokolt minden jogalany számára biztosítani az adótitok által biztosított védelmet. Azt pedig az indítványozók alaptalannul állítják, hogy az állami, illetve önkormányzati vagyonnal rendelkező szervezetekre ugyanolyan szabályok vonatkoznak, mint a többi adózóra. Mindezek alapján a nemzetgazdasági miniszter az indítványozók utólagos normakontroll indítványát megalapozatlannak tartja.

II.

[26] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„VI. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.

[...]

(3) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”

„XV. cikk (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

„39. cikk (2) A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.

(3) Közpénz az állam bevétele, kiadása és követelése.”

[27] 2. Az Art. 2017. december 31-ig hatályos rendelkezései:

„53. § (1) Adótitok az adózást érintő tény, adat, körülmény, határozat, végzés, igazolás vagy más irat. Az adótitokra vonatkozó rendelkezéseket, és az uniós vámjog végrehajtásáról szóló 2016. évi XIII. törvény 11. § (3) bekezdését kell alkalmazni a VPID szám megállapításával, nyilvántartásba vételével és nyilvántartásával összefüggő eljárásokra.

(1a) Adótitoknak minősül különösen

a) az államháztartás központi alrendszere terhére nyújtott adókedvezmény, jóváírás,

b) az adózó által törvényben meghatározott célra nyújtott támogatás, vagy

c) az adózó által törvényben meghatározott kedvezményezett célra történő felajánlás

esetén a támogatást nyújtó, a felajánló adózó megnevezése, az általa igénybe vett adókedvezmény, jóváírás, valamint az általa juttatott támogatás, felajánlott adó vagy adóelőleg mértéke, továbbá a támogatott megnevezése, a támogatott által kapott támogatás és a támogatott javára felajánlott adó vagy adóelőleg mértéke.

[...]

(6) Az (1) bekezdésben meghatározott adatkörön belül nem minősül adótitoknak

a) a támogatást nyújtó, felajánlást tevő adózó által az adóévben igénybe vett adókedvezmény, jóváírás,

b) a támogatott által az adóévben az adózóktól kapott támogatás, és

c) a támogatott javára az adóévben az adózók részéről felajánlott adó vagy adóelőleg

összesített mértéke.

(7) Nem minősül adótitoknak a nemzeti vagyont kezelő, azzal gazdálkodó adózó esetében az (1a) bekezdés szerinti

a) adókedvezmény, jóváírás,

b) támogatás, és

c) felajánlott adó vagy adóelőleg

adóévben összesített mértéke.”

[28] 3. Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban: új Art.) hatályos rendelkezései:

„127. § [Adótitok] (1) Adótitok az adózást érintő tény, adat, körülmény, határozat, végzés, igazolás vagy más irat.
(2) Adótitoknak minősül különösen

a) az államháztartás alrendszere terhére nyújtott adókedvezmény, jóváírás,

b) az adózó által törvényben meghatározott célra nyújtott támogatás, vagy

c) az adózó által törvényben meghatározott kedvezményezett célra történő felajánlás

esetén a támogatást nyújtó, a felajánló adózó megnevezése, az általa igénybe vett adómentesség, adókedvezmény, jóváírás, valamint az általa juttatott támogatás, felajánlott adó vagy adóelőleg mértéke, továbbá a támogatott megnevezése, a támogatott által kapott támogatás és a támogatott javára felajánlott adó vagy adóelőleg mértéke.

[...]

(7) Az (1) bekezdésben meghatározott adatkörön belül nem minősül adótitoknak

a) a támogatást nyújtó, felajánlást tevő adózó által az adóévben igénybe vett adókedvezmény, jóváírás,

b) a támogatott által az adóévben az adózóktól kapott támogatás, és

c) a támogatott javára az adóévben az adózók részéről felajánlott adó vagy adóelőleg

összesített mértéke.

(8) Nem minősül adótitoknak a nemzeti vagyont kezelő, azzal gazdálkodó adózó esetében a (2) bekezdés szerinti

a) adómentesség, adókedvezmény, jóváírás,

b) támogatás, és

c) felajánlott adó vagy adóelőleg

adóévben összesített mértéke.”

III.

[29] 1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja értelmében a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezése alapján felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját, amely alapján az Abtv. 24. §-a szerinti utólagos normakontroll eljárást lefolytatja. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja szerint tehát az eljárás kezdeményezésére – többek között – az országgyűlési képviselők egynegyede is jogosult. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az ötvenkét országgyűlési képviselő által benyújtott utólagos normakontroll indítvány indítványozásra jogosultaktól érkezett, így az megfelel az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjába foglalt feltételnek.

[30] Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az indítvány az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelem követelményének eleget tesz. A kérelem tartalmazza annak az alaptörvényi rendelkezésnek a megjelölését, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, illetve megjelöli azt a rendelkezést is, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont]. Az indítvány tartalmazza az eljárás megindításának indokait; az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi és egyéb rendelkezéseket (az Art. egyes szakaszai); az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit [B cikk (1) bekezdés, I. cikk (3) bekezdés, VI. cikk (3) bekezdése és a 39. cikk (2) bekezdése, valamint a XV. cikk (2) bekezdése]; továbbá kifejezett kérelmet tartalmaz arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a megjelölt rendelkezések alaptörvény-ellenességét és azokat semmisítse meg.

[31] 2. Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálása során észlelte, hogy 2018. január 1-jén hatályba lépett az új Art., amellyel párhuzamosan az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény 138. §-a hatályon kívül helyezte a 2017. december 31-ig hatályos Art.-t. Tekintettel arra, hogy az indítvány benyújtását követően az Országgyűlés az Art. indítvánnyal támadott rendelkezéseit hatályon kívül helyezte, és az Alkotmánybíróság gyakorlata, hogy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét bírói kezdeményezés és alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja, ezért absztrakt (utólagos) normakontroll keretében e rendelkezések érdemi vizsgálatát az Alkotmánybíróság mellőzte, az eljárást az Ügyrendjében foglaltaknak megfelelően megszüntette [lásd: Ügyrend 67. § (1) bekezdés e) pontja].

- [32] 3. Ezzel együtt azonban az Alkotmánybíróság azt is észlelte, hogy az új Art. a 127. §-ának (2) és (8) bekezdésében szövegszerű egyezés mellett vette át az Art. indítvány által támadott 53. § (1a) és (7) bekezdéseinek szabályait. Az új Art. nem határozott meg további, az indítvány által vizsgált adóitok fogalommal szoros összefüggésben álló egyéb szabályozást. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint mód van utólagos normakontroll eljárásra, ha a hatályát veszített jogszabály helyébe lépő jogszabály tartalmi szempontból a korábbival azonos. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság nem tartotta szükségesnek felhívni az indítványozókat az indítvány tartalmával kapcsolatban, hanem az indítvány által támadott – már nem hatályos – Art. rendelkezései helyett, az azal szövegszerűen egyező új Art. 127. § (2) és (8) bekezdéseire folytatta le az alkotmányos vizsgálatát.
- [33] Az Alkotmánybíróság az indítványt a tartalma szerint bírálta el, figyelemmel arra is, hogy a jelen eljárásban, amely utólagos absztrakt normakontroll, az indítvány érvei alapján, annak a keretei között lehet eljárni.
- [34] 4. Az indítvány benyújtását követően módosult az Alaptörvény 39. cikke. Az Országgyűlés 2020. december 15-én elfogadta az Alaptörvény kilencedik módosítását, amely az Alaptörvény 39. cikkét – 2020. december 23-ai hatállyal – a következő (3) bekezdéssel egészítette ki: „Közpénz az állam bevétele, kiadása és követelése.”

IV.

- [35] Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [36] 1. Az indítvány elbírálásához meg kell állapítani, hogy az új Art. 127. § (2) bekezdése és (8) bekezdése milyen normatartalmat hordoz.
- [37] Az indítvány abból indul ki, hogy az új Art. 127. § (2) bekezdése az adóitok fogalomtól elszakad, és rendelkezései értelmezhetők és alkalmazhatók úgy is, hogy azok az adóitok „fennállásának hiányában, azaz az adózás érintettsége nélkül is megállapíthatónak tekinti” a (2) bekezdésben szereplő felsorolás szerinti „adatok esetében az adóitok fennállását.”
- [38] Az Alkotmánybíróság jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálatánál értelmezi a jogszabályt is. Ez minden esetben szükségszerű, mert meg kell állapítania a jogszabály hatókörét. Új jogszabálynál, amelyhez nem tapad bírói gyakorlat, vagy absztrakt normakontroll eljárásban, amelyben az indítvány nem tartalmazza a jogszabálynak az általános hatáskörű bíróság általi értelmezését, az Alkotmánybíróság csak a saját értelmezésére támaszkodhat. A jogszabály és valamely történeti tényállás egymásra vonatkoztatása, ezzel kapcsolatban a jogszabály értelmezése elsősorban az általános hatáskörű bíróságokra tartozik; az Alkotmánybíróság a jogszabály vizsgálatánál az Alaptörvény és a jogszabály egymásra vonatkoztatását, ezzel kapcsolatban a jogszabály értelmezését végzi el.
- [39] A törvény meghatározza az adóitok általános fogalmát [127. § (1) bekezdés], a kivételt képező adatokat, a titoktartásra kötelezettek körét, továbbá az adóitokértés eseteit. A törvény kimondja, hogy azon személyek, akik a feladataikkal összefüggésben adóitkot vagy más titkot ismernek meg, kötelesek azt megőrizni. A törvény rendezi az adóitok jogszerű felhasználásának szabályait is. Az adóitok megsértése megvalósul a jogosulatlan felhasználással, az illetéktelen személy részére hozzáférhetővé tétellel vagy a közzététellel. A törvény az adóitok esetében szabályozza a jogszerű felhasználás lehetőségét.
- [40] A fentiek tükrében az elsődlegesen vizsgálandó kérdés az indítvány alapján az, hogy a jogalkotónak milyen mozgásteret van az adóitok fogalmának meghatározása során, és milyen viszonyban áll egymással az új Art. jelen határozatban vizsgált 127. § (1) és (2) bekezdése. Az új Art. 127. § (1) bekezdése az alábbiak szerint definiálja az adóitok fogalmát: „Adóitok az adózást érintő tény, adat, körülmény, határozat, végzés, igazolás vagy más irat.” A vizsgált új Art. 127. § (2) bekezdése pedig azt mondja ki, hogy „[a]dóitoknak minősül különösen a) az államháztartás központi alrendszere terhére nyújtott adókedvezmény, jóváírás, b) az adózó által törvényben meghatározott célra nyújtott támogatás, vagy c) az adózó által törvényben meghatározott kedvezményezett célra történő felajánlás esetén, a támogatást nyújtó, a felajánló adózó megnevezése, az általa igénybe vett adókedvezmény, jóváírás, valamint az általa juttatott támogatás, felajánlott adó vagy adóelőleg mértéke, továbbá a támogatott megnevezése, a támogatott által kapott támogatás és a támogatott javára felajánlott adó vagy adóelőleg mértéke.”
- [41] Az új Art. 127. §-ának idézett két bekezdése viszonyát a (2) bekezdésben használt „különösen” szófordulat alapján tudjuk megítélni. Kodifikációs értelemben ugyanis a „különösen” szó használata egyértelműen arra utal,

- hogy az ezt követő szabályozás vagy felsorolás szorosan kapcsolódik az alapdefinícióhoz [Jelen esetben az (1) bekezdésben szabályozott adótitok fogalmához], azaz nem új fogalmat határoz meg, nem bővíti az általános definíciót, hanem csak annak általános megfogalmazását konkretizálja. Jelen esetben az új Art. 127. § (2) bekezdése egy exemplifikatív felsorolással határozza meg azokat az eseteket, amelyeket elsősorban, de nem kizárólagosan a jogalkotó adótitoknak tekint. Kodifikációs szempontból az ilyen „különösen” fordulattal ellátott szabályozások tehát nem hozzátesznek az eredeti rendelkezéshez, hanem csak pontosítják annak tartalmát. Ezáltal viszont egyértelműen elválaszthatatlanok az eredeti szabályozástól, anélkül tartalmuk kiüresedik. Ebből pedig az is egyértelműen megállapítható, hogy az új Art. 127. § (2) bekezdésének tartalma, az új Art. 127. § (1) bekezdéséből a (2) bekezdés nélkül is következik. E tekintetben pedig az is megállapítható, hogy az új Art. 127. § (2) bekezdésében meghatározott adótitok kör szintén csak az adózást érintő esetekre terjed ki – az adózás érintettsége nélkül nem bővíti tehát az új Art. az adótitok fogalmát. Emellett a fentiekből az is következik, hogy az új Art. 127. § (7) bekezdésében meghatározott adótitok alóli kivételek az új Art. 127. § (2) bekezdésére is kiterjednek – attól függetlenül, hogy az új Art. 127. § (7) bekezdése kifejezetten csak az (1) bekezdésre utal. Így tehát megállapítható, hogy az új Art. 127. § (1) és (2) bekezdései szorosan összefüggnek egymással, és a (2) bekezdés csak az (1) bekezdéssel együttesen értelmezhető, attól el nem választható, így a jogalkotó nem alkotott új adótitok fogalmat, hanem csak egy kodifikációs technikával élve bizonyos esetekre konkretizálta azt.
- [42] Az új Art. hatálya alá tartozó adózók jellemzően jövedelemszerző vagy gazdasági tevékenységet folytatnak. Rendelkezhetnek a banktitok, üzleti titok vagy adótitok körébe eső olyan adattal, amelyeknek a védelme indokolt lehet. Az adózáshoz számos nyilvántartás tartozik, és jellemzően az adózó más adózókkal is, köztük más szervezetekkel és természetes személyekkel szerződéses kapcsolatban áll.
- [43] Az adótitok az ügyfelet védi, a titokvédelem terjedelme az új Art. 127. §-ában eset-függő. Az, hogy valamely adózó nemzeti, állami vagy önkormányzati vagyonnal gazdálkodó adóalany, vagy ilyen adóalannyal áll kapcsolatban, vagy adókedvezményt, jóváírást, támogatást, vagy felajánlást vesz igénybe, megalapozhatja azt is, hogy egyes, az Art.-ben meghatározott adatai maga az új Art. vagy más törvény (pl. az Infotv.) rendelkezésére figyelemmel nem tartoznak az új Art. szerinti adótitok-fogalom alá, de azt is, hogy valamely konkrét adat adótitok marad. Az új Art. adótitok szabályai – hasonlóan az Art.-hoz – valamennyi adónemre kiterjednek. Az új Art. 127. § (2) bekezdése – példálózó – felsorolása adókedvezményt, jóváírást, az adózó által törvényben meghatározott célra nyújtott támogatást, vagy az adózó által törvényben meghatározott kedvezményezett célra történő felajánlást említi. Ez utalás az egyes adótörvények ilyen szabályaira. Az egyes adótörvények az adókedvezmények (adóalap-kedvezmény, adókedvezmény), vagy valamely kedvezményezett célra az adófelajánlás számos formáját ismerik. Ezeket az anyagi adótörvények tartalmazzák, pl. az Sza tv. és a Tao tv., mint a természetes személyek és a vállalkozások általános jövedelemadója. Az új Art. 127. § (2) bekezdésében említett adókedvezmény, jóváírás, az adózó által törvényben meghatározott célra nyújtott támogatás, vagy az adózó által törvényben meghatározott kedvezményezett célra történő felajánlás részletszabályai ezekben a külön adótörvényekben jelennek meg, ha vannak ilyenek.
- [44] A hatályos új Art. 127. § (8) bekezdése értelmében nem minősül adótitoknak a nemzeti vagyont kezelő, azzal gazdálkodó adózó esetében a (2) bekezdés szerinti adómentesség, adókedvezmény, jóváírás, támogatás, és felajánlott adó vagy adóelőleg adóévben összesített mértéke. Azaz ebben az esetben az új Art. szerinti adótitok-fogalom alóli, az új Art. szerinti törvényi kivétel önmagában eleve nem korlátozza ezeknek az adatoknak mint adótitoknak a megismerését, az Infotv. feltételei szerint, ha ezek a feltételek fennállnak, valamely közérdekű adatnak minősülő adat nyilvánosságra kerülését. Ugyanakkor a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény korlátozhatja [Infotv. 27. § (2) bekezdés]. Az Infotv. lehetővé teszi, hogy egyebek között pl. központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből törvény a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot korlátozza.
- [45] Az új Art. 127. § (2) bekezdése egy fogalom-meghatározás hatálya alá tartozó egyes elemeket emel ki. Az új Art. 127. § (8) bekezdése pedig nem titok-szabály, hanem fordítva: az adótitok fogalma alóli kivételt határoz meg. Hasonlóképpen az Art. 127. §-a szerinti adótitok fogalom terjedelméhez, e szabály hatókörének a meghatározása is valamely konkrét adat igénylésénél az általános hatáskörű bíróságra tartozik. Az Alkotmánybíróság a 127. § (2) és (8) bekezdését ezzel a tartalommal vizsgálta.
- [46] 2. Egyebekben az Infotv. és az új Art., illetve az új Art. egyes rendelkezései indítványban állított ellentétével kapcsolatban megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy minden norma értelmezésre szorul, a jogszabályok egyre növekvő száma és bonyolultsága ezt az értelmezési igényt folyamatosan növeli. A norma megszővegezéséből

fakadó nehézségek csak ott vetik fel a jogbiztonság sérelmét, és válik elkerülhetetlenné a norma megsemmisítése, ahol a jogszabály eleve értelmezhetetlen, és ez az alkalmazását kiszámíthatatlanná, a norma címzettjei számára előreláthatatlanná teszi [3106/2013. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [10]]. A jelen esetben az indítványban foglalt érvek alapján nincs kellő következtetési alap annak megállapítására, hogy az új Art. támadott rendelkezései és az Infotv. között a jogbiztonságot sértő, jogértelmezéssel feloldhatatlan ellentét lenne.

[47] Az új Art. 127. § (2) bekezdése azt mondja ki, hogy „[a]dótitoknak minősül különösen a) az államháztartás központi alrendszere terhére nyújtott adókedvezmény, jóváírás, b) az adózó által törvényben meghatározott célra nyújtott támogatás, vagy c) az adózó által törvényben meghatározott kedvezményezett célra történő felajánlás esetén, a támogatást nyújtó, a felajánló adózó megnevezése, az általa igénybe vett adókedvezmény, jóváírás, valamint az általa juttatott támogatás, felajánlott adó vagy adóelőleg mértéke, továbbá a támogatott megnevezése, a támogatott által kapott támogatás és a támogatott javára felajánlott adó vagy adóelőleg mértéke.” Az új Art. 127. §-ának (1) és (2) bekezdése viszonyát a (2) bekezdésben használt „különösen” szófordulat alapján lehet megítélni. A (2) bekezdés úgy értelmezhető, hogy az nem új fogalmat határoz meg, nem bővíti az általános definíciót, hanem csak annak általános megfogalmazását – példalózó felsorolással – konkretizálja. Az új Art. 127. § (2) bekezdésében meghatározott adótitok kör csak az adózást érintő esetekre terjed ki – így az adózás érintettsége nélkül nem is bővítheti az adótitok fogalmát. Emellett a fentiekből az is következik, hogy az új Art. 127. § (7) és (8) bekezdésében meghatározott adótitok alóli kivételek az új Art. 127. § (2) bekezdésére is kiterjednek – attól függetlenül, hogy az új Art. 127. § (7) bekezdése kifejezetten csak az (1) bekezdésre utal. Így tehát megállapítható, hogy az új Art. 127. § (1) és (2) bekezdései szorosan összefüggenek egymással, és a (2) bekezdés csak az (1) bekezdéssel együttesen értelmezhető, attól el nem választható, így a jogalkotó nem alkotott új adótitok fogalmat, hanem csak egy kodifikációs technikával élve bizonyos esetekre konkretizálta azt. Mindezek alapján tehát az állapítható meg, hogy az új Art. 127. § (2) bekezdésének megalkotásával nem sérült az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogbiztonság elve.

[48] 3. Az indítvány abból indul ki, hogy a Módtv. „az egyszázalékos jövedelemadó-felajánlástól a társasági adókedvezmények érvényesítéséig minden adózót, legyen az természetes vagy jogi személy (jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet), illetve legyen a kedvezményezett tisztán a magánszféra szereplője vagy állami, illetve önkormányzati (nemzeti) vagyonnal rendelkező szervezet ugyanazon norma, az adótitok fogalma alá helyez kellő súlyú alkotmányos indok nélkül.”

[49] Ez, az indítvány lényeges tartalma szerint, azért alaptörvény-ellenes, mert nemcsak a magánszféra adataira, hanem a közsféra egyes, a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adataira is kiterjed, amelyek közérdekű adatok az Alaptörvény szerint, ezért azoknak a kiadását, ha ezt kéri az Infotv. alapján, akkor adótitokra hivatkozva nem lehetne megtagadni. Az indítvány nem tartalmazza annak bemutatását, hogy az Art. 127. § (2) és (8) bekezdése milyen konkrét adatoknál, milyen szabályokkal együtt alkalmazva vezethet önmagában alaptörvény-ellenességhez – akár a közérdekű adatok megismeréséhez való jog, akár a diszkrimináció-tilalom szempontjából.

[50] Az adótitok generális törvényi fogalmának egyértelműbbé tétele az új Art. 127. § (2) bekezdésében foglalt példalózó felsorolással, illetve a (8) bekezdésben foglalt kivételszabállyal önmagában a fentiekben kifejtettekre figyelemmel nem tartalmaz olyan korlátozást, mint amit az indítványozók állítanak. A bíróságra tartozik konkrét esetekben az adott törvényhely, az adótitok-fogalom és az Infotv. 27. §-a összevetése, a törvényeknek az Alaptörvénnyel összhangban értelmezése.

[51] Az indítványban nem szerepel annak bemutatása, hogy az Art. 127. § (2) bekezdése példalózó felsorolása miért korlátozza – pontosabban miért az új Art. 127. § (2) bekezdése korlátozza – konkrét adat megismerését. Hatályon kívül helyezése esetén is adótitok maradna mindaz, ami a fogalommeghatározásban, az új Art. 127. § (1) bekezdésében szerepel, így a példalózó felsorolásban említett adómentesség, adókedvezmény, jóváírás, támogatás, felajánlás, adó, vagy adóelőleg mértéke. Az Infotv. célja és az Infotv. 27. § (2) bekezdésében említett, korlátozó törvényeknek a célja nem azonos. Így az új Art. – amely az Infotv. 27. § (2) bekezdése e) pontjával hozható kapcsolatba, amely központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekre utal – és az Infotv. célja sem azonos, eltérő a személyi és a tárgyi hatályuk is. Az általános hatáskörű bíróságra tartozik annak megítélése, hogy közérdekű adatigénylésnél mikor, melyik alperes (pl. NAV, adózók, felajánlás fogadására jogosult szervezet, más kedvezményezett, vagy feladata ellátása során adótitok birtokába jutott személy stb.) hivatkozhat megalapozottan adótitokra valamely konkrét adatról szóló adatigénylés teljesítésének a megtagadásánál.

- [52] Az új szabályok az adóitók tételes jogi, általános fogalmát nem terjesztették ki a példálózó felsorolás beiktatásával olyan adatkörre, amely a Módtv. hatálybalépése előtti általános meghatározáson túlterjedne; ilyen gyakorlatra az indítvány sem hivatkozik. Sőt az Infotv. 27. §-át nem is említi meg. Éppen ellenkezőleg: azt állítja az Infotv-re való általános utalással, hogy „nem egyértelmű, hogy a támadott, Art szerinti normák és az [Infotv.] közérdekű és közérdekből nyilvános adatokról szóló rendelkezései együttes érvényesülése kizárják-e egymást.”
- [53] Az, hogy ki, milyen esetben hivatkozhat adóitókra – vagyis az adóitók megtartásának az őt terhelő kötelezettségére – közérdekű adatigénylés teljesítésének megtagadásakor, jogalkalmazást érintő kérdés; ennek során az adóitók-szabályok (új Art. 127. §) és az Infotv. egyes rendelkezései, az Alaptörvény megfelelő előírásaival összhangban, értelmezhetők. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata absztrakt normakontroll eljárásban az, hogy feltételezett konkrét tényállásokhoz, feltételezett jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja úgy, hogy ezek az indítványban nem jelennek meg kellő határozottsággal.
- [54] Az Alaptörvény VI. cikkében védett közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot az új Art. 127. § (2) bekezdése nem korlátozza, ezért az nem is lehet ellentétes vele. Erre figyelemmel az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében garantált joggal összefüggésben a XV. cikk (2) bekezdésének sérelme sem állapítható meg az indítványban foglaltak alapján.
- [55] Nem állapítható meg továbbá a támadott rendelkezéseknek az Alaptörvény 39. cikk (2) és (3) bekezdésébe („a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok”) ütközése sem, hiszen önmagában az adóitók törvényi fogalma a közérdekű adatok egyes elemeit megjelölő alaptörvényi szabály érvényét nem érinti. A jogalkalmazás szempontjából a Módtv. a lényeges tartalma szerint ugyanis (a példálózó felsorolás beiktatásával) kizárólag csak azt – a joggyakorlatban vitássá tett jogértelmezési – kérdést döntötte el törvényalkotás útján, hogy általánosságban az adóitók fogalma alá tartoznak-e az adómentesség, adókedvezmény, jóváírás, meghatározott célra nyújtott támogatás vagy felajánlás adatai.
- [56] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az új Art. 127. § (2) bekezdése, valamint (8) bekezdése alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2022. november 15.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [57] Nézetem szerint az Art. 127. § (1) bekezdésében megfogalmazott, a (2) bekezdésében exemplikatív jelleggel konkretizált adóitók fogalom és a (7)–(8) bekezdésben megállapított kivételek együttesen érinthetnek olyan adatokat, amelyek az Alaptörvény 39. § (2) és (3) bekezdése alapján közérdekű (vagy közérdekből nyilvános) adatnak minősülhetnek, és egyben személyes adatok körébe is tartoznak. (Ilyen adat a tao-támogatás.) Ebből következően a tao-támogatások esetében az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében rögzített személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekű adatok megismeréséhez való alapjogok egymással versenyző jogok.
- [58] Az Art. 127. § (7)–(8) bekezdésében foglalt kivételnek a támogatások együttes összegre történő szűkítése e vonatkozásban a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jognak a személyes adatok védelme érdekében való korlátozását valósítja meg.

- [59] Ebből következően, nézetem szerint szükséges annak vizsgálata, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozására az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott, a jogalkotót terhelő szükségesség-arányossági teszt megfelelő alkalmazásával került-e sor.
- [60] Ezen alkotmányossági teszt elvégzése nélkül nem hozható megalapozott döntés abban a kérdésben, hogy alkotmányos-e a szabályozás.

Budapest, 2022. november 15.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye

- [61] Mind az indítvány elutasításával, mint az eljárás részbeni megszüntetésével egyet tudtam volna érteni, ha az Alkotmánybíróság élt volna az Abtv. 46. §-ban szabályozott lehetőséggel, és hivatalból vizsgálta volna, hogy a szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma nem hiányos-e.
- [62] 1. Álláspontom szerint az elutasítás többségi indokolásának érdemben foglalkoznia kellett volna azzal, hogy a határozatban vizsgált Art. szabályok (amelyek a régi Art.-ben és az új Art.-ben azonosak) milyen viszonyban állnak az indítvánnyal (az indítványozó által is állítottan) szoros összefüggésben álló társasági adó (tao) szabályokkal. E tekintetben pedig véleményem szerint a határozatban részletesen foglalkozni kellett volna az Alaptörvény 39. cikk (3) bekezdésében szereplő közpénz fogalommal is, valamint annak a tao-val való kapcsolatával, és ezt figyelembe kellett volna venni az Art. támadott szabályainak vizsgálatakor.
- [63] E szerint az Alaptörvény 39. cikk (3) bekezdése három fogalmi kört sorol a közpénz körébe. Egyfelől az állam bevételét. Ez alatt egyértelműen azon pénzüsségeket kell érteni, amelyekkel azok beszedését (adó esetében) vagy befolyását követően az állam, vagy annak valamely szerve, illetve a helyi önkormányzatok rendelkezhetnek. A második kategóriaként az Alaptörvény az állam kiadását említi. Ez alatt minden olyan kifizetést érteni kell, amelyet az állam vagy annak valamely szerve, illetve a helyi önkormányzatok teljesítenek harmadik személy részére (függetlenül az érintett harmadik személy jogi minőségétől). Harmadik elemként pedig közpénznek tekinti az Alaptörvény 39. cikk (3) bekezdése az állam követeléseit is. Az állam követeléseit széleskörben értelmezhetők, egyúttal viszont minden kétséget kizáróan ebbe a körbe sorolható az állam adókövetelése is, azaz valamennyi adónak, egy adózó tekintetében megállapított, de általa még meg nem fizetett adó mértéke. Mindezek alapján álláspontom szerint egyértelműen megállapítható, hogy a tao-ról való rendelkezés szerinti felajánlás során a kedvezményezettek részére egy, amúgy az államot megillető pénz (azaz adókövetelés) kerül kifizetésre (támogatás formájában), ami így minden kétséget kizáróan, az Alaptörvény 39. cikk (3) bekezdésével is összhangban, közpénznek tekinthető.
- [64] Ezzel együtt hangsúlyoznám, hogy véleményem szerint a fenti megközelítés az Art. támadott szabályait nem teszi alaptörvény-ellenessé, tehát az indítvány elutasítása véleményem szerint ezzel együtt is indokolt volt.
- [65] 2. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak hivatalból vizsgálnia kellett volna azt is, hogy az Art. szabályozásában [127. § (8) bekezdés] nem áll-e fenn alkotmányos mulasztás az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével, valamint a 39. cikk (2) bekezdésével összefüggésben.
- [66] Az Alkotmánybíróság 8/2016. (IV. 6.) AB határozatában kimondta, hogy „a polgárait szolgáló demokratikus állam működésének egészével, általánosságban a közfeladatok ellátásával kapcsolatos alaptörvényi követelmény [...] az átláthatóság [...]”, valamint „[a]z információszabadság alkotmányos funkciója [...] az állam demokratikus működésének a garantálása. A közhatalom-gyakorlás nyilvánossága, illetve szélesebb értelemben véve a közügyek átláthatósága kétségkívül előfeltétele más alapjogok (vélemény nyilvánítás, közösségi döntéshozatalban való részvétel) gyakorlásának, [...]”. Ezen megállapításokból kiindulva vizsgálni kellett volna, hogy indokolt-e a nemzeti (állami vagy önkormányzati) vagyonnal gazdálkodó szervezetek esetében fenntartani az adóitok új Art. 127. § (2) bekezdésében meghatározott körét a támogatottak megnevezése és a támogatott javára felajánlott adó vagy adóelőleg mértéke tekintetében.
- [67] Az információszabadság, így a közérdekű adatok megismeréséhez való jog többek között azt a célt szolgálja, hogy a közügyek vitatásához, az azokkal összefüggő vélemény kialakításához szükséges információ adott

legyen az állampolgárok számára. Ebből az elvből fakadóan többek között a közpénzekkel való gazdálkodás is a nyilvánosság előtt kell, hogy zajljék, és biztosítani kell a megfelelő átláthatóságot is. Egy nemzeti (állami vagy önkormányzati) vagyonnal gazdálkodó szervezet esetében sincs azonban a szóban forgó kérdés szempontjából különbség más szervezetekhez képest az adófizetési, így a tao megfizetésére vonatkozó szabályok tekintetében. A megfizetendő tao ugyanis függetlenül attól, hogy azt egy nemzeti (állami vagy önkormányzati) vagyonnal gazdálkodó szervezet vagy egy más vagyoni háttérrel rendelkező szervezet fizeti-e meg, mindenképpen közpénznek fog minősülni. Azonban addig, amíg egy nemzeti (állami vagy önkormányzati) vagyonnal gazdálkodó szervezet tao-felajánlásának mértéke (és a kedvezményezettek köre) tartozhat az adóitok fogalma alá, addig egy nemzeti, állami vagy önkormányzati vagyonnal gazdálkodó szervezet által felajánlott tao összesített mértéke nem – ahogyan azt a határozatban vizsgált új Art. 127. § (8) bekezdése is kimondja. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből azonban utóbbiak esetében nem csak a felajánlott tao összesített mértékének adóitok alóli kivétele kell, hogy következzen, hanem az átláthatóság jegyében annak nyilvánossága is, hogy ezen nemzeti, állami vagy önkormányzati vagyonnal gazdálkodó szervezetek mely kedvezményezetteknek és mekkora mértékű tao-t ajánlottak fel. Ezen információ ugyanis ugyanúgy hozzájárul – és egyben elengedhetetlen feltételként kapcsolódik – a közpénzekkel való átlátható gazdálkodás követelményének érvényesüléséhez, ezáltal végső soron a közérdekű adatok megismerhetőségét is biztosítja. A nemzeti, állami vagy önkormányzati vagyonnal gazdálkodó szervezetek esetében ugyanis nem elégséges a támogatottak oldaláról biztosított, összevont elszámolási kötelezettség lehetősége, mivel az ő esetükben a közpénzekkel való átláthatóság megköveteli ezen adatok nyilvánosságát is. Ehhez természetesen az is szükséges, hogy a tao-felajánlások közpénz-jellegére tekintettel a kedvezményezettek is kötelesek nyilvánosságra hozni, hogy mekkora összegű felajánlást kaptak éves szinten [lásd: új Art. 127. § (7) bekezdés b) pontja], így az adónak a kedvezményezettek közötti éves szintű összegszerű megoszlása sem képezheti adóitok tárgyát ebben a körben.

[68] Mindezek alapján véleményem szerint szükséges lett volna kimondania az Alkotmánybíróságnak, hogy az Országgyűlés az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdését valamint 39. cikk (2) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy nem biztosította, hogy a nemzeti vagyont kezelő, vagy azzal gazdálkodó adózók esetében ne minősüljön adóitoknak az adókedvezmény, jóváírás, támogatás, vagy felajánlás esetében, a támogatott megnevezése és a támogatott javára felajánlott adó vagy adóelőleg mértéke.

Budapest, 2022. november 15.

Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/1859/2016.

