

**Tárgy: Véleménynyilvánító szavazás**

*Válaszában hivatkozzon az ügyiratszámunkra!*

**Kudla Gábor részére**

[kudla.gabor1979@gmail.com](mailto:kudla.gabor1979@gmail.com)

**Tisztelt Kudla Gábor!**

A Budapest Főváros XV. Kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Önkormányzatához (a továbbiakban: Önkormányzat) 2026. május 11. napján megküldött elektronikus levelében foglaltakkal kapcsolatban – figyelemmel arra, hogy tavaly december óta többkörös levelezést folytattunk a tárgyi témában – az alábbi, minden részletre kiterjedő tájékoztatást adom.

**1. A véleménynyilvánító szavazás elvi jogszerűségének kérdése**

A vita egyik alapvető kérdése, hogy önkormányzati szinten egyáltalán megvalósítható-e jogszerűen olyan, jogi kötőerővel nem rendelkező véleménynyilvánító szavazás, amely a lakosság közvetlen megszólításával és személyes adatok kezelésével jár.

Az Ön álláspontja szerint a GDPR 6. cikk (1) bekezdés e) pontja, az Mötvt., valamint az Nytv. szabályai alapján az Önkormányzat közérdekű feladatai körében jogosult lehet ilyen típusú lakossági véleménykérés lebonyolítására. Álláspontja szerint a NAIH 6166-5/2023. számú ajánlása sem zárja ki az ilyen típusú adatkezelés lehetőségét, hanem csupán annak részletesebb szabályozását hiányolja.

Az Önkormányzat álláspontja szerint ugyanakkor a NAIH-ajánlásból nem vezethető le az a következtetés, hogy a jelenlegi magyar jogszabályi környezetben egy ilyen adatkezelési konstrukció egyértelműen és kockázatmentesen jogszerűnek minősülne. **A Hatóság ugyan valóban nem tekintette önmagában jogellenesnek a véleménynyilvánító konzultáció intézményét, ugyanakkor kifejezetten megállapította, hogy a kapcsolódó adatkezelés jogi szabályozása jelenleg hiányos, garanciális elemeket nélkülöző és több ponton jogszerűségi aggályokat vet fel.**

Az Önkormányzat álláspontja szerint a NAIH-ajánlás összképe alapján az ilyen konstrukciók jelenleg csak jelentős adatvédelmi és alkotmányjogi bizonytalanság mellett lennének megvalósíthatók.

**2. A GDPR 6. cikk (1) bekezdés e) pontjának értelmezése**

A vita központi kérdése, hogy a GDPR 6. cikk (1) bekezdés e) pontja – mint közérdekű feladat ellátásához szükséges adatkezelési jogalap – önmagában megfelelő jogalapot biztosíthat-e a kerületi lakosság személyes adatainak tömeges kezelésére.

Az Ön álláspontja szerint a közfeladat-ellátásra alapított adatkezelés megfelelő jogalap lehet, amennyiben az Önkormányzat rendeletben szabályozza az adatkezelés részleteit.

Az Önkormányzat álláspontja szerint azonban a GDPR 6. cikk (3) bekezdése és az Infotv. 5. § (3) bekezdése alapján az ilyen adatkezelésekhez nem elegendő pusztán általános közfeladat-ellátási hivatkozás. A személyes adatok ilyen volumenű és célú kezeléséhez konkrét, egyértelmű és kellően részletes normatív szabályozás szükséges.

E körben kiemelendő, hogy a NAIH 6166-5/2023. számú ajánlásában kifejezetten megállapította: a „Budapesti Lakógyűlés” esetében az önkormányzat nem teljesítette az Infotv. 5. § (3) bekezdésében előírt részletes szabályozási kötelezettséget, és a létrehozott szabályozás nem tartalmazta megfelelően:

- az adatkezelés célját,
- az adatkezelés feltételeit,
- az adatok megismerhetőségét,
- az adatkezelés időtartamát,
- valamint az adatkezelési garanciákat.

**A NAIH egyúttal azt is megállapította, hogy a jelenlegi jogi környezet hiányos, és további jogalkotási pontosítás lenne szükséges az ilyen típusú adatkezelések egyértelmű szabályozásához.**

Az Önkormányzat álláspontja szerint a NAIH-ajánlásból az következik, hogy a GDPR 6. cikk (1) bekezdés e) pontja önmagában nem teremti meg automatikusan az ilyen adatkezelések jogszerűségét.

### **2.1. Az önkormányzati rendeletalkotás terjedelme**

Vita alakult ki abban a kérdésben is, hogy az Önkormányzat önálló rendeletalkotással megteremtheti-e az adatkezelés teljes jogalapját.

Az Ön álláspontja szerint az Infotv. 5. § (3) bekezdése lehetővé teszi, hogy az Önkormányzat rendeletben szabályozza a szükséges adatkezelési kereteket.

Az Önkormányzat álláspontja szerint a NAIH-ajánlás valóban arra utal, hogy önkormányzati rendelet tartalmazhat részletszabályokat, ugyanakkor a Hatóság nem állapította meg, hogy az önkormányzat korlátlan autonómiával teremthetne új, széles körű közhatalmi adatkezelési jogcímet.

**Az Önkormányzat álláspontja szerint az önkormányzati rendeletalkotás csak meglévő törvényi keretek konkretizálására alkalmas, de nem vezethet olyan alapjog-korlátozó adatkezelési konstrukció létrehozásához, amely mögött nincs kellően konkrét törvényi felhatalmazás és országos szintű garanciarendszer.**

**Ezt támasztja alá az is, hogy a NAIH ajánlásában jogalkotási javaslattal fordult a Belügyminisztérium felé az Nytv. és a kapcsolódó szabályozás pontosítása érdekében, ami arra utal, hogy a Hatóság maga sem tekintette a jelenlegi szabályozási környezetet egyértelműen kielégítőnek.**

### **2.2. A közfeladat és a politikai kommunikáció elhatárolása**

A vita további lényeges kérdése annak megítélése, hogy az érintett kezdeményezés kizárólag közfeladat-ellátási célt szolgál-e, vagy részben politikai kommunikációs, legitimációs vagy politikai marketing jelleggel is bír.

Az Önkormányzat e körben hivatkozott a NAIH 6166-5/2023. számú ajánlására, amelyben a Hatóság kifejezetten megállapította, hogy a „Budapesti Lakógyűlés” több kérdése politikai marketing jellegű volt, valamint manipulatív és politikai véleménybefolyásolásra alkalmas kommunikációs elemeket tartalmazott.

A NAIH külön hangsúlyozta, hogy a közvetlen lakossági megkeresés módszere alkalmas lehet politikai direktmarketing célok megvalósítására, különösen olyan kérdésekben, amelyek erősen közpolitikai vagy politikai természetűek.

**Az Önkormányzat álláspontja szerint a Bayer Construct-féle beruházás társadalmi és politikai érzékenysége miatt a jelen ügyben is fennáll annak kockázata, hogy a véleménynyilvánító szavazás közfeladati és politikai kommunikációs elemi összemosódnának.**

### 2.3. A helyi közügy kérdése

Vita alakult ki abban a kérdésben is, hogy a kezdeményezés tárgya klasszikus helyi közügynek minősül-e.

Álláspontja szerint a kezdeményezés nem ügydöntő népszavazásra, hanem jogi kötőerő nélküli véleménynyilvánításra irányul, ezért az Alkotmánybíróság helyi népszavazásokra vonatkozó gyakorlata korlátozottan alkalmazható.

Az Önkormányzat álláspontja szerint ugyanakkor a kezdeményezés tárgya olyan kiemelt beruházáshoz kapcsolódik, amely tekintetében az Önkormányzat tényleges döntési kompetenciája korlátozott. **Az Alkotmánybíróság 16/2023. (VII. 25.) AB határozata alapján az ilyen ügyek alkotmányjogi megítélése különösen érzékeny lehet, még akkor is, ha a kezdeményezés formálisan nem minősül ügydöntő népszavazásnak.**

### 2.4. A releváns bírói gyakorlat az adatkezelés jogalapjának korlátozott értelmezéséről

Az Önkormányzat álláspontját a rendelkezésre álló bírói gyakorlat több ponton is megerősíti abban, hogy a személyes adatok tömeges kezelése nem vezethető le pusztán általános közfeladati hivatkozásból, hanem ahhoz konkrét, részletes és törvényi szintű felhatalmazás szükséges.

A GDPR 6. cikk (1) bekezdés e) pontja szerinti közérdekű vagy közhatalmi jogalap a GDPR 6. cikk (3) bekezdésével együtt értelmezendő, amely megköveteli a megfelelő tagállami jogi alap fennállását. Ezt tükrözi az Infotv. 5. § (1) bekezdése is, amely szerint önkormányzati rendelet csak törvényi felhatalmazás alapján rendelhet el közérdeken alapuló adatkezelést.

A bírói gyakorlat következetesen hangsúlyozza a célhoz kötöttség és a konkrét törvényi keretek elsődlegességét. A **Fővárosi Ítéltábla 32.Pf.20.576/2018/10-II. számú ítélete** rögzítette, hogy a kötelező adatkezelés kizárólag törvény által meghatározott eljárási rendben lehet jogszerű, és az adatkezelés nem alapítható pusztán általános érdekre vagy közfeladati hivatkozásra.

Hasonló következtetésre jutott a **Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.22.150/2010/3. számú döntése** is, amely a népszavazási aláírásgyűjtés kapcsán hangsúlyozta, hogy az adatkezelés célja kizárólag az aláírások ellenőrzése lehet, az adatkezelés időtartama pedig törvényben szigorúan korlátozott. A döntés kiemelte a célhoz kötöttség és az adattörlési kötelezettség jelentőségét még kifejezetten népszavazási eljárásban is.

A **Kúria Köf.5039/2015/5. számú határozata** továbbá kimondta, hogy önkormányzati rendelet nem köthet joghatást olyan lakcímnnyilvántartási adatokhoz, amelyek alkalmazására nincs egyértelmű törvényi felhatalmazás. A döntés elvi jelentősége abban áll, hogy az önkormányzat nem használhatja fel automatikusan a lakcímnnyilvántartás adatait közhatalmi célokra megfelelő törvényi alap nélkül.

A **Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.377/2013/3. és a Kúria Pfv.IV.21.239/2016/5. számú döntései** szintén megerősítik, hogy a közfeladat ellátása önmagában nem jelent korlátlan adatkezelési felhatalmazást; az adatkezelés csak a feladatellátással közvetlenül összefüggésben és a jogszabályban meghatározott keretek között jogszerű.

A **Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.565/2014/7. számú ítélete** pedig arra mutat rá, hogy még közérdekből nyilvános adatok esetén sem következik automatikusan a személyes adatok tömeges, összesített adatállományának létrehozása vagy kiadása.

**A fentiek alapján a bírói gyakorlat összességében azt támasztja alá, hogy a teljes kerületi lakosság név- és lakcímadatain alapuló közvetlen megszólítása kizárólag kifejezett, részletes és garanciális szabályokat tartalmazó törvényi háttér mellett lenne egyértelműen jogszerűnek tekinthető. Ez összhangban áll az Önkormányzat azon álláspontjával, hogy a GDPR 6. cikk (1) bekezdés e) pontja önmagában nem elegendő a vitatott adatkezelési konstrukció megalapozására.**

### 3. Reakció a 2026. május 11-i levelében foglalt „a közérdekű adatigénylésre”

Tájékoztatom, hogy az Infotv. 3. § 5. pontja alapján „**közérdekű adat**: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy azt átvevő szerv, szervezet vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat.”

Felhívom figyelmét, hogy a fenti törvényi definíció alapján a 2026. május 11-i levele mellékleteként megküldött kérdések nem közérdekű adatok megismerésére irányulnak, hanem abban szakmai kérdéseket tesz fel, így az tartalma alapján nem minősülhet közérdekű adatigénylésnek. Ettől függetlenül az abban foglaltakra az alábbi válaszokat adom.

#### 3.1. A GDPR 6. cikk (1) bekezdés e) pontjára alapított jogalap kérdése

Álláspontja szerint a NAIH-ajánlás megerősíti, hogy közérdekű feladat ellátása keretében jogszerűen kezelhetők személyes adatok véleménynyilvánító szavazás lebonyolítása céljából.

Az Önkormányzat álláspontja szerint a NAIH-ajánlásból valóban levezethető, hogy elvi szinten létezhet ilyen típusú adatkezelés, azonban **a NAIH ezzel párhuzamosan egyértelműen rögzítette azt is, hogy a jelenlegi szabályozás hiányos és nem biztosít megfelelő garanciákat.** A NAIH maga állapította meg, hogy:

- a szabályozás nem kellően részletes;
- az adatkezelési cél meghatározása pontatlan volt;
- az adatkezelés politikai marketing jelleget is öltött;
- valamint további jogalkotási pontosítás szükséges.

Az Önkormányzat álláspontja szerint mindez összhangban áll a bírói gyakorlat következetes megközelítésével is. A Fővárosi Ítéltábla 32.Pf.20.576/2018/10-II. számú ítélete hangsúlyozta, hogy a kötelező adatkezelés kizárólag konkrét törvényi keretek között lehet jogszerű, míg a Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.22.150/2010/3. számú döntése a népszavazási adatkezelések kapcsán külön is kiemelte a célhoz kötöttség, az adattörlés és az időbeli korlátozás jelentőségét. **A bírói gyakorlatból ezért az a következtetés vonható le, hogy a közérdekű feladat fennállása önmagában nem teremt korlátlan adatkezelési felhatalmazást, különösen nem a teljes kerületi lakosság személyes adatainak tömeges kezelésére.**

Az Önkormányzat álláspontja szerint ezért **a NAIH-ajánlás nem tekinthető olyan állásfoglalásnak, amely a jelenlegi szabályozási környezetben egyértelműen legitimálná a kerületi lakosság név- és lakcímadatain alapuló, közvetlen megkereséssel járó adatkezelést.**

#### 3.2. Az önkormányzati rendeletalkotás, mint jogalap kérdése

Álláspontja szerint az Infotv. 5. § (3) bekezdése alapján az Önkormányzat maga is megalkothatná a szükséges adatkezelési szabályokat.

Az Önkormányzat álláspontja szerint a NAIH-ajánlásból valóban az következik, hogy az önkormányzati rendeletnek jelentős szerepe lehet az adatkezelési részletszabályok kialakításában. Ugyanakkor **a NAIH ajánlása nem azt állapította meg, hogy az önkormányzati rendelet önmagában, minden további törvényi háttér nélkül elegendő lenne egy új, széles körű közhatalmi adatkezelési konstrukció létrehozására.**

E körben különösen releváns a Kúria Köf.5039/2015/5. számú határozata, amely szerint önkormányzati rendelet nem köthet joghatást olyan lakcímnnyilvántartási adatokhoz, amelyek alkalmazására nincs egyértelmű törvényi felhatalmazás. A döntés elvi jelentősége abban áll, hogy **az önkormányzati autonómia nem terjedhet odáig, hogy az önkormányzat önállóan hozzon létre olyan adatkezelési konstrukciót, amely alapjogi korlátozással jár, de mögötte nincs kellően konkrét törvényi garanciarendszer.**

Hasonló következtetés vonható le a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.377/2013/3. és a Kúria Pfv.IV.21.239/2016/5. számú döntéseiből is, amelyek megerősítik, hogy **a közfeladat ellátása önmagában nem jelent általános adatkezelési felhatalmazást, hanem az adatkezelésnek közvetlenül kapcsolódnia kell a konkrét törvényi feladatellátáshoz és annak kereteihez.**

Az Önkormányzat álláspontja szerint különösen érzékeny, politikailag terhelt ügyekben **a közhatalmi adatkezelés jogszerűsége csak világos, országos szintű garanciák mellett lenne megfelelően biztosítható.** Ezt támasztja alá az is, hogy a NAIH maga is jogalkotási pontosítás szükségességére hívta fel a jogalkotó figyelmét.

### **3.3. A terézvárosi gyakorlatra való hivatkozás**

Korábbi leveleiben több alkalommal hivatkozott Budapest Főváros VI. kerületének gyakorlatára, mint követendő mintára és precedensre.

Az Önkormányzat álláspontja szerint ugyanakkor a NAIH-ajánlás éppen azt mutatja, hogy az ilyen típusú adatkezelések jogszerűsége erősen vitatható lehet még akkor is, ha azok a gyakorlatban korábban megvalósultak.

A bírói gyakorlat alapján továbbá az sem következik, hogy egy már alkalmazott önkormányzati megoldás automatikusan megfelelne az adatkezelés jogszerűségi követelményeinek. A Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.565/2014/7. számú ítélete is arra mutat rá, hogy **még közérdekből nyilvános adatok esetén sem következik automatikusan a személyes adatok tömeges, összesített vagy rendszerezett felhasználhatósága.**

Az Önkormányzat álláspontja szerint **más önkormányzat gyakorlata önmagában nem mentesíti az adatkezelőt a saját jogszerűségi vizsgálati kötelezettsége alól, különösen olyan esetben, amikor a NAIH maga is több adatvédelmi és szabályozási hiányosságot azonosított hasonló ügyekben.**

**Az Önkormányzat a rendelkezésére bocsátott terézvárosi adatkezelési dokumentációt részletesen megvizsgálta.** Ennek alapján megállapítható, hogy az alkalmazott modell több olyan adatvédelmi és jogértelmezési kérdést vet fel, amelyek a jelen ügyben is fokozott körültekintést indokolnak. Különösen aggályos lehet, hogy a véleménynyilvánító szavazás során a jogosultság-ellenőrzéshez lakcímkártya-adatok, lakóhelyi információk és e-mail címek kezelése történt, miközben az adatkezelés jogalapjaként kizárólag a GDPR 6. cikk (1) bekezdés e) pontja került megjelölésre. Az adatkezeléshez kapcsolódó konkrét törvényi felhatalmazás és az adatkezelés részletes normatív keretei ugyanakkor a dokumentációból nem voltak egyértelműen levezethetők.

Az Önkormányzat álláspontja szerint további adatvédelmi kérdéseket vet fel az is, hogy a véleménynyilvánító szavazás a lakosság közvetlen, névre szóló megszólítására és jogosultság-ellenőrzésére épült, amely konstrukció szükségszerűen közelíti egymáshoz a közfeladat-ellátás, a politikai legitimitáció és a közvetlen politikai kommunikáció kategóriáit. Bár a terézvárosi adatkezelési modell több garanciális elemet – így például anonimizálási és törlési mechanizmusokat – is tartalmazott, **az Önkormányzat álláspontja szerint ezek önmagukban nem oldják fel teljesskörűen azt az alapvető jogértelmezési kérdést, hogy a teljes lakosság személyes adatainak ilyen célú, szervezett kezelése mögött fennáll-e kellően konkrét és egyértelmű törvényi felhatalmazás.**

### 3.4. A „nem ügydöntő” jelleg kérdése

Leveleiben hangsúlyozta, hogy a kezdeményezés nem kötelező erejű népszavazásra, hanem csupán lakossági véleménynyilvánításra irányul.

Az Önkormányzat álláspontja szerint ugyanakkor önmagában a „nem ügydöntő” jelleg nem szünteti meg sem az adatvédelmi, sem az alkotmányjogi aggályokat. **A teljes kerületi lakosság személyes adatainak kezelése, közvetlen megszólítása és politikailag érzékeny kérdésekben történő véleménykérése továbbra is fokozott adatvédelmi és legitimációs kockázatokat hordoz.**

A Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.22.150/2010/3. számú döntése különösen arra mutat rá, hogy még klasszikus népszavazási eljárásban is kizárólag szigorúan meghatározott célból, időtartamban és garanciák mellett kezelhetők a választópolgárok személyes adatai. Az Önkormányzat álláspontja szerint ebből az következik, hogy **egy formálisan „nem ügydöntő”, ugyanakkor a teljes kerületi lakosság közvetlen megszólítására épülő konstrukció esetében sem mellőzhetők a részletes törvényi garanciák és a célhoz kötött adatkezelés követelményei.**

### 4. Összegzés

Az Önkormányzat álláspontja szerint a NAIH 6166-5/2023. számú ajánlása alapján nem állapítható meg, hogy az önkormányzati véleménynyilvánító szavazás intézménye önmagában jogellenes lenne. A NAIH maga is elismerte, hogy önkormányzati közfeladatok körében elvileg sor kerülhet lakossági véleménykérésre.

**A NAIH-ajánlás és a releváns bírói gyakorlat összképe ugyanakkor egyértelműen arra utal, hogy a jelenlegi magyar jogi szabályozás hiányos, a szükséges garanciális elemek több ponton nem kellően kidolgozottak, és az ilyen adatkezelések jelentős adatvédelmi és alkotmányjogi kockázatokat hordoznak.**

A rendelkezésre álló bírói gyakorlat következetesen azt hangsúlyozza, hogy:

- a közfeladat ellátása önmagában nem jelent korlátlan adatkezelési felhatalmazást;
- a GDPR 6. cikk (1) bekezdés e) pontja kizárólag megfelelő tagállami jogi háttérrel együtt alkalmazható;
- a kötelező vagy tömeges adatkezeléshez konkrét, részletes és garanciális szabályozás szükséges;
- a lakcímnnyilvántartási és névazonosító adatok felhasználása különösen érzékeny terület;
- valamint a célhoz kötöttség, az adattakarékosság és az időbeli korlátozás követelményei közjogi eljárásokban is kiemelt jelentőségűek.

Az Önkormányzat álláspontja szerint különösen az alábbi körülmények bírnak kiemelt jelentőséggel:

- a GDPR 6. cikk (1) bekezdés e) pontja önmagában nem biztosít automatikus jogalapot tömeges adatkezelésre;
- az Infotv. 5. § (3) bekezdése szerinti részletes garanciális szabályozás jelenleg nem tekinthető kiforrottnak;
- a politikai kommunikáció és közfeladat-ellátás közötti határ ilyen ügyekben könnyen elmosódhat;
- a kezdeményezés tárgya részben olyan beruházáshoz kapcsolódik, amely nem tartozik teljes egészében az Önkormányzat autonóm döntési körébe;
- a bírói gyakorlat a személyes adatok tömeges kezelését következetesen szűken és garanciális szemlélettel értelmezi;
- valamint a NAIH maga is további jogalkotási pontosítás szükségességét hangsúlyozta.

**Mindezekre tekintettel az Önkormányzat továbbra is úgy ítéli meg, hogy közhatalmat gyakorló szervként nem vállalhat olyan adatkezelési konstrukciót, amelynek**

**jogszerűsége jelenleg vitatható, és amely jelentős adatvédelmi, alkotmányjogi vagy hatósági kockázatot hordozhat.**

**Az Önkormányzat ezért továbbra is kizárólag olyan lakossági véleménynyilvánítási forma támogatását tartja jogszerűen és adatvédelmi szempontból biztonságosan megvalósíthatónak, amely nem igényli személyes adatok tömeges kezelését, így különösen anonim online véleménynyilvánítás alkalmazását.**

Kérem tájékoztatásom szíves tudomásul vételét!

Budapest, „dátum időbélyegző szerint”

Tisztelettel,

**Cserdiné Németh Angéla**  
polgármester