

Ügyszám: **1350/B/2009**
Első irat érkezett:
Az ügy tárgya:
Előadó **Lenkovics Barnabás Dr.**
alkotmánybíró:
Támadott jogi aktus:

Határozat száma: **1350/B/2009. AB határozat**

ABH oldalszáma: **2010/2225**

Kelte: **Budapest, 2010.12.07**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény 10. § (4)-(6) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Indokolás

I.

A cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (a továbbiakban: Ctv.) a cégnyilvántartás nyilvánossága körében úgy rendelkezik, hogy a természetes személyek tekintetében a cégjegyzékbe bejegyzett lakóhelyet a közfeladatot ellátó szervek közfeladataik ellátása érdekében – erre irányuló külön kérelem benyújtása nélkül – megismerhetik [Ctv. 10. § (4) bekezdés]. Egyéb személyek viszont csak külön kérelem alapján, törvényben biztosított jogaik gyakorlásához vagy törvényes érdekeik védelmében ismerhetik meg a cégjegyzékbe bejegyzett lakóhelyet, s az adatkérést rögzíteni kell [Ctv. 10. § (5)-(6) bekezdés]. E szabályokat a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény, valamint a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény módosításáról szóló 2009. évi CXXI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) iktatta a Ctv.-be.

Az indítványozó véleménye szerint a lakóhely feltüntetése nélkül nem érvényesül a cégnyilvántartás közhitelességének elve a képviselőre jogosultak (és más tisztségviselők), valamint a tulajdonosi struktúrában szereplő természetes személyek vonatkozásában. Az érintettek lakóhelyének ismeretében következtetéseket lehet(ne) ugyanis levonni az adott cég megbízhatóságát, valamint a cég és az annak tulajdonosi struktúrájában, működésében szerepet játszó természetes

személyek közötti kapcsolat intenzitását illetően. A szóban forgó személyek beazonosíthatósága (melyhez a lakóhely ismerete elengedhetetlen) – érvel az indítványozó – kulcsfontosságú ahhoz, hogy az adott céggel magánjogi kapcsolatba lépő fél (pl. fogyasztó, munkavállaló) „megalapozott döntési helyzetbe kerüljön és védelmet élvezzen a jogi személyiséggel való visszaélésekkel szemben”. Mivel az állami, önkormányzati szervek is gyakran lépnek magánjogi kapcsolatba cégekkel, a cégnyilvántartásban szereplő személyek lakóhelyének nyilvánossága ahhoz is szükséges, hogy „az állampolgárok – tipikusan a szabad sajtón keresztül – ellenőrizhessék a közvagyonnal való gazdálkodást, a közpénzek felhasználását”.

Az indítványozó úgy véli, hogy a cégek életében meghatározó szerepet játszó személyek beazonosíthatósága (lakóhelyük korlátozás nélküli megismerhetősége) az Alkotmány 61. §-a által biztosított információszabadságból következik. Továbbá, mivel a támadott szabályok kizárják, hogy „a beazonosításra alkalmas, nyilvántartott adatokat a sajtó nyilvánosságra hozza”, az Alkotmány 61. § (2) bekezdése is sérül. Ezért a Módtv. 12. § (2) bekezdése és a Ctv. 10. § (4)-(6) bekezdései megsemmisítését kéri.

II.

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

„59. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.”

„61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás és a szólás szabadságához, továbbá a közérdekű adatok megismeréséhez, valamint terjesztéséhez.

(2) A Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét.”

2. A Ctv. támadott rendelkezései:

„10. § (4) A természetes személyek tekintetében a cégjegyzékbe bejegyzett lakóhelyet a közfeladatot ellátó szervek (így különösen bíróság, ügyészség, nyomozó hatóság, más közigazgatási szerv stb.) közfeladataik ellátása érdekében – erre irányuló külön kérelem benyújtása nélkül – ismerhetik meg. Egyéb személyek törvényben biztosított jogaik gyakorlásához vagy törvényes érdekeik védelmében a cégjegyzékbe bejegyzett lakóhelyet kizárólag a céginformáció iránt benyújtott kérelem alapján ismerhetik meg.

(5) A (4) bekezdés szerinti egyéb személyek tekintetében az adatszolgáltatás tényét a céginformációs szolgálat köteles az elektronikus rendszerben oly módon rögzíteni, hogy az érintettet az adatszolgáltatás időpontjáról, a kért adatokról – ha törvény másként nem rendelkezik – az adatszolgáltatás időpontjától számított öt évig tájékoztathassa. Törvényes jogcím hiányában az információkérőnek az érintettek hozzájárulását igazolnia kell.

(6) Az adatszolgáltatás során az (5) bekezdés szerinti tényeket oly módon kell rögzíteni, hogy az adat célhoz kötött felhasználása ellenőrizhető legyen. Az ezzel ellentétes céginformáció-kérés, illetve ennek alapján az adat felhasználásának jogkövetkezményeit az információt kérő viseli.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt utal arra, hogy állandó gyakorlata szerint, ha az indítványozó egy rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem a rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg. [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; 11/2003. (IV. 9.) AB határozat, ABH 2003, 153, 160.; 51/2004. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2004, 679, 683.; 28/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 290, 297.; 67/2006. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2006, 971, 977.; 935/B/2002. AB határozat, ABH 2004, 1690, 1692.] Az Alkotmánybíróság erre tekintettel a Módtv.-t nem, csak az új rendelkezéseket magában foglaló, azt inkorporáló Ctv. vonatkozásában folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot.

2. Az Alkotmánybíróság először azt a kérelmet vizsgálta meg, mely azon alapszik, hogy a természetes személyek cégnyilvántartásban szereplő lakóhelye közérdekű adat, s így az Alkotmány 61. § (1) bekezdése alapján nyilvános.

2.1. Először a Ctv. vonatkozó rendelkezéseinek áttekintésére került sor.

A Ctv. célja – preambuluma szerint –, hogy korszerű jogi keretek megteremtésével, az Európai Unió szabályozásával összhangban állapítsa meg a vállalkozások cégalapításának, nyilvántartásba vételének rendjét, és a vállalkozók alkotmányos jogai érdekében, a gazdasági forgalom biztonsága, valamint a hitelezői érdekek vagy más közérdek védelme céljából biztosítsa a közhiteles cégnyilvántartás adatainak teljes körű nyilvánosságát, közvetlenül vagy elektronikus úton. Ennek megfelelően a 10. § (2) bekezdése [a Módtv. hatályba lépéséig korlátozás nélküli követelményként, azt követően pedig az „ide nem értve a (4) bekezdésében foglaltakat” kitétellel] előírja, hogy a cégjegyzék fennálló, illetve törölt adatai valamint a cégiratok – ideértve az elektronikus úton benyújtott, illetve elektronikus okirattá átalakított cégiratokat is – teljeskörűen nyilvánosak (a nyilvánosság a bárki számára történő hozzáférhetőséget jelenti). A nyilvánosság elve érvényesül a benyújtott, de még el nem bírált bejegyzési kérelemre, mellékleteire és a törvényességi felügyeleti eljárás irataira is.

A Ctv.-ben nyilvántartott adatok megismerésének a módját maga a Ctv. tartalmazza [összhangban azzal, hogy a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 22. §-a szerint a közhitelű nyilvántartásból történő adatszolgáltatásra nem vonatkoznak a törvény III. fejezetében írt szabályok]. A Módtv. által bevezetett szabályozási modell jelentős, érdemi változást hozott a természetes személyek Ctv.-ben szereplő lakóhelye megismerhetőségének vonatkozásában. Korábban a lakóhely a cégjegyzék tartalmaként korlátozás nélkül megismerhető volt. A módosítás nem változtatott azon, hogy a természetes személyek lakóhelye a cégjegyzék részét képezi (tehát a lakóhely a képviselők, tagok, felügyelőbizottsági tagok, könyvvizsgálók, kézbesítési megbízottak, stb. tekintetében továbbra is rögzítésre kerül). A megismerés módja tekintetében azonban az előírások differenciálttá váltak [hasonlóan az ún. „csoportos adatszolgáltatás”-nak az Ctv. 14. § (2) bekezdésében írt eddig is létező szabályaihoz]: a közfeladatot ellátó személyek (pl. bíróság, ügyészség, nyomozó hatóság, stb.) külön kérelem nélkül

ingyenesen megismerhetik a cégjegyzékbe bejegyzett valamennyi adatot, más személyek viszont a lakóhely-adatokat csak törvényben biztosított jogaik gyakorlásához vagy törvényes érdekeik védelmében [Vö. a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 2. § (1) bekezdése és 5. § (2) bekezdése], és kizárólag a céginformáció iránt benyújtott kérelem alapján ismerhetik meg. Az adatszolgáltatás tényét (az adatszolgáltatás időpontját és a kért adatokat) rögzíteni kell. Ez azt a célt szolgálja, hogy az érintett az adatszolgáltatást követő 5 évig bármikor megismerhesse azt, hogy rá vonatkozóan kik és mikor kezdeményezték a lakóhelyének megismerését.

A kifejtettekkel összhangban a Módtv. nyomán már a Céglőny részére továbbításra kerülő okiratokban sem kerül feltüntetésre a természetes személyek lakóhelye [Ctv. 20. § (3) bekezdés]. Továbbá a betekintést, illetve az adat- és cégirat szolgáltatást is a 10. § (4)-(6) bekezdésében foglaltak szerint kell biztosítani: a (papíralapú, illetve az elektronikus okiratként rendelkezésre álló) cégiratokba való betekintés során alapvetően nem ismerhető meg a lakóhely, valamint a kiadott cégmásolatban, cégkivonatban és cégbizonyítványban, illetve a cégiratokról kiadott másolatokban – kérelem hiányában – szintén nem tüntetik fel az említett adatot (Ctv. 12-16. §). Amennyiben kérelmet előterjesztenek, de a kérelmező nem tud törvényes jogcímet megjelölni, be kell szereznie és be kell mutatnia a lakóhely megismerésével érintett személy hozzájárulását.

Tehát a Módtv. a cégnyilvántartás (cégjegyzék és cégiratok) alapelvi szinten rögzített nyilvánosságának a korlátozását jelenti.

2.2. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogot alkotmányos alapjogként garantálja, „amely a kommunikációs alapjogok jogegyütteséből az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát és állami elismerését, továbbá biztosítását jelenti. Az információkhoz való hozzáférhetőség, az információk szabad áramlása különösen a közhatalom és az állam szervei tevékenységének átláthatósága körében alapvető jelentőségű” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 185.]. Az Alkotmány ugyanakkor alapjogként garantálja a személyes adatok védelméhez való jogot [59. § (1) bekezdés] is. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog funkciója az adatokkal való rendelkezés biztosítása. Több határozatban kifejtésre került, hogy az Alkotmány 59. § (1) bekezdését ún. információs önrendelkezési jogként kell értelmezni, e jog tartalma szerint pedig mindenki maga rendelkezik magántitkainak és személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról [ld. elsőként: 20/1990. (X. 4.) AB határozat (ABH 1990, 69, 70.)]. „Személyes adatot felvenni és felhasználni általában az érintett beleegyezésével szabad. Mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát.” [44/2004. (XI. 23.) AB határozat, ABH 2004, 618, 634.]

Az információs szabadság és az adatvédelem az ún. információs jogok gyűjtőnévvel foglalható össze.

Az említett alkotmányi rendelkezések végrehajtására megalkotott jogszabály az Avtv., melynek 2. § 1. pontja értelmében

személyes adat bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés; ugyanezen paragrafus 4. pontja szerint pedig közérdekű adat az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől. A közérdekű adatok és a személyes adatok említett Avtv.-beli elválasztása nem jelenti azt, hogy a nyilvánosság határai merevek lennének. Személyes adatok vonatkozásában a főszabály az önrendelkezés szabadsága, közérdekű adatok esetében pedig a nyilvánosság, ugyanakkor léteznek a nyilvánosság elől elzárható közérdekű adatok [Avtv. 19. § (3) bekezdés], és ez megfordítva is igaz: bizonyos személyes adatok nyilvánosságát – illetve hozzáférhetővé tételét – közérdekből törvény lehetővé teheti, sőt elő is írhatja [Avtv. 2. § 5. pont és 3. § (4) bekezdés (közérdekből nyilvános adat); lásd pl. Avtv. 19. § (4) bekezdés, az ingatlan-nyilvántartás személyes adatainak nyilvánossága az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 4. § (2) bekezdése és 19. § (1) bekezdése alapján, stb.].

Összefoglalva: személyes adat az Avtv. szerint nem lehet közérdekű adat (a két adatfogalomnak nincs metszéspontja), így az a tény, hogy törvény adott esetben személyes adat nyilvánosságát közérdekből elrendeli („közérdekből nyilvános személyes adat”-ok), illetve bizonyos személyes adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó szabályok alkalmazandók [Avtv. 19. § (4) bekezdés], nem változtat a közérdekű adatkör terjedelmén, nem bővíti ki azt: a személyes adat nyilvánossá tétele nem jelenti az adat személyes voltának a megszűnését.

A cégnyilvántartásban a Ctv. alapján kötelezően nyilvántartott lakóhely (lakcím) az Avtv. alapján személyes adatnak minősül. Ez az adat a korábbi szabályozás szerint bárki számára hozzáférhető, nyilvános volt (az Avtv. szerinti „közérdekből nyilvános adat”-nak minősült; vö. pl.: az adatvédelmi biztos 447/A/2006. sz. állásfoglalása). A Módtv. nyomán azonban a lakcím-adat nyilvánossága megszűnt, az adatokhoz – külön kérelem alapján – csak az férhet hozzá, akinek arra törvényes jogcíme van (jogcím hiányában az érintett hozzájárulását kell igazolni), s az adatkérés tényét annak érdekében, hogy a felhasználás célhoz kötöttsége ellenőrizhető legyen, rögzíteni is kell. A cégnyilvántartás-beli lakcím-adatokat tehát a jogalkotó többé nem sorolja a közérdekből nyilvános adatok közé, ezeket az adatokat a cégnyilvánosság körén kívüli adatkezelésnek kell tekinteni.

2.3. Az Alkotmánybíróság gyakorlata során az adatvédelemről és az információszabadságról rendelkező alkotmányi előírásokat az azok végrehajtására megalkotott jogszabályra – az Avtv.-re – tekintettel értelmezte. Ugyanakkor, amennyiben olyan esetek megítéléséről volt szó, amikor a jogalkotó személyes adatok (közérdekből történő) hozzáférhetőségéről rendelkezett, az alkotmánybírósági fogalomhasználat az Avtv. által alkalmazott – fentebb részletesen ismertetett – rendszertől részben eltérő volt. Erre példa a nem jogállami rendszerben keletkezett politikai rendőrségi nyilvántartások titkosságának fenntartását vizsgáló döntés, mely például kifejezetten kimondta, hogy ebben a határozatában az Alkotmánybíróság a közérdekű adat fogalmát

az Alkotmány 61. § (1) bekezdésére vonatkoztatja, s nem abban az értelemben használja, ahogy azt az Avtv. meghatározza [60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342, 352.]. E határozat szerint vannak olyan személyes adatok, melyek nyilvánossága kivételesen az Alkotmány 61. § (1) bekezdése alapján állapítható meg: „egyes személyes adatok attól váltak alkotmányosan közérdekűvé, hogy olyan személyek korábbi, a jogállam alapelveivel ellentétes tevékenységét tárják fel, akik a jogállamban közhatalmat gyakorolnak, illetve olyan állást töltenek be, amellyel a politikai közvéleményt közvetlenül alakítják” (ABH 1994, 342, 364.). Tehát: az ellenőrzendő személyeknek jelenleg az állami vagy a közéletben betöltött pozíciója az, ami az adataikat az Alkotmány 61. § (1) bekezdése értelmében közérdekűvé teszi (ABH 1994, 342, 352.). Azonban – mutatott rá az Alkotmánybíróság – amikor a vizsgált törvény előírásai az állami tisztségviselőkn, politikai véleményformálókon túl a közélet más résztvevőit is az ellenőrzendő körébe vonják, „nem az Alkotmány 61. §-a érvényesülése érdekében korlátoznak alapvető emberi jogokat” (ABH 1994, 342, 363.), itt tehát azt kellett vizsgálni, hogy van-e más olyan alkotmányos érv, amely a személyes adatok védelméhez fűződő alapjog korlátozását indokolja. Az „operatív kapcsolatok, hálózati személyek, hivatásos alkalmazottak e tevékenységükkel összefüggő adatai személyes adatok, és nyilvánosságra hozatalukra, illetve közérdekűségekre csak akkor lehet igényt tartani, ha e személyek közszereplők. Ellenkező esetben az érintett személyek személyes adatai az Alkotmány 59. § (1) bekezdése védelme alatt állnak.” (ABH 2005, 413, 415.), erősítette meg később a 37/2005. (X. 5.) AB határozat. „Nincs olyan alkotmányos cél, melynek elérése indokoltá és szükségessé tenné a teljes nyilvánosságra hozatallal járó alapjog-korlátozást. (...) A pusztán információk érdeke önmagában nem elég a személyes adatok védelméhez való jognak a Törvény kifogásolt szabályai szerinti korlátozásához.” (ABH 2005, 413, 423.)

Ehhez hasonlóan az országgyűlési és az önkormányzati képviselők vagyonynyilatkozatának nyilvánossága megítélésekor is az említett két alkotmányi előírás szoros kapcsolatából indult ki az Alkotmánybíróság. A 30/1997. (IV. 29.) AB határozat szerint az országgyűlési képviselő vagyonynyilatkozatában feltüntetett nyilvános „vagyonai adatai olyan személyes adatnak minősülnek, amelyek a képviselő köztevékenységének megítélése szempontjából jelentőséggel bírnak. A vagyonynyilatkozat kivonatának nyilvánosságra hozatala a választópolgárok számára átláthatóvá és ellenőrizhetővé teszi a képviselők vagyonai és érdekeltségi viszonyait és ezáltal eszköze a képviselők (...) tevékenységébe vetett bizalom megerősítésének” (ABH 1997, 130, 145.); a képviselőnek a „kivonatban szereplő személyes adatai a közérdekű adatokéhoz hasonló jogi elbírálás alá esnek” (ABH 1997, 130, 143.). A 83/2008. (VI. 13.) AB határozat szerint pedig: „Amennyiben törvény a helyi önkormányzati képviselő vagyonynyilatkozatában szereplő személyes adatok nyilvánosságra hozatalát a közélet ellenőrizhetővé tétele érdekében elrendeli, akkor a közérdekből nyilvános adatokat a közérdekű adatokéhoz hasonló jogi elbírálás alá kell vonni (ABH 2008, 1407, 1412).

Mindebből tehát az következik, hogy személyes adatoknak az Alkotmány 61. § (1) bekezdésén alapuló megismerhetővé tétele nem kizárt (annak ellenére sem, hogy személyes adat az Avtv. fogalmi rendszerében nem lehet közérdekű adat). Ugyanakkor ehhez különleges és kivételes körülmények szükségesek (állami tisztségviselők érintettsége, a közélet ellenőrizhetővé tételének a célja). A minősítés jelentősége abban áll, hogy az

Alkotmány szerinti közérdekű adatokhoz való hozzáférés nem korlátozott, az adatot kezelő szerv nem jogosult az adatkérés céljának a vizsgálatára [Vö.: 19/1995. (III. 28.) AB határozat, ABH 1995, 100, 106.].

Jelen ügyben tehát az az alapvető kérdés, hogy a cégnyilvántartásban rögzített – személyes adatnak minősülő – lakcím-adatok Alkotmány 61. § (1) bekezdése szerinti közérdekűsége megállapítható-e.

A cégnyilvántartással és egyéb állami, illetve nem állami nyilvántartásokkal az Alkotmánybíróság eddig már több alkalommal foglalkozott. Gyakorlata – az adatvédelem dogmatikájának és gyakorlatának a fejlődése, valamint a vonatkozó jogszabályok módosulásai nyomán – az alábbiak szerint alakult.

A 11/1990. (V. 1.) AB határozat legelőször azt mondta ki, hogy „a cégnyilvántartás olyan közérdekű adatokat tartalmaz, amelyek megismeréséhez – az Alkotmány 61. §-ának (1) bekezdésére is figyelemmel – mindenkinek joga van” [11/1990. (V. 1.) AB határozat, ABH 1990, 156, 158.]. A 955/B/1998. AB határozat szerint „a közhiteles cégnyilvántartás részét képező cégjegyzék adatai között szerepelnek a cégek természetes személy tagjaira, a cégjegyzésre jogosultakra, a könyvvizsgálóra, valamint a felügyelő bizottsági tagokra vonatkozó adatok is. Ezen adatok alapvető jelentőségűek a forgalom biztonsága, illetőleg a hitelezői érdekek védelme szempontjából. A cégjegyzékben nyilvántartott természetes személyekre vonatkozó adatok azonban csak akkor felelnek meg a közhitelesség követelményének, ha a nyilvántartásban az érintett természetes személy egyértelműen azonosítható.” (ABH 2000, 787, 788.) Ezért „nem alkotmány sértő a Ctv. azon rendelkezése, amely a cégjegyzékben szereplő természetes személy neve és lakóhelye mellett az érintett anyja leánykori nevének nyilvántartását is előírja arra is figyelemmel, hogy a név és lakóhely nem tekinthető feltétlenül elegendő adatnak a természetes személy egyértelmű azonosításához, különösen gyakori család- és utónevek, illetve családi vállalkozások esetében.” (ABH 2000, 787, 789.)

Ezzel összhangban a személyes adatok védelméhez fűződő jog szükséges és arányos korlátozásának minősítette az Alkotmánybíróság a részvénykönyv megismerhetőségének a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény 202. § (10) bekezdésében írt szabályát, mely szerint a részvénykönyvbe [melyben szerepel többek között a részvényes, illetve a részvényesi meghatalmazott, illetve közös tulajdonban álló részvény esetén a közös képviselő neve (cége) és lakóhelye (székhelye) is] bárki betekinthez. Kimondta, hogy a „betekintés jogának szabályozásával a jogalkotó átláthatóvá teszi a gazdasági társaságot, jelentős segítséget ad a részvénytársasággal kapcsolatba lépni kívánó kívülállók üzleti döntéseinek meghozatalához, az esetleges kockázatok felméréséhez, védi a hitelezői érdekeket.” (563/B/2007. AB határozat, ABH 2008, 2723, 2730.) A döntés emellett utalt a betekintési jognak a vállalatok közötti összefonódások ellenőrzésében, a gazdasági verseny szabadságának és tisztaságának biztosításában betöltött szerepére.

Megjegyzendő, hogy mindezekről – a nyilvántartások funkciójának különbségére is tekintettel – részben eltérően ítélte meg az Alkotmánybíróság a 702/B/2002. AB határozatában a társadalmi szervezetek nyilvántartásának szabályozását, elismerve a tagok

anonimitáshoz fűződő érdekét (ABH 2004, 1634, 1642.).

A gondnokoltak bírósági nyilvántartását vizsgáló 74/2009. (VII. 10.) AB határozat abból indult ki, hogy a nyilvántartás kizárólag személyes adatokat tartalmaz, s emiatt „garanciális jelentőségű, hogy a gondnokoltak névjegyzékében szereplő adatok kezelése az adatvédelem alkotmányos elveinek megfelelően történjen” (ABH 2009, 750, 764.). Megállapításra került, hogy az elsődlegesen vagyoni jellegű jogviszonyokban a forgalom biztonsága igényli az érintettek cselekvőképességére vonatkozó információkhoz való hozzáférést (ABH 2009, 750, 761.). A szabályozás alkotmányosságának a megítélése során azonban döntő jelentőségű volt, hogy a jogalkotó által választott megoldás alapján az adatkérésre valóban csak az arra legitim indokkal rendelkezők jogosultak-e (ABH 2009, 750, 764-765.), illetve, hogy a vizsgált jogszabály valóban csak azon személyes adatok kiadását teszi-e lehetővé, amelyek megismeréséhez az információt kérőnek valós jogi érdeke fűződik (ABH 2009, 750, 765-766.).

A cégnyilvántartáshoz funkciójában rendkívül hasonló ingatlan-nyilvántartás szabályait az Alkotmánybíróság több alkalommal is vizsgálta. Egy korai döntés szerint az e nyilvántartásban szereplő információk megszerezhetősége, az azokhoz való hozzáférhetőség alkotmányos követelmény. Az „ingatlan-nyilvántartás adatai közérdekű adatok, az ingatlan-nyilvántartás közhiteles nyilvántartás. Az ingatlan-nyilvántartás – mint a nemzeti ingatlanvagyon leltára – egyebek között csak akkor tudja betölteni rendeltetését, ha az a közhitelesség és a nyilvánosság elve alapján működik. Az ingatlan-nyilvántartás közhitelessége és nyilvánossága az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében deklarált tulajdonhoz való jog – közelebbről az ingatlantulajdonhoz való jog – egyik garanciális biztosítéka. Mivel az ingatlan-nyilvántartás az ingatlanra vonatkozó jogok és tények nyilvántartására, sőt gyakran a jogok létrehozására is szolgál, az ingatlanforgalom alapvető garanciája a nyilvántartás nyilvánossága.” [15/1995. (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 88, 89-90.]. Később azonban az Alkotmánybíróság pontosította korábbi megállapításait, és egyértelműen leszögezte, hogy „az ingatlan-nyilvántartás nyilvánossága nem a közérdekű adatok nyilvánossága elvén alapul, hanem hagyományosan a forgalom biztonságát védő szabály, melynek esetében személyes adatok törvény által közérdekből kötelezővé tett nyilvánosságáról van szó (hasonlóan a cégnyilvántartás nyilvánosságához)” (161/B/2006. AB határozat, ABH 2009, 1915, 1923.; majd ezt megerősítve: 1200/B/2005. AB határozat, ABK 2010, január, 47, 51.; 568/B/2005. AB határozat, ABK 2010. június, 762, 766.). Az Alkotmánybíróság megítélése szerint tehát sem az ingatlan-nyilvántartásban, sem a cégnyilvántartásban szereplő személyes adatok nem minősülnek az Alkotmány 61. § (1) bekezdése értelmében vett közérdekű adatnak.

A közhiteles cégnyilvántartásban szereplő – akár személyes – adatok köre és az adatok hozzáférhetőségének a jelentősége tagadhatatlan a gazdasági társaságok átláthatósága, a forgalom biztonsága és a hitelezői érdekek, illetve az adott céggel jogviszonyokat létesítők érdekeinek a védelme szempontjából. A gazdasági jogban megjelenő forgalombiztonság és hitelezővédelem követelményének alaptörvényi foglalatja a jogbiztonság [ld. 935/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 765, 773.; megerősítve: 3/2006. (II. 8.) AB határozat, ABH 2006, 65, 94.] és a tulajdonvédelem. Ezeket a szempontokat az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben – amint az a jelen határozatban idézett

esetekből is kitűnik – a személyes adatok védelméhez fűződő jog korlátozását jelentő szabályok alkotmányosságának a megítélésakor minden alkalommal hangsúlyosan vette figyelembe. Jelen ügyben azonban a feltett és elbírálandó kérdés éppen fordított, mégpedig az, hogy a Ctv. módosításával lényegében titkossá tett lakcím-adatok nyilvánosságának (hozzáférhetőségének) a követelménye az Alkotmányból kényszerítően következő követelmény-e? Tehát nem egy, a személyes adatok védelmét (az információs önrendelkezési jogot) korlátozó, hanem éppen a személyes adatok védelmében született előírást kell elbírálni.

Az indítványozó az Alkotmány 61. § (1) bekezdésére alapította kérelmét, mert úgy véli, a nyilvánosságot az említett adatok közérdekűsége indokolja. Az Alkotmánybíróság álláspontja ugyanakkor – mint arra fentebb már utalt – az, hogy a Ctv.-ben szereplő lakóhely-adatok nem minősülnek alkotmányjogi értelemben vett közérdekű adatnak, így azokra nem vonatkozik a korlátlanul szabad megismerhetőség és terjeszthetőség Alkotmányban rögzített követelménye. Ez nemcsak összhangban áll, hanem következik is az Avtv. fogalomrendszeréből és szabályaiból, s jelen ügyben nincs indok és lehetőség arra, hogy az Alkotmánybíróság az említett adatok alkotmányi értelemben vett közérdekűségét kimondja. Erre még a cégnyilvántartás közhitelessége sem ad kellő alapot [Vö. 74/2009. (VII. 10.) AB határozat a gondnokoltak nyilvántartása alapján teljesített adatszolgáltatás szabályairól (ABH 2009, 750.)]. A jogalkotó által bevezetett korlátozás nem befolyásolja a nyilvántartott adatok helyességét, megbízhatóságát, továbbá nem akadályozza meg a nyilvántartásban szereplő érintett természetes személy egyértelmű azonosíthatóságát sem: annak ellenére, hogy a lakcím adatok korlátlan nyilvánossága megszűnt, a nyilvántartás továbbra is tartalmazza ezeket az – érintettek számára jogaik vagy törvényes érdekeik védelmében ezt követően is hozzáférhető – adatokat.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján – miután megállapította, hogy a Ctv. érintett lakcím-adatai személyes adatok, ebből következően pedig a hozzáférhetőségükre vonatkozó előírások és az Alkotmány 61. § (1) bekezdése között nincs érdemi összefüggés – az indítványt elutasította.

3. Az indítványozónak a sajtószabadság sérelmére vonatkozó állításával kapcsolatban a következők állapíthatók meg.

Az indítványozó úgy véli, hogy a Ctv. a tényfeltáró újságírást akadályozza, amikor nem engedi a szabad, korlátozás nélküli kutatást a cégnyilvántartásban szereplő személyes adatok között. Az Alkotmány 61. § (2) bekezdését tehát szerinte az sérti, hogy az emberek nem értesülhetnek bizonyos információkról, összefüggésekről, mivel azokat az újságírók – a Ctv. korlátozó szabályai miatt – eleve nem is tudják feltárni.

Kétségtelen, hogy „[a] sajtószabadságot az államnak arra figyelemmel kell garantálnia, hogy a sajtó egyrészt a véleménynyilvánításnak, másrészt a tájékoztatásnak és a közvélemény alakításának fontos eszköze. A sajtó szabadsága tehát a szabad véleménynyilvánítást szolgálja. Az Alkotmány sajtószabadságot garantáló 61. § (2) bekezdésébe beletartozik a cenzúra tilalma és a lapalapítás szabadsága, továbbá a szerkesztői autonómia is [57/2001. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2001, 484, 499.; Abh2., ABH 2007, 45, 50.]. A sajtószabadság

alapjoga felőleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az információk megszerzésének szabadságát is [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.]. A sajtószabadság és a tájékozódáshoz való jog tehát szorosan összefüggő, egymásból következő és egymást erősítő, a demokratikus közvélemény kialakulásának feltételeit képező jogok.

Ugyanakkor a Ctv. adataihoz (pl. a nyilvántartott lakóhely-adatokhoz) való hozzáférés teljes szabadsága vagy korlátozottsága nem hozható összefüggésbe a sajtó szabadságát garantáló alkotmányi előírással. A Ctv. adatai – részben nyilvános, de mindenképpen – személyes adatok, és nem az Avtv. szerinti közérdekű adatok. Az a tény, hogy a jelenlegi szabályozás szerint a Ctv. lakóhely-adatai nem nyilvánosak, nem korlátozza az embereknek az Alkotmány 61. § (2) bekezdéséből következő tájékozódáshoz való jogát, azt, hogy „a társadalomban meglévő vélemények, valamint a közérdekű információk teljessége megjelenjen a sajtóban” [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 229-230.]. A „puszta információs érdek” [Vö.: 37/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 413, 423.] esetleges sérelme önmagában nem alapozza meg a sajtószabadság sérelmét.

Az Alkotmánybíróság mindezek miatt az Alkotmánynak a sajtószabadságot garantáló 61. § (2) bekezdésére alapított indítványt is elutasította.

Dr. Paczolay Péter
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András
alkotmánybíró

Dr. Holló András
alkotmánybíró

Dr. Kiss László
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás
előadó alkotmánybíró

Dr. Léway Miklós
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István
alkotmánybíró