



Kézeltörvény  
a Szegedről  
2017. 06. 12.



Ügyszám: NAIH/2017/2339/2/V.



Alkotmánybíróság

Budapest  
Pf.: 773.  
1535

Tisztelt 

<b>ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG</b>	
Ügyszám:	11/1859-6/2016
Érkezett:	2017 JÚN 12.
Példány:	1
Melléklet:	0 db
Kezeltörvény:	eu

Beadvánnyal fordult a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság), amelyben az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 53. § (1a) és (7) bekezdéseivel összefüggésben, valamint ezen rendelkezések esetleges alaptörvény-ellenessége tárgyában született – az Alkotmánybíróság által II/1859-0/2016. ügyszámon iktatott – beadvány vonatkozásában kért állásfoglalást.

Az Art. – 2016. május 1-jétől hatályos – 53. § (1a) bekezdése értelmében adóitoknak minősül különösen az államháztartás központi alrendszere terhére nyújtott adókedvezmény, jóváírás, az adózó által törvényben meghatározott célra nyújtott támogatás, vagy 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 indokolás értelmében e rendelkezés az Art. 53. § (1) bekezdésében foglalt adóitokra vonatkozó előírást egészíti ki olyan módon, hogy rögzíti, hogy az adózók által juttatott támogatásokra vonatkozó adatok köréből mely adatok minősülnek különösen az adóitok fogalmi körébe tartozónak. Az információk e körének konkrét – jogszabályban nevesített – védelmét a jogalkotó az adatok „magán- és üzleti szféra körébe” való tartozása alapján látta szükségesnek.

Az Art. 53. § (7) bekezdése az adóitok fogalmának fent említett kiegészítése kapcsán arról rendelkezik, hogy az adózók által juttatott támogatásokkal összefüggésben mely adatok nem minősülnek adóitoknak. Eszerint kivételt képez, azaz nem minősül adóitoknak az adókedvezmény, jóváírás, támogatás, és a felajánlott adó vagy adóelőleg adóévben összesített mértéke a nemzeti vagyont kezelő, azzal gazdálkodó adózó esetében. „*A jogszabály-módosítást – többek között – az indokolja, hogy a beszámoló közzétételével kapcsolatos előírások alapján az adóévben igénybe vett adókedvezmény, jóváírás mértéke jelenleg is nyilvánosan elérhető, bárki által megismerhető adat. Emellett az átláthatóság biztosítása érdekében a kapott támogatások kumulált összege nem tekinthető az üzleti, vagy magánszférába tartozó adatnak, így a törvény biztosítja annak megismerhetőségét*”.

A fenti rendelkezések vonatkozásában az Alkotmánybírósághoz benyújtott panasz értelmében az az Art. 53. § (1a) és (7) bekezdései ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, I) cikk

(3) bekezdésével, VI. cikk (2) bekezdésével, 39. cikk (2) bekezdésével, valamint a XV. cikk (2) bekezdésével.

Beadványával kapcsolatban a Hatóság – az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében, valamint az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 38. §-ában foglalt feladat- és hatásköri rendelkezésekre tekintettel – az alábbiakról tájékoztatja Önt:

1. A Hatóság 2016. május 9-én állásfoglalást bocsátott ki a Magyarország 2017. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló T/10536. számú törvényjavaslat tervezetével összefüggésben (NAIH/2016/3145/2/J.).<sup>1</sup> Az állásfoglalás 1. és 2. pontjaiban foglaltakat a Hatóság a jelen beadvány megítélése szempontjából általánosan irányadónak tartja.

2. Magyarország Alaptörvényének VI. cikk (2) bekezdése értelmében mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. Ezt az alapjogot a magyar Alkotmánybíróság az ítélkezési gyakorlata kezdetétől fogva információszabadságként értelmezte. Az információszabadságnak – az alaptörvényi megfogalmazásból következően – két aspektusa létezik: az egyik az adatok megismeréséhez való, a másik pedig azok terjesztésének a joga. E részcsoportok részletszabályait elsődlegesen az Infotv. rendelkezései tartalmazzák.

Az Infotv. 26. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a közfeladatot ellátó szervezeteknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű és közérdekből nyilvános adatot – az e törvényben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse. Ebből következően mind a közérdekű, mind pedig a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogot az Infotv. 26-30. §-okban foglaltak szerint lehet gyakorolni. Ezt erősíti meg a törvény, amikor úgy fogalmaz, hogy „a közérdekből nyilvános adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni” [Infotv. 28. § (1) bekezdés]. Emellett az Infotv. 33-37. §-ai rendelkeznek a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok elektronikus módon történő közzétételéről.

A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok terjesztése vonatkozásában azonban jóval kevesebb előírás található meg az Infotv.-ben. A közérdekű és a személyes adatnak nem minősülő közérdekből nyilvános adatok vonatkozásában nem található a törvényben rendelkezés. Ebből következően ezen információk terjesztése így nem esik korlátozás alá. A közérdekből nyilvános személyes adatokat azonban csupán az Infotv. 4. § (1) bekezdésében foglalt célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával lehet terjeszteni.<sup>2</sup> Továbbá az ilyen személyes adatok honlapon történő közzétételére az 1. melléklet és a közfeladatot ellátó személy jogállására vonatkozó külön törvény rendelkezései irányadóak [Infotv. 28. § (2) bekezdés].

---

<sup>1</sup> <http://naih.hu/files/2016-3145-2-J.pdf>.

<sup>2</sup> Az Infotv. 4. § (1) bekezdése értelmében a személyes adatok kizárólag meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében kezelhetők. Ezen elv – a 15/1991. (IV. 13.) AB határozata értelmében – az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája. „Ez azt jelenti, hogy személyes adatot feldolgozni csak pontosan meghatározott és jogszerű célra szabad. Az adat[kezelésnek] minden szakaszában meg kell felelnie a bejelentett és közzétett célnak. [...] A célhoz kötöttségből következően, hogy a meghatározott cél nélküli, »készletre«, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés- és tárolás alkotmányellenes”.

3. A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok – a hozzáférés biztosítása, illetve részben közzététel nyomán – nyilvánosak, azokat bárki megismerheti és terjesztheti.<sup>3</sup> „Egy demokratikus társadalomban tehát a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály; ehhez képest a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását kivételnek kell tekinteni”.<sup>4</sup> Az információszabadság azonban nem abszolút jog. Ez azt jelenti, hogy korlátozásnak vethető alá, illetve bizonyos esetekben akár ki is zárható a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismerhetősége.

Az információszabadság mint alkotmányos szinten nevesített alapjog korlátozásának mindenképp meg kell felelnie az Alaptörvényben lefektetett szigorú követelményeknek. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében „*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*”.

Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben – általános érvénnyel – kimondta, hogy „*[a] közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos jog [...] a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának egyik feltételeként és annak részeként kitüntetett alkotmányos védelemben részesül. Ez azt jelenti, hogy az információszabadságot korlátozó törvényeket is megszorítóan kell értelmezni, mert az információszabadság, a közhatalom gyakorlásának nyilvánossága, az állam és a végrehajtó hatalom tevékenységének átláthatósága, ellenőrizhetősége feltétele a bírálat jogának, a kritika szabadságának, a szabad véleménynyilvánításnak. Ez az alapjog tehát – az alkotmányos korlátok megítélésével összefüggésben – legalább annyi alkotmányos védelmet élvez, mint az »anyajog«, a véleménynyilvánítás szabadságjoga*”.<sup>5</sup> Ebben a vonatkozásban figyelembe kell venni azt is, hogy az Alkotmánybíróság a 26/2014. (VII. 23.) AB határozatban elvi érveléssel kimondta, hogy – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből fakadóan – az alapjog-korlátozást tartalmazó törvényi előírásokhoz fűzött indokolásnak tartalmaznia kell a korlátozás indokait.<sup>6</sup>

Az információszabadság korlátozása tehát alkotmányos, ha az megfelel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében írt tesztnek. Alkotmányellenes a korlátozás, ha nem elkerülhetetlen, vagyis ha kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan.<sup>7</sup>

További követelmény, hogy az információszabadság korlátozása összhangban álljon az Infotv. 27. §-ában foglalt, ezen alapjog törvényes korlátozására vonatkozó előírásokkal is. Az Infotv. 27. § (2) bekezdése szerint a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény korlátozhatja:

- a) honvédelmi érdekből;
- b) nemzetbiztonsági érdekből;
- c) bűncselekmények üldözése vagy megelőzése érdekében;
- d) környezet- vagy természetvédelmi érdekből;
- e) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;
- f) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra tekintettel;

<sup>3</sup> 2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [25].

<sup>4</sup> 12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217, 221.; 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [39]; 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [44].

<sup>5</sup> 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 191-192.

<sup>6</sup> 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [55]-[56].

<sup>7</sup> 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [44].

g) bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel;  
h) a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel”.

4. Az Art. 53. § (1a) és (7) bekezdéseit a fent ismertetett formai és tartalmi alkotmányossági követelményekre tekintettel kell megítélni.

Formai szempontból megállapítható, hogy az Art. 53. § (1a) bekezdése megfelel a törvényesség követelményének. Az információszabadságnak az említett rendelkezés szerinti korlátozására – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében, valamint Infotv. 27. § (2) bekezdésében foglaltakkal összhangban – törvény formájában került sor.

Tartalmi szempontból az vizsgálendő, hogy a szabályozással összefüggésben van-e olyan alkotmányosan elfogadható cél, amely az alapjog-korlátozást igazolhatja, azaz, hogy az alapjog-korlátozás szükséges-e. A korlátozás „szükségessége két elemből áll: az alapjog korlátozásának alkotmányos célt kell követnie, és alkalmasnak kell lennie e cél elérésére”.<sup>8</sup> Ezzel kapcsolatban az Art. 53. § (1a) bekezdéséhez fűzött indokolásból kell kiindulni, amely a hatálya alá tartozó információk nyilvánossága korlátozásának indokaként az adatok „magán- és üzleti szféra körébe” való tartozása került megjelölésre a jogalkotó által.

Az Alkotmánybíróság a 26/2004. (VII. 7.) AB határozatban kifejtette, hogy „[a]z adótitok szabályozásának elsődleges indoka a magántitok és az üzleti titok védelme. Az adótitok célja, hogy az adózói magánszférát érintő, viszonylag nagyszámú adat ne juthasson illetéktelen személy tudomására. Az adótitok szigorú szabályozása, az adóadatoknak a nyilvánosság és általában harmadik személy elől történő elzárása biztosíték, mert az adóhatóság szükségszerűen igen fontos adatok birtokába jut a bevallások, az adatszolgáltatás és az ellenőrzés útján. Az adótitok megsértését a jogrendszer végső soron büntetőjogi felelősség megállapításának lehetőségével is szankcionálja. Az adótitok megőrzésére mindazok kötelesek, akik az adóadatok feldolgozása, az adó és előleg levonása stb. során adózást érintő adótitok birtokába kerülnek”.

Az Alkotmánybíróság a 165/2011. (XII. 20.) AB határozatában továbbá kifejtette, hogy a jog sajátos logikája szerint értékeli és részesíti védelemben a védelemre méltó titokfajtákat. „[A] jog védi a magántitkot, levéltitkot, az orvosi, a gyónási és az ügyvédi titkot. Garantálja az üzleti titok, know how közösség előli, vagy sokkal inkább a piac más szereplői előtti megőrzését. Hasonló okok szólnak a gazdasági jogban védett úgynevezett gazdasági titkok, úgymint banktitok, értékpapírtitok, avagy biztosítási titok védelme mellett”.

A 165/2011. (XII. 20.) AB határozat értelmében „[m]űködő piacgazdasági viszonyok, a gazdasági verseny keretei között az üzleti titoknak minősülő tények, információk, megoldások vagy adatok nagy jelentőséggel bírnak. Egy gazdasági társaság ilyen adatokra építi gazdasági, pénzügyi vállalati stratégiáját, ilyen információkra alapozva hozza meg döntéseit, melyek biztosítják piaci jelenlétét, prosperálását, a piacon elfoglalt helyét, avagy az ilyen információk nyilvánosságra kerülése eredményezheti a piacról való kiszorulását. Az üzleti titkok jelentőségének tágabb perspektívát adnak a határokon átnyúló gazdasági viszonyok, de legalábbis az egységes európai piac összefüggése [...]”. Az Alkotmánybíróság kiemelte továbbá, hogy ítélezési gyakorlatában az alapjogok nem feltétlenül csak természetes személyeket illetnek meg, egyes jogok sérelmére hivatkozhatnak jogi személyek is, amennyiben az az alapjog természetére tekintettel értelmezhető.

---

<sup>8</sup> 11/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [40]; 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [45].

Az üzleti titok a magánszféra részét képező magántitok egyik fajtája, ezért jogosult alkotmányos védelemre.

Hasonlóan foglalt állást a korábbi adatvédelmi biztos is. A vonatkozó dokumentum értelmében amennyiben az adózási adat nem magánszemélyre, hanem valamely szervezetre, cégre vonatkozik, akkor az magánadat, cégadat, melyre az adatvédelmi szabályok nem vonatkoznak. „Valamennyi adatra alkalmazandóak azonban a titokvédelmi rendelkezések”.<sup>9</sup>

Az adótitok védelméhez hasonló módon a Hatóság a banktitok nyilvánosságához való viszonyával kapcsolatban kimondta, hogy a banktitok az információs szabadság mint alapjog érvényesülésének legitím korlátját jelentheti.<sup>10</sup> Ezzel kapcsolatban egyrészt felidézte a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról szóló ajánlását, amelyben elismerte: „Az üzleti adatok, információk titokban maradásához fűződő méltányolható érdek az állami tulajdonban lévő vagy többségi állami részesedéssel működő gazdasági társaságok esetében is fennállhat”.<sup>11</sup> Mivel azonban a vonatkozó törvények nem differenciálnak a közfeladatot ellátó szervek között a személyes és az üzleti adatok megismerhetősége tekintetében, a nyilvánosság ugyanolyan foka vonatkozik e gazdasági társaságokra. Az átláthatóság követelménye azonban a piaci versenyre gyakorolt olyan hatást eredményezhet, mely által a piaci tevékenységet folytató nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szereplő gazdasági érdekeit aránytalanul hátráltathatja, adott esetben ellehetlenítheti.

A Hatóság másrészt hangsúlyozta, hogy az üzleti titok nyilvánosságához való viszonyához hasonló helyzetet teremtett a banktitok szabályozása is. A vonatkozó jogértelmezési kérdések már az adatvédelmi biztos gyakorlatában is felmerültek. Az adatvédelmi biztos ezzel kapcsolatban elvi érveléssel mondta ki, hogy a közfeladatot ellátó szervek „bevételeinek és kiadásainak alakulása, az esetlegesen szabad pénzeszközök betétként való elhelyezése, lekötése, és az ezzel kapcsolatos bankszámla-, betét- és hitelszerződés feltételei [...] közérdekű adatok, melyekről az önkormányzat köteles felvilágosítást adni. A számlavezető hitelintézet azonban – banktitokra hivatkozással – jogosan tagadja meg az említett adatok kiszolgáltatását, hiszen a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény banktitokra vonatkozó szabályait az „üvegseb”-törvény nem módosította, így a bank szempontjából ezek az adatok banktitoknak minősülnek, és azokat csak az érintett önkormányzat hozzájárulása esetén adhatná ki harmadik személyeknek”.<sup>12</sup>

A Hatóság álláspontja szerint ezért – figyelembe véve a NAIH/2016/5524/2/J. számon kelt állásfoglalását is – az Art. 53. § (1a) bekezdésében foglalt, az információs szabadság korlátozását jelentő rendelkezés megfelel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt feltételeknek.

Az Art. 53. § (7) bekezdésében foglalt szabály az információs szabadság korlátozása alóli kivételi szabályokat tartalmaz. E rendelkezés tehát az említett alapjog érvényesülését segíti elő, ezáltal pedig semmi esetre sem sérti az állampolgárok Alaptörvényben foglalt közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogát. A Hatóság ezért az Art. 53. § (7) bekezdése vonatkozásában nem foglalt állást.

---

<sup>9</sup> 540/A/2006-3. számú állásfoglalás.

<sup>10</sup> NAIH/2015/6821/2/V. számú állásfoglalás.

<sup>11</sup> [http://naih.hu/files/2016-03-11-nemzeti\\_vagyonnal\\_gazd\\_2016\\_1911\\_V.pdf](http://naih.hu/files/2016-03-11-nemzeti_vagyonnal_gazd_2016_1911_V.pdf).

<sup>12</sup> 1027/K/2003. számú állásfoglalás.

A személyes adatok védelmét és a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő ügyben forduljon a Hatósághoz továbbra is bizalommal.

Budapest, 2017. június 6.

Üdvözlettel:



Dr. Péterfalvi Attila  
elnök  
c. egyetemi tanár