

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3/2023. (IV. 17.) AB HATÁROZATA

a közfeladatot ellátó és közpénzzel gazdálkodó Magyar Export-Import Bank által kezelt, közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatnak minősülő banktitok megismerhetőségével kapcsolatos, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Handó Tünde*, *dr. Juhász Miklós*, *dr. Márki Zoltán* és *dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy a jogalkotó az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével összefüggésben mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy nem alkotta meg azokat a garanciális szabályokat, amelyek lehetővé teszik az információszabadság érvényesülését a közfeladatot ellátó és közpénzzel gazdálkodó Magyar Export-Import Bank által kezelt, közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatnak minősülő banktitok megismerhetőségével kapcsolatban.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2023. szeptember 30. napjáig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.IV.20.966/2018/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

### I n d o k o l á s

#### I.

[1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Schiffer András ügyvéd, Schiffer és Társai Ügyvédi Iroda) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszában a Kúria Pfv.IV.20.966/2018/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének (közérdekű adatok megismeréséhez való jog) sérelmére hivatkozással.

[2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege a következő.

[3] Az indítványozó közérdekű adatigénylési kérelemmel fordult a Magyar Export-Import Bankhoz (a továbbiakban: Eximbank), és az Eximbank által folyósítható kötött segélyhitelek feltételeiről és a segélyhitelnyújtás részletes szabályairól szóló 232/2003. (XII. 16.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) szerinti projektekhez kapcsolódó információkat kért. A kért adatok egy részét kiadták (pl. a projekt megnevezése, a célszág, a projekt leírása, a kötelezettségvállalás éve, a kedvezményezettség mértéke, a kötött segélyhitel maximális összege stb.), azonban a kedvezményezettek neve, a hitel összege, illetve a projekt adományelemének mértéke (a Korm.r. 2. § 1. pontja szerint az adományelem a kötött segélyhitel névértékének egy összegben elengedésre kerülő, a hitel tőketörlesztéseként vissza nem térítendő része) az Eximbank szerint banktitkot és biztosítási titkot képez,

míg a környezeti célú átvilágításra vonatkozó adatot (hatástanulmányt) a bank azért nem tudott kiadni, mert ilyen átvilágítás nem készült egyik projekttel kapcsolatban sem.

- [4] Az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék 29.P.22.155/2017/8. számú ítéletében a hatástanulmányok kiadására vonatkozóan a keresetet elutasította, elfogadta ugyanis a bank nyilatkozatát, miszerint hatástanulmány nem készült, tehát a kért adat nem létezik. Kötelezte viszont az alperes Eximbankot a többi igényelt adat kiadására.
- [5] Az ítélet indokolása szerint az Eximbank közfeladatot lát el, állami vagyonnal gazdálkodik, továbbá az adatigénylés a közfeladat ellátásával összefügg, és a kért adatok – a környezeti célú átvilágítás és környezeti hatástanulmány kivételével – a birtokában vannak. Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 3. § (5) bekezdése alapján tehát közérdekű adatokról van szó, amit akkor sem lehet figyelmen kívül hagyni, ha egyébként banktitkot érint az adatigénylés. Az elsőfokú bíróság hangsúlyozta, hogy az ügylet a Magyar Export-Import Bank Részvénytársaságról és a Magyar Exporthitel Biztosító Részvénytársaságról szóló 1994. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Exim törvény) 2. § (2) bekezdésében megjelölt feladat ellátását érintette. Az elsőfokú bíróság rámutatott, hogy a kedvezményezett személyére vonatkozó adatigénylés a segélyhitel alanyára vonatkozik, arra, aki „az állami vagy magánprojekt megvalósítója”, és az Eximbankkal szerződő félnek tudomásul kell vennie, hogy ha közpénzből gazdálkodó szervezettől igényel és fogad el adományelemet tartalmazó segélyhitelt, úgy a hitel adatai a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő jog alapján nyilvánosságra kerülhetnek. Mivel a banktitok és a biztosítási titok az üzleti titok egy fajtája, ezért esetükben az alapjogi mérlegelés is hasonló szempontok mentén végezhető el, tehát akkor nem kell az adatokat kiadni, ha az információ nyilvánosságra kerülése aránytalan sérelemmel járna, ami itt nem állapítható meg (sőt, a bank nem is ajánlott fel ez irányú bizonyítást). Az elsőfokú bíróság kifejtette, hogy az üzleti tevékenység aránytalan sérelme kötött segélyhitelek esetén nagyon kevés esetben merülhet fel, mivel kötött segélyhitel olyan állami vagy magánprojekthez nyújtható, amely piaci üzleti alapon nem valósítható meg. Nem fogadta el az elsőfokú bíróság azt a hivatkozást, miszerint a projekt adományelemének mértéke biztosítási titok lenne: önmagában azért, mert az adományelem mértéke – jogszabályi rendelkezés alapján – azonos a hitelbiztosítási díjjal vagy annál kisebb, nem jelenti azt, hogy a felperes a biztosítási díj összegét kívánná megismerni.
- [6] A másodfokon eljáró Fővárosi Ítéletábrla 2.Pf.21.421/2017/3/II. számú ítéletével az első fokon hozott ítélet fellebbezett rendelkezéseit helybenhagyta. A másodfokú bíróság egyrészt tisztázta, hogy az adatigényléssel érintett kedvezményezett alatt azt kell érteni, „akinek a számláján a hitel összege jóváírásra kerül”, a vonatkozó jogszabályok alapján pedig ez csak jogi személy lehet. Másrészt viszont a másodfokú bíróság megváltoztatta az elsőfokú bíróság indokolását. Nem osztotta ugyanis azt az álláspontot, miszerint a banktitok az üzleti titok egy fajtája lenne. Érvelése szerint, mivel az Exim törvény nem tartalmaz olyan „tételes rendelkezéseket, amelyek kifejezetten kizárnák az adott titokfajta fogalmi körébe tartozó adatok közérdekű adatként történő kiadását”, ezért az olyan banktitok esetében, amely egyúttal közérdekű adatnak is minősül, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti mérlegelésre van szükség. Rámutatott, hogy a magánszféra védelme, tekintettel arra, hogy kedvezményezett csak jogi személy lehet, nem merülhet fel. Továbbá az Exim törvény 2. § (2) bekezdésében szabályozott speciális konstrukcióra tekintettel a kért adatok nyilvánosságra kerülése nem lehetetleníti el a bank helyzetét, működését, „aránytalan sérelem az üzleti tevékenység végzése szempontjából nem kerülhet szóba”.
- [7] A felülvizsgálati jogkörben eljáró Kúria Pfv.IV.20.966/2018/5. számú ítéletében a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú döntést megváltoztatva a keresetet elutasította. A Kúria érvelése szerint a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) 160. § (1)–(2) bekezdése alapján a kért információk banktitoknak minősülnek, a banktitok harmadik személy számára történő kiszolgáltatásának a 161–162. §-ában foglalt esetei között pedig nem szerepel a közérdekű adatok nyilvánosságára és a közérdekből nyilvános adatra vonatkozó tájékoztatási kötelezettség. Ezzel szemben a Hpt. 166. §-a kifejezetten szabályozza az üzleti titok kiadásának a lehetőségét. A két titokfajta megismerhetősége tehát egymástól eltérő, és banktitok közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat megismerése iránti igény esetén sem szolgáltatható ki. A Kúria nem látott lehetőséget érdekösszemérésre sem, mivel erre csak akkor van lehetőség, ha – figyelemmel az Infotv. 30. § (5) bekezdésére – a közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítésének megtagadása tekintetében törvény az adatkezelő mérlegelését teszi lehetővé. Jelen esetben azonban erről nincs szó. Következésképpen az alperes az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontja kifejezett megengedő rendelkezése folytán alkalmazandó Hpt. 165. § (1)–(2) bekezdése alapján köteles és jogosult is volt megtagadni a banktitoknak minősülő közérdekű adatok kiadására irányuló igény teljesítését.
- [8] 3. Alkotmányjogi panaszában az indítványozó – az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatát citálva – arra hivatkozott, hogy az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének értelmezésekor arra is figyelemmel kell lenni, hogy

egy speciális adatkört maga az Alaptörvény „Közpénzek” című fejezete, az Alaptörvény 39. cikke nyilvánít közérdekű adattá.

- [9] Ennek ellenére azt az indítványozó maga sem állítja, hogy a banktitokra figyelemmel egyáltalán ne lehetne korlátozni az információszabadságot. Értelmezésében azonban a banktitok nem az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontja felhatalmazása alapján a Hpt.-ben bevezetett abszolút tilalmat jelent, hanem csak relatív korlátot. Azért nincs szó abszolút, mérlegelést nem engedő tilalomról, mert az információszabadságot az Infotv.-n kívüli más, szektorális törvény csak az Infotv. 27. § (2) bekezdésében felsorolt okok miatt korlátozhatja. Az Infotv. Kúria által hivatkozott 27. § (2) bekezdés e) pontja „központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből” teszi lehetővé a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog korlátozását. Egyrészt a devizapolitika olyan, a nemzetközi pénzkifizetésekkel kapcsolatos politika, amely a központi költségvetés fizetési mérlegének kiegyensúlyozásának, illetve az egyensúly fenntartásának feltételeit és eszközrendszerét alkotja, így nemcsak a banktitokkal, de a Hpt. céljával, tárgyi hatályával sem hozható összefüggésbe. Másrészt a Hpt. 160. §-a – a banktitok – egyértelműen a banki ügyfelek magánérdekét (magántitkát, üzleti titkát) és nem központi pénzügyi érdeket véd. Összefoglalva: a Hpt. 160–162. §-a bizonyosan nem az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontja felhatalmazása alapján az információszabadság korlátozására megalkotott, abszolút megismerési tilalmat jelentő szabály. Az indítványozó tehát úgy véli, hogy a banktitok az Infotv. 27. § (3) bekezdése szerinti üzleti titokként csupán relatív korlátot jelent, és az ott megfogalmazott „aránytalan sérelem”-teszt alkalmazásával, mérlegelés útján kell döntenie az adatigénylésről.
- [10] Következésképpen az indítványozó szerint a Kúria – figyelemmel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére és 39. cikkére – megsértette az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdését azáltal, hogy az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontját indokolatlanul kiterjesztő módon értelmezte, miközben a konkrét esetben az Infotv. 27. § (3) bekezdésében szereplő relatív korlát mint arányosabb eszköz egyértelműen rendelkezésre állt.

## II.

- [11] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

„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 vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok.  
(3) Közpénz az állam bevétele, kiadása és követelése.”

- [12] 2. Az Infotv. érintett rendelkezései:

„3. § E törvény alkalmazása során:

[...]

5. *közérdekű adat*: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv 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;”

„27. § (2) A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény

[...]

e) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;

[...]

korlátozhatja.”

## [13] 3. A Hpt. érintett rendelkezései:

„160. § (1) Banktitok minden olyan, az egyes ügyfelekről a pénzügyi intézmény rendelkezésére álló tény, információ, megoldás vagy adat, amely ügyfél személyére, adataira, vagyoni helyzetére, üzleti tevékenységére, gazdálkodására, tulajdonosi, üzleti kapcsolataira, valamint a pénzügyi intézmény által vezetett számlájának egyenlegére, forgalmára, továbbá a pénzügyi intézménnyel kötött szerződéseire vonatkozik.

(2) E törvény banktitokra vonatkozó rendelkezései szempontjából a pénzügyi intézmény ügyfelének tekintendő mindenki, aki (amely) a pénzügyi intézménytől pénzügyi szolgáltatást vesz igénybe. A banktitokra vonatkozó szabályokat alkalmazni kell arra a személyre is, aki szolgáltatás igénybevétele céljából lép kapcsolatba a pénzügyi intézménnyel, de a szolgáltatást nem veszi igénybe.”

„165. § (1) Aki üzleti vagy banktitok birtokába jut, köteles azt időbeli korlátozás nélkül megtartani.

(2) A titoktartási kötelezettség alapján az üzleti vagy a banktitok körébe tartozó tény, információ, megoldás vagy adat, az e törvényben meghatározott kivétellel a pénzügyi intézmény, illetve az ügyfél felhatalmazása nélkül nem adható ki harmadik személynek, és feladatkörön kívül nem használható fel.”

## [14] 4. Az Exim törvény egyes, érintett rendelkezései:

„2. § (2) Az Eximbank a hitel és pénzkölcsön nyújtás keretében az export finanszírozása érdekében külön rendeletben foglalt feltételek mellett kötött segélyhitelt nyújthat a magyar árukat, szolgáltatásokat megvásároló, igénybe vevő devizakülföldieknek, és kedvező kamatozású hiteleket nyújthat a külön rendeletben foglalt feltételek mellett. [...]”

„6. § (4) A 2. § (2) bekezdése szerint nyújtott hitelek kamatának, valamint az e célt szolgáló finanszírozási költségek különbözetének (a továbbiakban: egyenleg) forrását az Eximbank részére a központi költségvetés – kormányrendeletben megállapított feltételek szerint és módon – közvetlenül biztosítja.”

„7. § (1) A Magyarország központi költségvetéséről szóló törvényben meg kell határozni:  
[...]

e) az Eximbank által folyósított kötött segélyhitelekhez kapcsolódó, a központi költségvetés terhére nyújtott támogatások előirányzatát.”

## [15] 5. A Korm.r. egyes, érintett rendelkezései:

„2. § E rendelet alkalmazásában

1. *adományelem*: a kötött segélyhitel névértékének egy összegben elengedésre kerülő, a hitel tőketörlesztéseként vissza nem térítendő része;

[...]

4. *kedvezményezettség mértéke*: a segélyhitel névértéke és a hitelfelvevő által a jövőben fizetendő adósságszolgálat diszkontált jelenértéke közötti különbség, a segélyhitel névértékének százalékában kifejezve;

5. *kötött segélyhitel*: közvetlen hitelnyújtás, valamint finanszírozás, refinanszírozás, kamattámogatás, garancia-vállalás vagy biztosítás útján állami támogatásban részesülő, a támogatást nyújtó országból történő áruk és szolgáltatások beszerzéséhez kötött vegyes hitel;”

„3. § A kötött segélyhitelezés alanyai:

a) a külgazdasági ügyekért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) mint a kötött segélyhitelezési program működtetője és az állami támogatás finanszírozója,

[...]

c) Eximbank, mint a kötött segélyhitel nyújtója,”

„12. § A kötött segélyhiteleket saját forrásaiból az Eximbank nyújtja. A kötött segélyhitelek nem piacképes kockázat elleni hitelbiztosítását a Mehib Zrt. végzi.”

„13. § (1) A kötött segélyhitelekben a kapcsolódó állami támogatás a miniszter által vezetett minisztérium (a továbbiakban: KKM) költségvetési fejezetében szereplő »Kötött segélyhitelezés« megnevezésű előirányzatból nyújtott kamattámogatás és adományelem.

(2) E rendelet alapján folyósított segélyhitelekhez kapcsolódó kedvezményezettség mértékének a 9. § (4) bekezdés szerinti mértékét vegyes hitelek esetén a kamattámogatás és az adományelem együttesen, de minimis hitelek esetén csak a kamattámogatás teljesíti. Az adományelem a hitelbiztosítási díjjal azonos vagy annál kisebb.”

### III.

- [16] 1. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján megvizsgálva a befogadhatóság feltételeit, a jelen ügyben a következőket lehetett megállapítani.
- [17] A támadott kúriai ítéletet az indítványozó 2019. július 5-én vette át, panaszát – az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvannapos határidőt betartva – 2019. augusztus 27-én adta postára.
- [18] Az indítványozó alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezik, a per felpereseként érintettnek minősül, jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, és a jogi képviselő a meghatalmazását csatolta.
- [19] A kérelem a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek eleget tesz: a) tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza [Abtv. 27. §-a (jogszabály-módosítás nyomán az indítványozó által hivatkozott szabály jelenleg az Abtv. 27. § (1) bekezdésében található)]; b) az eljárás megindításának indokait (az indítványozó közérdekű adatigénylési keresetét elutasították); c) az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírósági ítéletet (a Kúria Pfv.IV.20.966/2018/5. számú ítélete); d) az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés]; e) indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírósági döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével; valamint f) kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Kúria ítéletének alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azt.
- [20] Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [21] Az alkotmányjogi panasz ügy központi kérdése nem a banktitok megismerhetősége általában, hanem kifejezetten az olyan banktitok megismerhetősége, amely az eljáró bíróságok egyike által sem vitatottan közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat, tehát ahol a nyilvánosság a főszabály, és annak korlátozása szorú igazolásra. A panasz alappal veti fel, hogy e speciális, kettős természetű adatok megismerhetőségének a kizárása valóban visszavezethető-e az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontjában foglalt felhatalmazásra, mérlegelendő továbbá, hogy az üzleti titokra vonatkozó, az Infotv. 27. § (3) bekezdésében írt – az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésére tekintettel megalkotott – nyilvánosság-szabály megfelelően alkalmazható-e banktitok esetére is. Mindez összességében alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést jelent az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével (információszabadság alapjoga) és a 39. cikk (2) bekezdésével összefüggésben, amely csak érdemi vizsgálat alapján dönthető el. A konkrét ügy továbbá a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét is felveti.
- [22] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság öttagú tanácsa 2020. június 30-án a panaszt befogadta.
- [23] 2. Az Alkotmánybíróság az eljárás során az üggyel kapcsolatos véleményének kifejtése céljából megkereste az igazságügyi minisztert és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot (a továbbiakban: NAIH).
- [24] 2.1. A NAIH válaszában kifejtette, hogy a kizárólagos állami tulajdonban álló, önmagát nem versenypiaci szereplőként meghatározó Eximbank az Exim törvény alapján a kötött segélyhitelekkel összefüggésben kormányzati döntések végrehajtójaként közfeladatot lát el, amely során közpénzekkel gazdálkodik, ezért e tevékenységével, gazdálkodásával kapcsolatos információk az Infotv. 3. § 5. és 6. pontja alapján közérdekű és közérdekből nyilvános adatoknak minősülnek.
- [25] A NAIH szerint a Hpt.-ből nem vezethető le, hogy „az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontjában meghatározott, és egyébként pontosan nem definiált központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből történne meg valamennyi, a pénzügyi intézetek kezelésében lévő és banktitoknak minősíthető közérdekű illetve közérdekből nyilvános adat nyilvánosságának korlátozása, a közérdekű adatnak minősülő adatok halmazába tartozó konkrét adatfajták meghatározása nélkül”. Különösen, mert a „banktitok meghatározásának logikája alapján a közpénz, illetve

közvagyon jogosultját, vagyis a segélyhitel kedvezményezettjét illetné meg a banktitok védelme, nem az arról rendelkező, illetve azt folyósító, nyilvántartó közfeladatot ellátó szervezetet.”

- [26] A Kúria döntésének a NAIH megítélése szerint az a következménye, hogy „mindazon közérdekű és közérdekből nyilvános adat, melyeket banktitokként kezelnek – erre való hivatkozással – időbeli korlátozás nélkül megismerhetlenné válik, ez végeredményét tekintve a fent kifejtett érvelés fényében az Eximbank esetében – különös tekintettel a vizsgálat tárgyát képező kötött felhasználású hitelekre – nyilvánvalóan alkotmányellenes helyzetet eredményez”. „Ezen adatok ismerete nélkül a segélyhiteleket érintő közpénzfelhasználás körében megalapozott közéleti vitát lefolytatni nem lehetséges, így az ezzel a területtel összefüggő véleménynyilvánítási szabadság gyakorolhatósága ellehetetlenül”.
- [27] A NAIH kiemelte, hogy az Infotv. 27. § (3) bekezdése szerint az üzleti titok a közérdekű adat megismerésének korláta lehet, és ez a szabályozás alkotmányos lehetőséget (és garanciát) nyújt a szükségesség-arányosság teszt elvégzésére. Az alapjogi mérlegelés a NAIH álláspontja szerint a banktitok esetén is hasonló szempontok mentén végezhető el, mivel a banktitok – mint szektorális titok – az üzleti titokkal rokonítható, azaz a banktitok olyan speciális, magánjogi érdekeket védő titokfajta, amely a Hpt. által szabályozott jogviszonyban félként részt vevő személynek a Hpt. 160. §-ában foglalt adatait fedi le.
- [28] A NAIH megítélése szerint tehát „a vizsgált ügyben az adatkezelő személye (közfeladatot ellátó szervezet) és az általa végzett tevékenység (közvagyonnal, közpénzzel történő gazdálkodás kormányzati együttműködési és gazdaságpolitika végrehajtása érdekében) alapján a közérdekű adatok kiadására vonatkozó Infotv. rendelkezései alkalmazandóak”. Ugyanakkor „[e]gyértelmű jogi helyzetet teremtene, ha a közérdekű adatokra vonatkozó kötelezettségekre hivatkozás – és így a banktitok alóli törvényi felmentés – megjelenne az Exim törvény rendelkezései között.”
- [29] 2.2. Az igazságügyi miniszter válaszában arra hivatkozott, hogy az Alaptörvény VI. cikke ún. „titokvédelmi szabály”, amely átfogóan védi a magánszférát, és ebbe az egyes nevesített jogosultságokon keresztül általában a titkok védelme is beletartozik. E védelem az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése alapján a nem természetes személyeket is megillette, így a szervezetek gazdasági-pénzügyi titkait is alaptörvényi védelem illette meg. Elmondható tehát, hogy a közérdekű adat megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog nem mindig élvez feltétlen elsőbbséget: bizonyos adatok – bár látszólag megfelelhetnek a közérdekű adat fogalmának – közérdekű adatként, az Alaptörvény VI. cikke védelme körében érintett titok jellegükre figyelemmel nem ismerhetők meg.
- [30] A jogalkotó mérlegelésétől függ, hogy az egyes törvényben védett titkok esetében az adatkezelők – a közfeladatot ellátó szervek, valamint az állami tulajdonban álló gazdasági társaságok – tekintetében az e szerveket megillető titokjogosultságok korlátozhatóak-e. E törvényi rendelkezéseknek azonban meg kell felelniük az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének, és egyúttal az Alaptörvényben foglalt közpénzügyi rendelkezéseket is érvényre kell juttatniuk.
- [31] Az igazságügyi miniszter válaszában rámutatott arra is, hogy a Hpt. szabályai szerint a jogalkotó az üzleti titok esetében – az információszabadság biztosítására kötelezett adatkezelők esetében – főszabályként a nyilvánosság mellett, a banktitok esetében annak ellenében döntött. Banktitok esetében, amely az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott „titokvédelmi szabály” alapján fokozottan védett titok, ugyanazon feltétlen korlát érvényesül az igazságügyi miniszter szerint, mint amely az adótitok esetében is: az ilyen titkot jelentő adatok közérdekű adatigénylés keretében nem ismerhetők meg. Az igazságügyi miniszter hangsúlyozza: ha a banktitok esetében a jogalkotó hasonló eljárást kívánt volna követni, mint az üzleti titok esetében, úgy arról szintén *expressis verbis* a Hpt.-ben rendelkezett volna.
- [32] Az igazságügyi miniszter álláspontja szerint a jogalkotó azon döntése, amely az információszabadságnak a banktitokkal szemben nem biztosít feltétlen elsőbbséget, alkotmányosan megalapozott. Figyelemmel arra is, hogy banktitok esetében olyan, az ügyfél személyével közvetlen és szoros kapcsolatban álló adatok (információk) merülnek fel, amelyek az e személyeknek a pénzügyi intézménnyel való bizalmas – ügyféli – kapcsolatuk alapját képezik. Az e kapcsolat bizalmasságához fűződő érdek csak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint törhető át, akkor, ha azt törvény rendelkezése kifejezetten megengedi. Pusztán az, hogy az adott – banktitok szükségyszerűen kezelő – pénzügyi intézmény állami tulajdonban áll, nem járhat egyúttal azzal a következménnyel is, hogy a természetes és nem természetes személy ügyfelek banktitkait a jogalkotó alapértelmezetten nyilvánossá tegye.

## IV.

- [33] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [34] Az alapügyben arról döntött a bíróság, hogy az alperes jogosan tagadta-e meg – a kötött segélyhitelezés egyes projektjeihez tartozó információkra vonatkozó – adatigénylés teljesítését. Az alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság először áttekintette a kötött segélyhitelezésre vonatkozó szabályozási környezetet (Indokolás IV/1. pont, Indokolás [35] és köv.) és az információszabadság [Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés] lényegét (Indokolás IV/2. pont, Indokolás [43] és köv.), majd a bírói döntésben foglaltak alapulvételével elemezte az érintett adatok közérdekű adat jellegét (Indokolás IV/3. pont, Indokolás [45] és köv.). Ezt követően megvizsgálta a támadott bírói döntésnek és az abban foglalt bírói jogértelmezésnek az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével való összhangját (Indokolás IV/4. pont, Indokolás [53] és köv.), és döntött az alkotmányjogi panasz elutasításáról (Indokolás IV/5. pont, Indokolás [76]).
- [35] 1. Az Eximbankot az Exim törvény hozta létre a külgazdasági kapcsolatok ösztönzése és segítése, az export hagyományos piaci eszközökkel nem biztosítható pénzügyi kockázatainak megosztása, a pénzügyi intézményrendszer, ezen belül az exportfinanszírozás és exporthitel-biztosítás rendszerének a piacgazdasági eszközökkel, valamint a nemzetközi normákkal összhangban történő továbbfejlesztése érdekében. A bank zártkörűen működő részvénytársaság, szakosított hitelintézet, amely százszázalékos állami tulajdonban áll – a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 2. melléklete szerint nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon –, amelynek tekintetében a tulajdonosi jogokat az Exim törvényben megjelölt miniszter – az elbíráláskor hatályos szabályok szerint az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter – gyakorolja.
- [36] Az ún. „kötött segélyhitel” egy speciális, kizárólag az Eximbank által alkalmazható konstrukció, amely Magyarország segélypolitikájának részeként 2003-ban került kialakításra, célja a fejlődő országokba irányuló export és beruházások élénkítése. A Magyarország kötött segélyhitelezési koncepciójáról szóló 1277/2020. (VI. 3.) Korm. határozat értelmében a Kormány „egyetért azzal, hogy a külgazdasági és külügyminiszter a »keleti nyitás« és »déli nyitás« politikája keretében megfogalmazott külgazdasági és külpolitikai célok elérése érdekében a kötött segélyhitelezést Magyarország kiemelt exportösztönző és fejlesztéstámogatási eszközeként használja”. Az Exim törvény 2. § (2) bekezdése megfogalmazása szerint „az Eximbank a hitel és pénzkölcsön nyújtás keretében az export finanszírozása érdekében külön rendeletben foglalt feltételek mellett kötött segélyhitelt nyújthat a magyar árukat, szolgáltatásokat megvásároló, igénybe vevő devizakülföldieknek, és kedvező kamatozású hiteleket nyújthat a külön rendeletben foglalt feltételek mellett”. A Korm.r. 2. § 5. pontja értelmében a kötött segélyhitel „közvetlen hitelnyújtás, valamint finanszírozás, refinanszírozás, kamattámogatás, garanciavállalás vagy biztosítás útján állami támogatásban részesülő, a támogatást nyújtó országból történő áruk és szolgáltatások beszerzéséhez kötött vegyes hitel”. Kötött segélyhitel-konstrukcióban csak a kedvezményezett ország nemzeti fejlesztési programjaival, prioritást élvező célkitűzéseivel összhangban lévő projektek finanszírozhatók (ezek is csak akkor, ha a projekt esetében az OECD Megállapodás aláírói az OECD Megállapodás jóváhagyási rendje szerint nem emeltek kifogást), és főszabály szerint nem nyújtható hitel olyan állami vagy magánprojekthez, amely piaci vagy az OECD Megállapodásban foglalt feltételekkel finanszírozva, üzleti alapon megvalósítható [Korm.r. 9. § (1) és (3) bekezdés].
- [37] A hitel felajánlása és nyújtása is egyaránt kormányzati döntést igényel a Korm.r. 4–7. §-a alapján, mivel 1. a segélyhitel nyújtását a külgazdasági ügyekért felelős miniszter kezdeményezi; 2. a segélyhitel felajánlásához – egy esettől eltekintve – a Kormány nyilvános, egyedi ügyben hozott határozatába foglalt jóváhagyása szükséges; és 3. a segélyhitel nyújtásáról a kedvezményezett országokkal nemzetközi szerződésben kell megállapodni (a folyamat tehát nyilvános, és felajánlásról, valamint a nemzetközi szerződésről az OECD-nél és az Európai Uniónál az előírt adattartalommal és határidőben bejelentést is kell tenni). Ennek alapján köti meg az Eximbank a folyósításról szóló szerződést a kedvezményezett külföldi ország által arra felhatalmazott szervvel vagy hitelintézettel, ami az egyedi ügyletre jellemző specialitásokat tartalmazza.
- [38] A kötött segélyhitel nyújtója az Eximbank [Korm.r. 3. § c) pont], a program működtetője és az állami támogatás finanszírozója pedig a külgazdasági ügyekért felelős miniszter [Korm.r. 3. § a) pont].
- [39] A hitel kedvezményezettisége – amely a segélyhitel névértéke és a hitelfelvevő által a jövőben fizetendő adósságszolgálat diszkontált jelenértéke közötti különbség, a segélyhitel névértékének százalékában kifejezve – minimum 35–50%-os. Vegyes hitel esetében a kedvezményezettiség mértékét főszabály szerint a kamattámogatás és az adományelem együttesen testesíti meg. Az adományelem „a kötött segélyhitel névértékének

- egy összegben elengedésre kerülő, a hitel tőketörlesztéseként vissza nem térítendő része”, amely a hitelbiztosítási díjjal azonos vagy annál kisebb [Korm.r. 2. § 1., 4. és 13. pont, 9. § (4) bekezdés, 13. § (2) bekezdés].
- [40] A kötött segélyhitelek esetében állami támogatás a külgazdasági ügyekért felelős miniszter által vezetett minisztérium költségvetési fejezetében szereplő „Kötött segélyhitelezés” megnevezésű előirányzathoz nyújtott kamattámogatás és adományelem [Korm.r. 12. §, 13. § (1) bekezdés, Exim törvény 6. § (4) bekezdés, 7. § (1) bekezdés e) pont]. A Korm.r. a központi költségvetéssel történő, a segélyhitelezéssel összefüggő elszámolás szabályai között rögzíti egyebek mellett, hogy az Eximbank negyedévente jelzi a miniszternek a kamattámogatási összegeket, a miniszter pedig intézkedik a jelentés szerinti kamattámogatásnak a költségvetés kötött segélyhitelezés fejezeti kezelésű előirányzat-felhasználási keretszámlája terhére történő folyósításáról [Korm.r. 20. § (2) bekezdés]. A hitelbiztosítási díjból a központi költségvetés által adományelemként átvállalásra kerülő részt illetően pedig a Korm.r. 21. §-a rögzíti, hogy miután az Eximbank kéri az összeg központi költségvetésből történő átutalását, a miniszter megküldi a Magyar Államkincstár részére az adományelem összegét tartalmazó utalványt. Az utalványon szereplő összeget a Magyar Államkincstár átutalja az Eximbank által megjelölt devizanemben, a megjelölt értéknapra és számla javára.
- [41] Az állami vagyronról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Vtv.) 5. § (1) bekezdése szerint közérdekből nyilvános minden, az állami vagyonnal való gazdálkodásra és az azzal való rendelkezésre vonatkozó, közérdekű adatnak nem minősülő adat. Az 5. § (2) bekezdése értelmében pedig az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül. Az Eximbank Üzletszabályzatának 2.2. pontja e jogszabályi rendelkezésre hivatkozással kifejezetten ki is mondja, hogy a bank a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek minősül.
- [42] Összességében tehát a kötött segélyhitel kedvezményezettjének a neve, a folyósított hitel összege és az adományelem – azaz a kúriai értelmezés szerinti banktitok – egy kizárólagos állami tulajdonban lévő hitelintézet működését érinti. A kötött segélyhitelezési tevékenység kormányzati döntésen alapuló, Magyarország segélypolitikájának részeként megvalósított, részben állami támogatásból – ebben a részében közvetlenül a központi költségvetésből – finanszírozott hitelezés.
- [43] 2. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése – az Alaptörvény hetedik módosításának 2018. június 29-én történő hatálybalépéséig a VI. cikk (2) bekezdése – biztosítja a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot (információszabadság).
- [44] Az információszabadság tartalma az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített gyakorlata szerint {lásd összefoglaló jelleggel például: 13/2019. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [27]–[35]} az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát és állami elismerését, továbbá biztosítását jelenti, ami azért lényeges, mert az információkhoz való hozzáférés lehetősége, az információk szabad áramlása különösen a közhatalom és az állam szervei tevékenységének átláthatósága körében alapvető jelentőségű. Az információszabadság és az azon alapuló alapjogi jogviszony tartalma kötelezettséget teremt a közfeladatot ellátó szervek és személyek számára, hogy bizonyos, a közfeladataikkal összefüggésbe hozható, annak révén keletkező, illetve azt jellemző adatokat proaktív módon nyilvánosságra hozzanak, vagy igény esetén hozzáférhetővé tegyenek. Másrészt pedig a közösség minden tagját megilleti a jog ezen adatok megismerésére és terjesztésére. Mindezek mögött alapvetően két, egymással összefüggő indok áll: egyrészt a közhatalom működéséről való tájékozott véleményformálás feltételeinek a megteremtése, másrészt a demokratikus és hatékony működés külső kontrollja és ösztönzése. A közérdekű adatokat illetően a nyilvánosság-elv főszabályként való érvényesüléséhez szükséges, hogy az arra köteles adatkezelő a közérdekű adatok megismerését – proaktív módon, illetve adatigénylés alapján – biztosítsa.
- [45] 3. Jelen ügyben a bíróság megállapította, hogy az adatigénylés tárgyát képező, a kötött segélyhitelezéssel kapcsolatos adatok közérdekű adatok, eszerint az alperes közfeladatot lát el, a kérelemben foglaltak a közfeladat ellátásával függenek össze, és azokat az alperes Eximbank kezeli.
- [46] Fontos leszögezni: az, hogy esetleg személyes adatokról van szó, a vizsgált ügyben nem merült fel, mivel az alsóbb fokú bíróságok – a Kúria által meg nem kérdőjelezetten – megállapították, hogy a kötött segélyhitel „a jogszabályi rendelkezések alapján jogi személyek számára folyósítható” (lásd például: Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.421/2017/3/II. számú ítélet, 5. oldal). Az Infotv. 3. § 2. pontja szerint pedig „személyes adat: az érintette



vonatkozó bármely információ”, és a 3. § 1. pontja úgy rendelkezik, hogy „érintett: bármely információ alapján azonosított vagy azonosítható természetes személy”.

- [47] Az Alkotmánybíróság eljárása során ennek alapulvételével járt el.
- [48] Megjegyzendő egyebekben, hogy a szóban forgó adatok közérdekű adat jellege két szempontból is megállapítható. Egyrészt, mert az Eximbank az Exim törvényben meghatározott rendeltetése és feladatai alapján jelen ügy vonatkozásában jogszabályban meghatározott közfeladatot ellátó jogi személy (közfeladat-központú megközelítés), másrészt a kötött segélyhitelhez kapcsolódó – közvetlenül a költségvetésből finanszírozott – állami támogatás közpénz-jellege miatt (közpénz-központú megközelítés).
- [49] A közfeladat-központú megközelítés esetében az Eximbank által folyósított (szerződött) kötött segélyhitel jellegadó tulajdonságából kell kiindulni, abból, hogy egy kormányzati döntést igénylő, alapvetően nem piaci vagy üzleti alapon nyújtott hitelről van szó. (A segély nyújtását a külgazdasági ügyekért felelős miniszter kezdeményezi, a segélyhitel felajánlását a Kormány hagyja jóvá, és a segélyhitel nyújtásáról nemzetközi megállapodást kötnek, továbbá a kötött segélyhitel nyújtását megelőzően készített hatásvizsgálat figyelembe veszi a kötött segélyhitel nyújtásának külpolitikai hatásai mellett annak a központi költségvetés és az államadósság alakulására gyakorolt hatására vonatkozó becslést is.) A hitelszerződést megkötő és a segélyhitelt folyósító, kizárólagos tulajdonú állami bank – amelynek tekintetében a tulajdonosi jogokat az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter gyakorolja – pénzügyi szereplő, de nem az államtól független gazdálkodó szervezet. A kötött segélyhitel nyújtása körében közvetlenül Magyarország segélypolitikáját hajtja végre az erre vonatkozó kormányzati döntésnek megfelelően, tehát közfeladatot lát el. A Vtv. 5. § (2) bekezdése értelmében pedig „az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül”. Ezért az Eximbank kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett – jelen esetben a kötött segélyhitel szerződésekre vonatkozó adatok, mint például a hitel összege – közérdekű adatok az Infotv. 3. § 5. pontjában foglalt definíció alapján („közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv 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 megkötött szerződésekre vonatkozó adat”).
- [50] Ami a kötött segélyhitel közpénz-jellegét illeti, a 3258/2022. (VI. 3.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh1.) az Alkotmánybíróság először értelmezte az Alaptörvény 39. cikk 2020. december 23. napjától hatályos (3) bekezdését, és arra a következtetésre jutott, hogy e módosítás nyomán a „közpénz-fogalom központi elemévé az állam bevétele, kiadása, követelése vált. Az Alaptörvény az állam bevételét, kiadását egyértelműen az állami bevételeknek és a kiadásoknak a kimutatásához, a bevételek beszedéséhez, a kiadások teljesítéséhez, vagyis a költségvetéshez köti: lásd a 36. cikk (2) bekezdés, (3) bekezdés, (7) bekezdés rendelkezéseit. A kiadások (szükséglet) és a bevételek (fedezet) az Alaptörvény szóhasználatában a költségvetés alaki szerkezetéhez és tagozódásához tartozik” (Indokolás [37]). Az Abh1. mindemellett a módosított alaptörvényi rendelkezések fényében is megerősítette a korábbi gyakorlatot, amely szerint aki közérdekű adatot birtokol, annak lehetővé kell tennie ennek az adatnak a megismerését (és ez a személyi kör nem korlátozódik a közfeladatot ellátó szervekre) (Indokolás [40]). Ebből kiindulva állapította meg az Abh1. azt, hogy „nincs olyan szabály, amely az adott esetben gazdálkodó szervek egymás közötti szerződéseinek egyes adatait közérdekűvé vagy közérdekből nyilvános adattá nyilvánítaná”. Megjegyzendő az is, hogy az Abh1. tényállása szerint az adatigénylésnek az volt a tárgya, hogy a támogatott gazdálkodónak nyilvánosságra kell-e hoznia, hogy „melyik más gazdálkodónak milyen kifizetést teljesített, milyen más gazdálkodókkal, milyen tartalmú szerződést kötött” (Indokolás [40]).
- [51] Az Abh1. idézett megállapításait az Alkotmánybíróság jelen ügyben is iránymutatónak tekinti annak hangsúlyozásával, hogy az Alaptörvény 39. cikke annak céljára, azaz a közpénzekkel való gazdálkodás transzparenciájára tekintettel értelmezendő. Funkcionális megközelítésben tehát az alkotmányos rendelkezés fogalmai – mint például a „költségvetés” és az „állam” – magukban foglalják az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 3. § (2) bekezdés a) pontjában megjelenő, szűk értelemben vett „állam” mellett az államháztartás minden alrendszerét. Ha ez nem így lenne, akkor a költségvetési szervezetek, avagy éppen az önkormányzatoknak, illetve ezen kívül a kizárólagos állami tulajdonban lévő, állami irányítás alatt álló és törvényi szinten is közfeladatot ellátónak minősített szervezeteknek sem kellene számot adniuk a közvetlenül a költségvetésből származó és kormányzati döntésen alapuló közpénz-felhasználásukról.

- [52] A kötött segélyhitelezésre vonatkoztatva a fentieket megállapítható részben az, hogy a hitelnyújtás ezen formája – ideértve annak összecszerúságát is – konkrét kormányzati döntés végrehajtását jelenti, tehát e körben az Eximbankon keresztül maga az állam cselekszik. Részben a hitelezés közvetlen állami támogatással, állami forrásból – az állam kiadásaként – valósul meg: a kötött segélyhitelekben a kapcsolódó állami támogatás a külgazdasági ügyekért felelős miniszter által vezetett minisztérium költségvetési fejezetében szereplő „Kötött segélyhitelezés” megnevezésű előirányzathoz nyújtott kamattámogatás és adományelem [Korm.r. 12. §, 13. § (1) bekezdés, Exim törvény 6. § (4) bekezdés]. A Korm.r. részletesen szabályozza, hogy ezeket az összegeket az Eximbank milyen módon kapja meg közvetlenül a költségvetésből, a kötött segélyhitelezés fejezeti kezelésű előirányzat-felhasználási keretszámlából. Mivel „az Eximbank által folyósított kötött segélyhitelekhez kapcsolódó, a központi költségvetés terhére nyújtott támogatások”-ról van szó [vesd össze: Korm.r. 7. § (1) bekezdés e) pont], azok költségvetési jogi értelemben is az állam kiadásának minősülnek. Az állam bevételét, kiadását és követelését pedig közvetlenül az Alaptörvény nyilvánítja közérdekű adattá a 39. § (3) bekezdésében. Az Alaptörvény 39. § (2) bekezdése előírja, hogy a „közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával”.
- [53] 4. A Kúria a jogszabályok értelmezése útján úgy ítélte meg, hogy az alperes által kezelt közérdekű adatok nem ismerhetők meg – az adatkezelőnek az adatok kiadását megtagadó döntése jogszerű volt –, az ügyben ezért az információszabadság korlátozása megállapítható.
- [54] Az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy a korlátozás alapjogsérelmet okozott-e.
- [55] 4.1. „Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvénynek ez a rendelkezése a bíróságok számára alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék {lásd pl. 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33] és 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]}. Ebből a kötelezettségből következik, hogy a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie. A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvényellenes” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [17]–[18]}.
- [56] 4.2. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „a közérdekű adat kiadása iránt indított ügyben eljáró bíróságnak az adatszolgáltatás-megtagadás jogcímét és tartalmi indokoltságát egyaránt vizsgálnia kell” [21/2013. (VII. 19.) AB határozat, rendelkező rész második pont]. „A közérdekű adatok megismeréséhez való alapvető jog ugyanis (az önkényes adatszolgáltatás-megtagadással, mint indokolatlan korlátozással szemben) úgy biztosítható, ha az Infotv. 31. §-a alapján eljáró bíróság – a megállapított alkotmányos követelménynek megfelelően – a korlátozás (adatszolgáltatás-megtagadás) jogcímét és tartalmi indokoltságát felülvizsgálja” [3254/2018. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [37]}. E körben a nyilvánosság elve a főszabály, és ehhez képest a közérdekű adatok elzárása kivétel, azt csak kényszerítő esetekben lehet elfogadni, illetve a korlátozást elrendelő törvényt megszorítóan kell értelmezni {lásd: 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [39]; 4/2021. (I. 22.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), Indokolás [43] és [70]}.
- [57] A gyakorlatot szintetizáló jelleggel összefoglaló Abh2. rámutatott, hogy az információszabadság korlátozhatóságának kereteit – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére figyelemmel – az Infotv. pontosítja, amely három kategóriát ismer el: a) a minősített adat; b) a döntés megalapozását szolgáló adat [Infotv. 27. § (5) bekezdés]; és c) a külön törvény szerinti elzárás [Infotv. 27. § (2) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a magyar alkotmányjogi dogmatika adat- és jogalkalmazás-központú, az adatok zártsága egyik esetben sem ex lege áll be, „az információszabadság korlátozására vonatkozó döntést még a legszélsőségesebb indokok mellett is az adatkezelő végzi el”. Az „információszabadság korlátozása nem lehetséges formai alapokon,

vagyis bizonyítani kell, hogy a kért adat nyilvánossága – ténylegesen – sértené az alkotmányosan elismerhető korlátozási kategóriákat. Ezt pedig sehogy máshogy, csakis mint jogalkalmazás útján, egyedi esetekben lehet megállapítani. Összességében tehát kijelenthető: az információszabadság korlátozása sohasem automatikusan, törvény erejénél fogva áll be: az mindig az adatkezelő döntésének közbejöttét igényli. Ez a kitétel tekinthető az információszabadság lényegének és fő garanciájának, amely mindhárom korlátozástípusra (minősített adat, döntést megalapozó adat és külön törvény szerinti elzárás) kiterjed. Törvény által közvetlenül adatot elzárni tehát alkotmányosan nem lehetséges.” (Abh2., Indokolás [46]–[48])

- [58] Ebből két következtetés adódik: 1) A jogalkotó legitim célok [lásd például: Infotv. 27. § (2) bekezdés] érdekében törvényben korlátozhatja a közérdekű adatok megismerését, e jogszabály alkotmányosságát pedig az Alkotmánybíróság megfelelő indítvány alapján az alapjogok korlátozására irányadó teszt alkalmazásával mérlegre teheti. A korlátozó szabály alkotmányossága az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján akkor állapítható meg, ha alapjog vagy alkotmányos érték védelmében történt a korlátozás, és az egyben arányos is. 2) A korlátozó szabály nem jelenthet automatikus adatelzárást, az információszabadság védelmében helye kell, hogy legyen jogalkalmazói mérlegelésnek.
- [59] 4.3. A vizsgált ügyben a Kúria – az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontja és ezzel összefüggésben a Hpt. 165. § (1)–(2) bekezdése kifejezett alkalmazásával – a banktitkot állította szembe az indítványozó közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogával. Tehát úgy ítélte meg, hogy az információszabadság korlátozhatóságának az Abh2.-ben vázolt esetei közül a harmadik korlátozástípus áll fenn: a közérdekű adatok a nyilvánosság elől való elzárására külön törvény adott felhatalmazást.
- [60] Ilyenkor a bírői mérlegelésnek az Alkotmánybíróság ismertetett gyakorlata alapján kétfázisúnak kell lennie: a) a bíróságnak először azonosítania kell az ügyben alkalmazandó, a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot korlátozó törvényi szabályt, amely lehetővé teszi az adat elzárását a nyilvánosság elől (jogcím). Majd b) az abban foglaltak alapján mérlegelnie kell az adatkezelő döntésének jogszerűségét, a korlátozás indokoltságát, mivel az „információszabadság korlátozása sohasem automatikusan, törvény erejénél fogva áll be”, „[t]örvény által közvetlenül adatot elzárni [...] alkotmányosan nem lehetséges” {Abh2., Indokolás [48]; lásd hasonlóan: 3177/2022. (IV. 22.) AB határozat, Indokolás [27]}.
- [61] A Kúria támadott döntésében – amellyel a jogerős döntést hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatva a keresetet elutasította – csak az első elem jelenik meg: a Kúria arra a következtetésre jutott, hogy az információszabadság korlátozását a konkrét ügyben – a banktitkot „központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekeknek” minősítve – külön törvény [a Hpt. 165. § (1)–(2) bekezdése] lehetővé teszi (jogcím). Ezen a ponton a vizsgálat lezárult, mert a Kúria arra jutott, hogy további érdekösszemérésre – alapjogi mérlegelésre – ezzel kapcsolatban nincs lehetőség, ugyanis a „banktitok körébe tartozó adatok, információk még a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismerése iránti igény esetén sem szolgáltatathatók ki” (Kúria Pfv.IV.20.966/2018/5. számú ítélete, Indokolás [11]–[12]).
- [62] 4.3.1. A Kúria döntésében az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontjára hivatkozott, amely arra ad lehetőséget, hogy egy másik törvény korlátozza az információszabadságot központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből. A Kúria szerint a Hpt. 165. § (1)–(2) bekezdése (banktitok) e kifejezett megengedő rendelkezés folytán alkalmazandó az Eximbanktól igényelt adatok (a kedvezményezett neve, a hitel összege, illetve a projekt adományelemének mértéke) nyilvánosságának korlátozásával kapcsolatban. A központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdeket az Infotv. 27. § (2) bekezdése valóban az információszabadság korlátozásának legitim céljaként azonosítja. Vizsgálni kell ugyanakkor a központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdek és a banktitok kapcsolatát, azt, hogy a banktitok ténylegesen ennek az érdekeknek a védelmét szolgál(hat)ja-e, s ekként értelmezhető-e az információszabadság korlátjaként az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontja alapján.
- [63] Megállapítható, hogy a kötött segélyhitelt Magyarország segélypolitikájának részeként a száz százalékban állami tulajdonban álló Eximbank nyújtja részben a központi költségvetésből származó forrásaiból: a kötött segélyhitelekben a kapcsolódó állami támogatás a külgazdasági ügyekért felelős miniszter által vezetett minisztérium költségvetési fejezetében szereplő „Kötött segélyhitelezés” megnevezésű előirányzatból nyújtott kamattámogatás és adományelem [lásd: Exim törvény 6. § (4) bekezdés, 7. § (1) bekezdés e) pont, Korm.r. 12. §, 13. § (1) bekezdés]. A Hpt. 160. § (1) bekezdése szerint pedig banktitok „minden olyan, az egyes ügyfelekről a pénzügyi intézmény rendelkezésére álló tény, információ, megoldás vagy adat, amely ügyfél személyére, adataira,

vagyoni helyzetére, üzleti tevékenységére, gazdálkodására, tulajdonosi, üzleti kapcsolataira, valamint a pénzügyi intézmény által vezetett számlájának egyenlegére, forgalmára, továbbá a pénzügyi intézménnyel kötött szerződéseire vonatkozik”.

- [64] A kötött segélyhitelezés tehát kormányzati döntés alapján az Eximbank által állami források felhasználásával végzett pénzügyi tevékenység, míg a banktitok per definitionem nem a bank vagy rajta keresztül az állami költségvetés, hanem kifejezetten az ügyfél titkait (pénzügyi adatait) védi. A banktitok szabályai tehát az ügyfelet, jelen esetben a kedvezményezettet, akinek a számláján a hitelt jóváírják, és aki a hitelt nyújtó magyar állam maga értelemszerűen nem lehet, védik. A banktitok fogalmába olyan információk tartoznak, amelyek nyilvánosságra hozatala felett az ügyfél rendelkezik. Ezért jelenleg az ügyfél nincs elzárva attól, hogy az adatokat – a hitelszerződésbe foglaltakkal összhangban – nyilvánosságra hozza, ami szintén ellentmond annak, hogy ebben az értelemben „központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdek” védelméről lenne szó.
- [65] Amint azt a NAIH is leszögezte: a „Hpt.-ből, illetve annak indokolásából nem vezethető le olyan jogalkotói cél, amely szerint az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontjában meghatározott, és egyébként pontosan nem definiált központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből történne meg valamennyi, a pénzintézetek kezelésében lévő és banktitoknak minősíthető közérdekű illetve közérdekből nyilvános adat nyilvánosságának korlátozása, a közérdekű adatnak minősülő adatok halmazába tartozó konkrét adatfajták meghatározása nélkül. Erre utal az is, hogy a jogalkotó nem határozta meg a korlátozás időtartamát a közérdekű, vagy közérdekből nyilvános adatkör esetében, így jelen jogi helyzet szerint a Kúriai döntés alapján az adatigénylésben szereplő adatok, illetve valamennyi a banktitoknak is minősülő közérdekű, vagy közérdekből nyilvános adat végérvényesen megismerhetlenné válna a nyilvánosság számára. Ezen adatok ismerete nélkül a segélyhiteleket érintő közpénzfelhasználás körében megalapozott közéleti vitát lefolytatni nem lehetséges, így az ezzel a területtel összefüggő véleménynyilvánítási szabadság gyakorolhatósága ellehetetlenül.”
- [66] A banktitok megőrzésének a kötelezettsége a fentiek szerint elsődlegesen a pénzügyi intézmény ügyfeleinek az érdekét védi, nem zárható ki ugyanakkor teljes bizonyossággal, hogy a szóban forgó adatok titkossága közvetetten a központi pénzügyi érdekekkel is kapcsolatban áll.
- [67] 4.3.2. A közérdekű adatoknak a nyilvánosság elől történő mérlegelés nélküli elzárását érintően az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.
- [68] Az Alaptörvény alapján kialakított alkotmánybírósági gyakorlat szerint a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok esetében a nyilvánosság a főszabály, és a korlátozás szorul igazolásra, amelynek indokoltságát mindig mérlegelni kell, mivel az információszabadság korlátozása nem a törvény erejénél fogva áll be (Abh2., Indokolás [48]).
- [69] Jelen ügyben az adatkezelő az hitelszerződésekre vonatkozó adatok egy részének (a kedvezményezettek neve, a hitel összege, illetve a projekt adományelemének mértéke) megismerhetőségét kizárta. A bíróságok egyöntetűen megállapították az adatok kettős természetét, de az első- és másodfokú bírósággal ellentétben a Kúria nem látott lehetőséget arra, hogy a banktitok megőrzésének Hpt.-be foglalt kötelezettsége alól az adatok közérdekű jellegére tekintettel kivételt engedjen.
- [70] Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a banktitok kógens szabályozása nem engedi meg azt, hogy a bíróság a közérdekű adatok megismerésével összefüggő okból mérlegelje a kettős természetű (egyidejűleg banktitoknak és közérdekű adatnak is minősülő) adatok kiadását (Hpt. 160–166/B. §), annak ellenére, hogy az Eximbank a hitelpiacon speciális szereplő, valamint függetlenül az Eximbankkal szerződéses viszonyban álló ügyfelek sajátos helyzetétől.
- [71] Egyrészt sem az Exim törvény, sem más, az Eximbank működésére vonatkozó jogszabály nem tartalmaz a banktitok kiadhatóságára vonatkozó kifejezett kivételt. [Megjegyzendő: A banktitok alóli kivételszabály nem lenne példa nélkül álló. A Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény (a továbbiakban: MFB tv.) 10/A. § (1) bekezdése az Eximbankhoz hasonló jogi helyzetű Magyar Fejlesztési Bank (a továbbiakban: MFB) esetében például az ügyfél személyét és az ügylet összegét kifejezett rendelkezéssel kiveszi a banktitok fogalma alól. Az Eximbank esetében azonban nincs ugyanilyen kivételszabály.]
- [72] Az ügyben felmerült az is, hogy a banktitokra az üzleti titok kiadhatóságára vonatkozó, mérlegelést lehetővé tévő szabályokat is lehetne alkalmazni [Hpt. 166. §, Infotv. 27. § (3) bekezdés]. Megállapítható ugyanakkor, hogy a banktitok nem az üzleti titok egyik fajtája. Elsődlegesen azért, mert a két adatfajta egyértelműen elkülönül egymástól: a banktitok és az üzleti titok definíciója nem fedi egymást, és a szabályozásuk is különböző [Hpt. 16. § (1) bekezdés, az üzleti titok védelméről szóló 2018. évi LIV. törvény 1. § (1) bekezdés]. Másodlagosan pedig

azt sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a korábbi szabályozásban (lásd: a régi Hpt. 2001. január 1. és 2003. június 9. napja között hatályos 55/A. §-át) létező, a banktitokra és az üzleti titokra egyaránt vonatkozó kivétel-szabályt a jogalkotó módosította, és azt az üzleti titokra szűkítette. A Hpt. pedig nem változtatott ezen a megközelítésen. A kiterjesztő értelmezés tehát a jogszabály szövegével ellentétben állna.

- [73] 4.4. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megítélése szerint a Kúria felismerte az ügy alapjogi érintettségét, és kifejezett elemzésnek vetette alá azt a kérdést, hogy milyen adatokról van szó, illetve hogy a banktitok szabályozása teret enged-e az információszabadság érvényesülésének. A Hpt. és az Infotv. vonatkozó rendelkezéseinek összevetése alapján arra jutott, hogy a banktitok szabályai egyértelműek és csak egyféleképpen értelmezhetőek, és a jogalkotó nem adott lehetőséget a banktitok kiadására a közérdekű adatok megismeréséhez való jogra hivatkozással.
- [74] Az Alkotmánybíróság a szabályozási környezet áttekintése nyomán – az igazságügyi miniszter és a NAIH állásfoglalását is figyelembe véve – szintén azt állapította meg, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog mint alapvető jog a banktitokra vonatkozó konkrét előírások miatt a fennálló szabályozási környezetben az Eximbank tevékenységével összefüggésben nem érvényesülhet.
- [75] Az Alkotmánybíróság csak a jogszabályok adta értelmezési mozgásteret keretein belül orientálhatja a bíróságokat az Alaptörvénnyel összhangban álló jogértelmezés felé, de nem kényszerítheti a bíróságot arra, hogy egy egyértelmű, értelmezési mozgásteret nem engedő jogszabályi előírással ellentétes döntést hozzon – nem utasíthatja a bíróságokat a banktitok szabályának félretételére –, és döntésével nem is egészíthet ki jogszabályi előírásokat.
- [76] 5. Az Alkotmánybíróság ezért a Kúria támadott ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.

## V.

- [77] Az indítványozó nem állította, és az Alkotmánybíróság eljárásában sem merült fel annak a gyanúja, hogy a Hpt.-nek a banktitokra vonatkozó szabálya mint olyan alaptörvény-ellenes lenne. Mindazonáltal az előző pontban foglaltak szerint az indítvány felszínre hozott egy olyan, a közérdekű adatok megismerhetőségével összefüggő alapjogi problémát, amely a jogi szabályozásra, pontosabban annak hiányosságára vezethető vissza: a banktitoknak az Eximbank tevékenységével összefüggésben is alkalmazandó szabályozása egyáltalán nincs tekintettel a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogra.
- [78] A probléma lényege a következő. A bankok jellemzően nem minősülnek közfeladatot ellátó szervnek, és nem kezelnek közérdekű adatokat, de amint jelen ügy is bizonyítja, az általános szabályok szerint banktitoknak minősülő – és mint ilyen, az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével összefüggésbe hozható – adatok kivételes esetben egyidejűleg közérdekű adatoknak is minősülhetnek (kettős természetű adatok). Ez alapvetően akkor fordulhat elő, ha egy magánjogi jogalany (jelen esetben a kizárólagos állami tulajdonú Eximbank) közfeladatot ellátásában vesz részt, és/vagy közvetlenül közpénzt használ fel.
- [79] Az állam kiadása az Alaptörvény 39. cikk (3) bekezdése értelmében közpénz, a 39. § (2) bekezdése pedig kimondja, hogy a közpénzekre vonatkozó adatok közérdekű adatok. Továbbá az Infotv. 3. § 5. pontja úgy rendelkezik, hogy „közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv 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 megkötött szerződésekre vonatkozó adat”.
- [80] Az Exim törvény és a Korm.r. szerinti kötött segélyhitel kormányzati döntést igénylő, alapvetően nem piaci vagy üzleti alapon nyújtott hitel. A hitelszerződést megkötő állami bank ebben a körben – a hitelezettek által is tudott módon –, nyilvános eljárás eredményeképpen (mind a segélyhitel alapjául szolgáló kormányhatározatok, mind a nemzetközi szerződések nyilvánosak, és az OECD, valamint az Európai Unió felé különböző bejelentési, adatszolgáltatási kötelezettségek érvényesülnek) közvetlenül Magyarország segélypolitikáját hajtja végre, tehát közfeladatot lát el. A Vtv. 5. § (2) bekezdése értelmében „az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül”. Ráadásul a kötött segélyhitelezés nem csupán állami döntés alapján,

hanem közvetlen állami támogatással valósul meg (amely tényről a jogszabályok alapján a hitelezetteknek is nyilvánvalóan tudomásuk van): a kötött segélyhitelekben a kapcsolódó állami támogatás a külgazdasági ügyekért felelős miniszter által vezetett minisztérium költségvetési fejezetében szereplő „Kötött segélyhitelezés” megnevezésű előirányzatból nyújtott kamattámogatás és adományelem [Korm.r. 12. §, 13. § (1) bekezdés, Exim törvény 6. § (4) bekezdés, 7. § (1) bekezdés e) pont]. A segélyhitelt az Eximbank nyújtja, de ezeket az összegeket közvetlenül az állami költségvetés finanszírozza, tehát azok az állam kiadásának minősülnek. Az állam bevételét, kiadását és követelését pedig kifejezett szabállyal közvetlenül az Alaptörvény nyilvánítja közérdekű adattá a 39. § (3) bekezdésében.

- [81] Ez a helyzet más megközelítési logikát követel ahhoz képest, mint amikor a Hpt. szerinti banktitok nem minősül egyben közérdekű (vagy közérdekből nyilvános) adatnak is, amely adatoknak a nyilvánossága alaptörvényi szinten, közvetlenül védett. Az információszabadság alapvető jog, és a közérdekű adatok esetében a nyilvánosság a főszabály. Kettős természetű – tehát egyidejűleg banktitoknak is minősülő – adatok esetében e sajátosságok mellőzhetetlenek.
- [82] Az alapjog védelmi tartományába tartozó jogi helyzetbe beavatkozó norma – amint arra az igazságügyi miniszter is utalt – mindig igazolásra szorul: a korlátozásnak az igazolható, legitim cél fennállása mellett az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján alapvető jog vagy alkotmányos érték védelme érdekében szükségesnek és arányosnak is kell lennie, illetve a korlátozásnak alkalmasnak kell lennie a cél elérésére. Az információszabadság alkotmányjogi megközelítése továbbá – mint az fentebb kifejtésre került – arra épül, hogy a közérdekű adatoknak a nyilvánosság elől történő elzárása nem jelenthet *ex lege* adatmegismerési korlátozást, az nem lehet automatikus.
- [83] Fontos leszögezni: az Alaptörvényből nem következik minden olyan közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatnak minősülő adat mérlegelés nélküli nyilvánosságának a követelménye, amely az általános szabályok alapján egyidejűleg banktitok is. Az információszabadság korlátozható alapjog. Mindazonáltal alapjogi szempontból aggályos, hogy a banktitok hatályos szabályozása a bemutatott, az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséből levezetett követelményekre a kettős természetű adatok esetében egyáltalán nincs tekintettel. Egyrészt, bár a központi pénzügyi érdek [Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pont] legitim célja lehet az információszabadság korlátozásának, a banktitok – a jelen eset tényállása által is igazoltan – ezzel csak távoli és közvetett kapcsolatban áll. Annak a védelmére – mivel funkciója szerint nem a hitelnyújtó bankot, hanem az ügyfelet védi – nem is feltétlenül alkalmas. Másrészt, bár a banktitok összefüggésben áll az Alaptörvény VI. cikkével, a magánszféra sem korlátozhatatlan alapjog. A jelen szabályozási környezetben viszont a banktitok az Eximbank összes (akár jogi személy) ügyfelének adatait az információszabadság alapjogára tekintet nélkül, mérlegelést kizáró módon elzárja a nyilvánosság elől annak ellenére, hogy a kötött segélyhitelekkel összefüggésben a bank a kormányzati döntések végrehajtójaként közfeladatot lát el, amely során közpénzzel gazdálkodik, és amely tény a hitelezettek számára előzetesen ismert. Ebben a körben az adatok nyilvánosságához fűződő alkotmányos érdek főszabály szerint megelőzi a titokvédelmi érdekeket. Az Eximbank kezelésében lévő kettős természetű, tehát a banktitok fogalma alá tartozó közérdekű (vagy közérdekből nyilvános) adatok megismerhetősége viszont jelen szabályozási környezetben egyáltalán nem biztosított: a nyilvánosság-korlátozás teljes körű, nem a feltétlenül szükséges és arányos mértékre szabott, illetve semmilyen mérlegelésre nincs lehetőség az adatok kiadhatósága körében. [Megjegyzendő ezzel kapcsolatban, hogy a hasonló jogi helyzetű MFB esetében az ügyfél személye és az ügylet összege az MFB tv. 10/A. § (1) bekezdése szerint nem minősül banktitoknak. Nem világos, hogy ehhez képest az Eximbank esetében mi indokolja ugyanezen adatok titkosságát. Kötött segélyhitelt csak jogi személy kaphat, a jogi személy neve nem személyes adat, a személyes adatok védelméhez való jog tehát nem merülhet fel. Kötött segélyhitel esetében ráadásul az adományelemet – azontúl, hogy az Eximbank alapvetően állami forrásokból gazdálkodik, és piaci tevékenységet jellemzően nem végez – közvetlenül a költségvetés fedezi.]
- [84] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. A (2) bekezdés c) pontja értelmében a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.
- [85] Az Alkotmánybíróság ennek alapján a rendelkező részben foglaltak szerint – hivatalból eljárva – megállapította, hogy a jogalkotó az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével összefüggésben mulasztással előidézett alaptörvény-

ellenességet idézett elő azáltal, hogy nem alkotta meg azokat a garanciális szabályokat, amelyek lehetővé teszik az információszabadság érvényesülését a közfeladatot ellátó és közpénzzel gazdálkodó Eximbank által kezelt, közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatnak minősülő banktitok megismerhetőségével kapcsolatban.

## VI.

- [86] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2023. március 21.

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

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Handó Tünde s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó*  
előadó alkotmánybíró helyett

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Juhász Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Márki Zoltán s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Pokol Béla*  
alkotmánybíró helyett

*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. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [87] Egyetértek a határozattal és annak indokolásával, utóbbihoz párhuzamos indokolás formájában kiegészítést kívánok tenni.
- [88] Az indokolás V. fejezetének lényegi, a mulasztást megalapozó megállapításai szerint „az adatok nyilvánosságához fűződő alkotmányos érdek főszabály szerint megelőzi a titokvédelmi érdekeket” (Indokolás [83]), ennek ellenére ez az Eximbankra vonatkozó hatályos törvényi szabályozás környezetében „egyáltalán nem biztosított: a nyilvánosság-korlátozás teljes körű, nem a feltétlenül szükséges és arányos mértékre szabott, illetve semmilyen mérlegelésre nincs lehetőség az adatok kiadhatósága körében.” (Indokolás [83])
- [89] A fentiekről álláspontom szerint nem vezethető le minden, esetlegesen az Eximbank kezelésébe kerülő banktitok feltétel nélküli nyilvánossága. Az Alaptörvény kilencedik módosításával megállapított 39. cikk (3) bekezdésével összhangban, nincs akadálya a jelen határozat alapján megalkotandó garanciális szabályok létrehozása során és azok sérelme nélkül, hogy az Eximbank tevékenységének esetleges kibővítése esetére a jogalkotó meghatározza a kivételt képező speciális törvényi szabályokat, amelyek a banktitokra vonatkozó rendelkezések korlátozott alkalmazhatóságát, illetőleg az alkalmazás feltételeit megállapítják.

Budapest, 2023. március 21.

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

*Dr. Handó Tünde alkotmánybíró különvéleménye*

- [90] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával, mivel a jelen ügyben a közérdekű adat fogalma és a megismeréséhez való jog nem vezethető le az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből.
- [91] Az alkotmányjogi panasz a bírósági ítélet megsemmisítését arra hivatkozva kérte, hogy bizonyos hitelügyletek adataihoz (kedvezményezett megnevezése, adományelem mértéke, folyósított hitel összege) való hozzáférést a bíróság nem az üzleti titokra vonatkozó szabályok, hanem a banktitokra vonatkozó szabályok szerint bírálta el, és ez által sérült az indítványozó közérdekű adatok megismeréséhez való joga. Az indítvány szerint a Hpt. 160. § céljával és hatályával az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontjában szereplő devizapolitikai és központi pénzügyi érdek nem hozható összefüggésbe. A határozat elutasítja az alkotmányjogi panaszt, ugyanakkor a közpénzzel, a banktitoknak az Infotv.-vel való összhangját illetően olyan tételeket fogalmaz meg, amelyek a mulasztás megállapításának is alapjául szolgálnak.
- [92] 1. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése egybefoglaltan biztosítja a személyes adatok védelméhez való jogot, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot. Az Alaptörvény ezen adatkörökre vonatkozó fogalommeghatározást itt nem tartalmaz. Ezek közül egyedül a közérdekű adatok egy körére vonatkozóan szövegez meg rendelkezést az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése. Eszerint a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.
- [93] Az Alaptörvény 2020. december 23. napjától hatályos (3) bekezdése meghatározta a közpénz fogalmát: „Közpénz az állam bevétele, kiadása és követelése.” Ezt a rendelkezést az Abh1. úgy értelmezte, hogy az új közpénzfogalom a költségvetés alaki szerkezetéhez és tagozódásához tartozik, ezért az államháztartáson kívüli gazdálkodó szervezetek az egymás közötti szerződésai egyes adataira nem alkalmazható az az alaptörvényi szabály, amely szerint a közpénzekre vonatkozó adatok közérdekű adatok. A nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű volta sem alapozhatja meg jelen esetben a köztulajdonban álló gazdálkodó szervezetnek a magánosokkal kötött hitelszerződésai fent jelzett elemeinek a nyilvánosságát. A nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű voltából eredő kötelezettség a törvényekben meghatározott konkrét közzétételi kötelezettség révén valósul meg, és nem a többi jogi személlyel kötött hitelszerződések adatainak a bárki kérésére történő kiadásával.
- [94] A fejlesztési/beruházási bankok lehetnek nemzetközi (Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank), regionálisak (Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank), uniósak (Európai Beruházási Bank) és nemzeti (Eximbank, MFB). A közös az bennük, hogy a tőkéjüket jellemzően nem piaci szereplők hozzák létre, továbbá ki vannak véve a nemzeti prudenciális szabályok hatálya alól, vagyis több kockázatot vállalhatnak, mint egy kereskedelmi bank. Az is közös, hogy mindegyik valamilyen, az alapítók (ezek államok) által kitűzött célt szolgál. Előbbiek mellett is az ilyen pénzügyi intézetek bankként működnek, s ilyenként betagozódnak a bankrendszerbe. Az Alaptörvény szerinti közpénz ott van, ahol a tevékenységükhöz saját forrást szereznek az alapításkor vagy később. Ugyanakkor ezek a nemzeti fejlesztési bankok is gazdálkodnak idegen forrásokkal, kívülről is gyűjtenek betéteket stb. Ahol a bank hitelt nyújt, ott már nem közpénz van, az nem az állam kiadása vagy követelése, hanem a banké. Az állam kiadása kizárólag a bank forrásoldalán értelmezhető, a hitel nyújtásánál azonban már nem állami kiadás jelenik meg, hanem a bank saját forrású kockázatvállalása: „A kötött segélyhiteleket saját forrásából az Eximbank nyújtja” (Korm.r. 12. §).
- [95] Az Eximbank kétségtelenül hitelintézet, a pénzpiac egyik szereplője, nem az államháztartás egyik alrendszere, hanem önálló, az államtól elkülönülő gazdálkodó. Az ügyfele egy hitelszerződésnél egy másik gazdálkodó, vagyis itt is gazdálkodó–gazdálkodó viszony van, mint az Abh1.-ben. Az Eximbank–ügyfél közötti viszony nyilvánossága az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből nem következik. Az ügyben hárompólusú viszony szerepel, vagyis állam-Eximbank-ügyfél viszony van. A közpénzekkel kapcsolatos tételmondatok legfeljebb az állam-Eximbank viszonyra igazak, de az Eximbank–ügyfél viszonyra már nem.
- [96] 2. Az Alaptörvény a Szabadság és Felelősség cím alatt rendelkezik az alapvető jogokról, valamint a törvényben meghatározott keretek között gyakorolható jogokról. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése alapjogként határozza meg a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot. Az alkotmánybírói gyakorlat – a törvény preambuluma szerinti célból kiindulva – elsődlegesen az Infotv. alapján vizsgálja ezen adatkörök lehetséges tartalmát és a megismerés korlátait, illetve a védelem



határait. Ki kell azonban emelni azt, hogy – akár az egyik vagy másik jelzõt nem is használva – számos más törvény is rendelkezik személyes adatokról, illetve közérdekű adatokról [pl. a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Kgt.)]. Ebből következően is lehetséges, hogy valamely adat jellege és nyilvánossága egyidejűleg, vagy egy vizsgálati folyamat egymást követő szakaszaiban különféle módon értelmezhető. Így lehetséges az is, hogy egy adat elsődlegesen személyes adatnak minősül, de mivel a nyilvánosságához közérdek fűződik, azt törvény közérdekből nyilvános adattá minősíti. Egy ilyen törvényi rendelkezés alkotmányos vizsgálatakor az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése szerinti két alapjog összemérésére kerül sor, de mindig lehetnek olyan más alapjogok vagy alkotmányos értékek, amelyek számbavétele és mérlegelése nélkül az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelő vizsgálat nem folytatható le. Itt lehet az is vizsgálendő, hogy leszűkíthető-e az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése szerinti személyes adat fogalma és védelmi köre az Infotv. szerinti védelmi körre, azaz a természetes személyek adataira, miközben az I. cikk (4) bekezdése a jogvédelemnek a jogi személyek előtt is utat nyit.

[97] Jelen ügyben olyan adatok nyilvánosságáról volt szó, amelyek banktitoknak minősülnek. A pénzügyi szolgáltatást elsődlegesen szabályozó Hpt. 160–166/B. §-a rendelkezik a banktitokról. Ezeknek a szabályoknak a hatálya az Eximbankra is kiterjed. Az Exim törvény 24. §-a csupán a felügyeletet ellátó minisztériumok, illetve egyéb szervezetek tekintetében bővíti a banktitoknak tekintendő adatok megismerhetőségét. Ugyanakkor az Eximbank köztulajdonban álló gazdálkodó szervezetnek is minősül, így a Kgt. is vonatkozik rá, amely a banktitok körébe tartozó adatok továbbadását a tulajdonosi jogokat gyakorló személyek és szervek irányába is engedi.

[98] Nem vitatható a határozat azon megállapítása, hogy az Eximbank közfeladatot ellátó szervezet. Így az Infotv. 3. § 5. pontja szerint a gazdálkodására, a megkötött szerződésekre vonatkozóan kezelt adatok közérdekű adatnak minősülnek. Az adatokhoz való hozzáférést illetően az Infotv. 26. § (1) bekezdése rendelkezik úgy, hogy a közfeladatot ellátó szervnek lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse. Az Infotv. azonban már ebben a szakaszában utal arra, hogy az Infotv. kivételeket határozhat meg. Ezen kivételekről – ide nem értve a 3. § 5. pontjában már kivett személyes adatokat – alapvetően az Infotv. 27. §-a rendelkezik. Ennek (2) bekezdése szerint az ezen adatok megismeréséhez való jogot – az adatfajta megjelölésével – törvény korlátozhatja. A jogalkalmazói értelmezés szükségességét és lehetőségét még a törvényi korlátok sem zárják ki, hiszen az adatkezelő, a hatóság vagy a bíróság részéről mindig vizsgálatot (mérlegelést) igényel az, hogy az adatokat közfeladatot ellátó szerv kezeli-e, hogy az adatok közérdekű adatok-e, hogy azok kiadását törvény korlátozza-e. Ezen törvényi értelmezés körében veti fel a határozat azt, hogy a Hpt.-nek – az Eximbankra is alkalmazandó – banktitokra vonatkozó rendelkezése nem áll összhangban az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontjával, illetve hogy ezek között nincs kapcsolat. Az Infotv. 27. § (2) bekezdése a korlátozhatóság különféle esetköreit jelöli meg. Az egyes törvények megnevezését nyilvánvalóan nem teheti meg, ahogyan az egyes esetkörökbe sorolható törvényeket illetően sem lehet érvényességi feltétel, hogy expressis verbis hivatkozzanak az Infotv. 27. § (2) bekezdésére vagy akár csak arra a szóösszetételre, ami ott szerepel. Ilyen oda-vissza hivatkozás nélkül is, a józan ész alapján belátható, hogy a banktitok intézménye olyan jogintézmény, amelynek léte egy pénzügyi szolgáltató rendszerrel bíró országban központi pénzügyi és devizapolitikai érdek. Ebből következően a banktitokról rendelkező törvény – az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontjával összhangban – korlátozhatja a közérdekű adatokhoz való hozzáférést. Ezzel együtt az valóban felvethet alkotmányjogi kérdést, hogy valamely konkrét adathoz való hozzáférés korlátozása az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével összhangban van-e. Ilyen vizsgálat esetén az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint kell eljárnia, s ott az indítvány keretei között vagy a hivatalbóli eljárása esetén lehetőleg teljes körűen értékelnie kell az érintett alapjoggal szembeállítható más alapjogokat vagy alkotmányos értékeket.

[99] A világban az egyes államok különféle exportfinanszírozási modelleket működtetnek. A szakirodalom szerint ezeknek az ügyleteknek az ügyféloldali adatai szigorúan bizalmasan kezeltek. Tény, hogy a konkrét adatok hozzáféréseinek korlátozását illetően a Hpt., illetve az Exim törvény nem nevesít külön célmeghatározást, nem magyarázza a korlátozás szükségességét és arányosságát. Ugyanakkor éppen a határozatban hivatkozott és az MFB-re vonatkozó kivételszabályok azt is jelezhetik, hogy az Eximbankra évtizedek óta változatlan tartalommal vonatkozó banktitokszabályok mögött a korlátozást megalapozó törvényhozói mérlegelés van. Álláspontom szerint a mulasztás megállapításához ezeknek a körülményeknek teljesebb körű feltárására lett volna szükség, ami a bank felügyeletét, a pénzügyi felügyeletet ellátó miniszterek vagy akár a Magyar Nemzeti Bank álláspontjának az ismeretét is feltételezné.

[100] 3. Álláspontom szerint a határozat érvelése magyarázat nélkül hagyja, hogy a mulasztást megállapító rendelkezés „a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatnak minősülő banktitok” kifejezést használja. Az adatvédelmi jogszabályok állandó szabálya 1992-től, hogy törvény közérdekből – az adatok körének kifejezett megjelölésével – elrendelheti a személyes adat nyilvánosságra hozatalát. Ezek az Infotv. szerint a közérdekből nyilvános adatok. Közérdekből nyilvános adatnak törvény minősíthet – nyomós közérdekből – olyan adatot, amely egyébként nem közérdekű adat (pl. egyes személyes adatokat, jellemzően állami nyilvántartásoknál), de a megismerésük és terjesztésük mások jogainak a védelméhez vagy gyakorlásához szükséges. A határozat maga sem hivatkozik arra, hogy a hitelügyleteknek az ügyfél nevét és a hitel összegét megjelenítő adatának közzétételét valamely törvény kifejezetten elrendelte volna.

Budapest, 2023. március 21.

*Dr. Handó Tünde s. k.,*  
alkotmánybíró

[101] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2023. március 21.

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Juhász Miklós alkotmánybíró különvéleménye*

[102] Egyetértek a rendelkező rész 2. pontjában foglalt elutasítással, de nem értek egyet a rendelkező rész 1. pontjában megállapított mulasztás szövegezésének jelen formájával, valamint az indokolásnak a közpénzek és a banktitok viszonyával kapcsolatos részeivel, ezért a határozathoz az alábbi különvéleményt fűzöm.

[103] 1. A határozat rendelkező részének 1. pontja az Eximbankot közpénzzel gazdálkodó szervezetként nevesíti. Ez a megállapítás csak pontosításokkal állja meg a helyét. Az Eximbank által folyósított hitelek forrása ugyanis – hasonlóan a kereskedelmi bankok által szerzett forrásokhoz – alapvetően piaci alapú (hitelfelvétel a bankközi piacon, kötvénykibocsátás). Emellett forrás oldalon megjelenik a tulajdonos állam tőkejuttatása és a kedvezményes hitelekhez nyújtott állami támogatás. (Ez utóbbi egyébként azon kereskedelmi bankok forrás oldalán is megjelenik, amelyek közreműködnek a Kormány által megfogalmazott gazdaságélénkítő, családtámogatási, otthonteremtési programokban, a kis- és középvállalkozásokat, agrárpiaci szereplőket segítő célkitűzések megvalósításában.)

[104] Az Eximbank és az ügyfél viszonylatában viszont az eszközoldalon a közpénz fogalma nem értelmezhető, hiszen a pénzügyi szolgáltatásait a saját nevében, saját forrásai terhére nyújtja, a pénzkölcsönhöz tapadó kiadása, követelése, bevétele nem az állam bevétele, kiadása, követelése. Következik ez egyrészt a Korm.r. 12. §-ából, miszerint a kötött segélyhiteleket az Eximbank saját forrásaiból nyújtja. Következik továbbá az Alaptörvény 38. cikk (5) bekezdéséből, amelynek értelmében „[a]z állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint”. Az alkotmányozó tehát kifejezetten elválasztotta egymástól az államot és a tulajdonában álló gazdálkodó szervezeteket, mint amilyen az Eximbank is.

[105] Kétségtelen, hogy ez a fajta önállóság a kötött segélyhitelezés esetében korlátozottan érvényesül, de a határozat rendelkező részének 1. pontja nem szűkíti le a mulasztást az ilyen típusú, viszonylag ritkán előforduló hitelezésre, azt általános jelleggel fogalmazza meg, vonatkoztatja a bank minden hiteltermékére, valamennyi pénzügyi szolgáltatási tevékenységére anélkül, hogy azok sajátosságait vizsgálta volna. Mindemellett ezen ügyletek forrása is alapvetően piaci alapú, tehát nem közpénz.

[106] 2. Az előzőekben írtaktól függetlenül azonban a jelen ügyben az Infotv. 3. § 5. pontjában írtak alapján valóban közérdekűnek minősülnek az igényelt adatok, mert azok az Eximbank mint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv kezelésében vannak, ekként vonatkoznak rá az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének

második fordulatában írtak. Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontja, amely szerint „[a] közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot – az adatfajta meghatározásával – törvény [...] központi pénzügyi [...] érdekből [...] korlátozhatja”.

- [107] Nem értek egyet a határozat azon megállapításával, miszerint a banktitok a központi pénzügyi érdek „védelmére – mivel funkciója szerint nem a hitelnyújtó bankot, hanem az ügyfelet védi – nem is feltétlenül alkalmas” (lásd a határozat indokolásának V. fejezetét, Indokolás [77] és köv.). A banktitok léte, amelyet a jogalkotó törvényi szinten, a Hpt. 160. § (1) bekezdésében nevesített, ilyen központi pénzügyi érdeknek minősül. A banktitok ugyanis a pénzügyi intézményrendszer egyik fundamentuma, ennek fellazításával a pénzügyi rendszerbe vetett piaci bizalom sérülhet.
- [108] Azzal egyetértek, hogy a banktitok az ügyfél rendelkezési jogát védi, maga döntheti el, hogy az őt érintő adatokat elérhetővé teszi vagy sem. A banktitok tehát e természetéből fakadóan az Eximbank ügyfele vonatkozásában a magántitok körében értékelendő. A magántitok pedig az Alaptörvény VI. cikk (1), illetve (3) bekezdésének a részét képezi. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésén nyugvó magántitok-védelem megilleti a nem természetes személyeket is {az adótitok vonatkozásában lásd a 3223/2018. (VII. 2.) AB határozatot (a továbbiakban: Abh3.), Indokolás [47]}.
- [109] Következésképpen a jelen ügyben az adatigénylő közérdekű adatok megismeréséhez való alapjoga nemcsak egy – egyébként igazolható és erős – nevesített közérdekkel, a központi pénzügyi érdek védelmével, hanem a hitelt igénybe vevő ügyfél magántitok védelméhez való alapjogával is ütközik. Ezzel kapcsolatban azonban a határozat csak egy rövid utalást tartalmaz, és sommásan megállapítja, hogy a magánszférához való jog sem korlátozhatatlan, ezért „az adatok nyilvánosságához fűződő alkotmányos érdek főszabály szerint megelőzi a titokvédelmi érdekeket” (Indokolás [83]). Álláspontom szerint nagyobb hangsúlyt kellett volna fektetnie a határozatnak a két alapjog közti egyensúly megteremtésére (fair balance, schonender Ausgleich), amely nyomán a rendelkező rész mulasztást megállapító eleme legalább pontosításra, akár mellőzésre kerülhetett volna.
- [110] 3. Álláspontom szerint a közérdekű adatigénylő és az Eximbank ügyfele mellett egy harmadik alapjogi jogosult, az Eximbank érdekeit is a mérlegelés körébe kellett volna vonni. A banktitoknak minősülő adatok ugyanis a bank szempontjából egyben üzleti tevékenységével kapcsolatos adatnak is minősülnek, amelyek az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a VI. cikk (1) bekezdéséből levezetett magántitok keretében üzleti titokként alkotmányos védelmet élveznek (lásd Abh3., Indokolás [47]–[48]).
- [111] Ebből következően az információszabadság korlátozása nemcsak az Infotv.-ben rögzített okokból merülhet fel, hanem a köztulajdonban álló, profitorientált gazdasági társaságok esetében az is értékelendő, hogy a közérdekű adat kiadása nem okoz-e aránytalan sérelmet az üzleti tevékenységével kapcsolatban (lásd hasonlóan Abh2., Indokolás [78]). Ebben az összefüggésben irányadónak tekintem, hogy nem az ügyfél nevének, a hitel összegének és az adományelem összegének nyilvánosságra hozatala juttatná a köztulajdonban álló adatkezelő versenytársát indokolatlan előnyhöz, hanem az, hogy az egyik pénzügyi intézmény az egyébként banktitoknak minősülő adatokat kiadni köteles, a versenytársat pedig ilyen kötelezettség nem terheli. Ez a különbségtétel azért fontos, mert az Eximbank üzleti tevékenysége nem korlátozódik a nem piaci termékek értékesítésére, hanem jelentős volumenben piaci ügyleteket is bonyolít.

Budapest, 2023. március 21.

*Dr. Juhász Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Márki Zoltán alkotmánybíró különvéleménye*

- [112] 1. Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontja alatti, az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva tett megállapításával, miszerint az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével összefüggésben mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn. Kisebbségben maradván különvéleményt csatolok a döntéshez [Abtv. 66. § (2) bekezdés].
- [113] Álláspontom szerint a rendelkező rész 1. pontja szerint szándékolt tartalmú szabályozás iránti elvárás sem a VI. cikk (3) bekezdéséből, sem a 39. cikk (2) bekezdéséből, sem pedig különösen ezek egymással összevett jelentéstartalmából nem vezethető le.
- [114] Egyébiránt a határozat rendelkező részének 2. pontja alatti elutasítással szemben kifogásom nincs.

- [115] 2. Az alapügyben a Fővárosi Törvényszék elsőfokú – s a Fővárosi Ítéletábrla által helybenhagyott – ítéletével kötelezte az Eximbankot az indítványozó (felperes) közérdekű adatigénylés címén benyújtott keresetének megfelelő, s meglévő adat kiadására. A Kúria – felülvizsgálati eljárásban hozott ítéletével – a jogerős határozatot hatályon kívül helyezte, az elsőfokú döntést megváltoztatta, és a keresetet elutasította.
- [116] 3. Kétségtelen az alapl dilemma, miszerint a tárgyi adatigénylés az Infotv. alapján nem tagadható meg (amire hivatkozik az indítványozó); a Hpt. alapján pedig nem teljesíthető (amire hivatkozik a Kúria).
- [117] Az ellentmondás látszólagos, valójában különböző érdekek egyidejűségéről van szó. Olyan realitás, aminek garanciális feltételrendszere nem hiányzik, s nem hiányos, hanem adott. A jogérvényesítés bírósági úton, ki- perlés által biztosított. A határozat viszont a meglévő jogállapotot elégtelennek tartja, s – a mulasztás megállapításával – további jogi rendezést vár el, ami magában hordja a hangsúly elbillenését, amit pedig nem látok indokoltnak.
- [118] Az adatigénylő indítványozó panasza nyomán a közérdeklődésre számot tartó adat megismerhetősége iránti hiányérzet nem – s különösen nem alaptörvény-ellenesség előidézésével járó – szabályozási kötelezettség elmulasztásából fakadó.
- [119] Álláspontom indoka a következő.
- [120] 4. Kétségtelen, hogy az adott pénzügyintézetet (Eximbank) létesítő, fenntartó akarat kezdettől fogva kettős érdekű: – egyfelől a nemzetközi piacgazdaságban részvétel, másfelől külpiacon a hazai vállalkozók előnyhöz vagy a versenytársakkal azonos pozícióba juttatása; – egyfelől az általános pénzügyintézeti szabályozáshoz alkalmazkodás, másfelől az intézményhez fűződő kormányzati, külgazdasági és költségvetési kapcsolatok; – egyfelől a kereskedelmi bankok finanszírozási korlátai miatt exportfinanszírozási rés megszüntetése, másfelől a (mindenkori) kormány gazdaságpolitikai célkitűzéseivel összhangban álló, következményét tekintve végső soron a központi költségvetést érintő tevékenység, nem a költségvetés finanszírozásának feladata, hanem az export finanszírozásának érdeke.
- [121] Ezek az érdekek ma is változatlanok, s az Exim törvény szerinti (hatályos) szabályozásban is nyomon követhetők.
- [122] Amint nyomon követhető az is, hogy miben áll a pénzügyintézeti szférából fakadó szabályozottság következményeként az intézményre háruló titoktartási kötelezettség. Erről rendelkezik az Exim törvény 24. §-a, miszerint „[a]z üzleti titok védelméről szóló 2018. évi LIV. törvény 1. § (1) bekezdésében meghatározott üzleti titok és a Hpt.-ben meghatározott banktitok megtartására vonatkozó kötelezettség nem terjed ki – a Hpt.-ben meghatározott szerveken túlmenően – a miniszter által vezetett minisztérium és az államháztartásért felelős miniszter által vezetett minisztérium részére adott adatszolgáltatásra, valamint a Mehib Rt. részére továbbított, valamint a Központi Statisztikai Hivatal részére statisztikai célból egyedi azonosításra alkalmas módon továbbított adatokra sem.” Következésképpen az Eximbank egyfelől banktitok és üzleti titok birtokosa (jogosultja és kötelezettje), másfelől viszont ez alól törvényi felmentése van az adott miniszter irányába.
- [123] Ezt a – pénzügyintézet mibenlétével, kettős természetével összhangban álló, ekként kiegyensúlyozott – szabályozást a határozat szerinti elvárás megbillenti, s (lényegében a Kúria döntésével szemben) az indítványozó adatigényének kielégítése irányába tolja, amit nem tartok helyesnek, nem tartom az Alaptörvény által igazolhatónak.
- [124] Álláspontom szerint a kettős természetű tevékenység azt is jelenti, hogy nem csupán (pénz)piaci, hanem állami (külgazdasági, nemzetgazdasági) érdekektől sem közömbös tevékenységről van szó, ami az adatolás, adatátadás szempontjából sem közömbös.
- [125] 5. Jelen esetben nem, illetve nem csupán általában véve a közpénz, avagy a közfeladat (különösen nem csupán ezek pusztán fogalmisága), hanem inkább a célba vett intézmény egyedülálló természete különösen az, ami az indítványozó panaszára adott válasz szempontja kell legyen, illetve kellett volna lennie.
- [126] 6. Mindemellett kétségtelen, hogy a közérdekűség és a közpénz fogalma egyaránt értelmezés tárgya, melynek kapcsán – az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése és 28. cikke nyomán – álláspontom a következő.
- [127] Önmagában a közérdekű adat törvényi fogalmából egyértelműen következik, hogy az Infotv. szerinti szabályozás tárgya (e fogalom alá az tartozik; vö. Infotv. 3. § 5. pont), ami vagy (funkcióját tekintve) az adott szerv tevékenységére vonatkozó, vagy (állagát tekintve) az adott szerv közfeladata ellátásával összefüggésben

keletkezett. Vagyis mindkét esetben meglévő, és egyben (egyidejűleg) az adott szerv kezelésében van. Másképpen szólva a szabályozás meglévő (nem jövőbeli, avagy reménybeli) adatra vonatkozó és olyanra (arra), amit a szerv kezel, azaz uralma alatt áll. E két feltétel (tehát a meglévőség és az uralom alatt állás) konjunktív, és azt jelenti, hogy reális (valóságos) lehetőség van az adatátadásra, ami másfelől az adatátadásra vonatkozó szabályozás teljesíthetőségének is értelemszerű záloga.

- [128] Következésképpen kívül esik a szabályozáson (a szabályozás alapján eleve nem áll fenn kötelezés) az olyan adatra, aminek „fizikai állaga szerinti” jellemzője vagy az, hogy nem meglévő (azaz még „nem keletkezett”), vagy pedig az, hogy nem áll a szerv uralma alatt (utóbbi egyben nyilvánvalóan azt is jelentheti, hogy nem az adott szerv az adat kezelője). Ehhez képest (értelemszerűen) kívül esik a szabályozáson, és ekként nincs törvényi – s nincs a VI. cikk (3) bekezdése szerinti alaptörvényi – alapja a meg nem lévő, csupán (értelemszerűen az adott szerv tevékenységén s közfeladata ellátásán kívül eső) gyűjtés eredményeként jövőben keletkező (előálló) adat kérésének, illetve átadásának.
- [129] 7. A köz használatára szánt vagyon, valamint a közcélok megvalósítását, ellátását célzó vagyon e célra tekintettel és annak érdekében védendő. Az állam vagyonával való gazdálkodás, az állami vagyon működtetése az elfogadott költségvetés szabta keretek között, a vagyon vonatkozásában meghatározott hosszú távú célok, a közcél, közérdek javára történik. Az állam vagyonával való gazdálkodás során érvényes a kétezer éves európai norma: a köz érdeke a legfőbb törvény (a *salus rei publicae suprema lex* elve; vö. EBH 2019. B.15. [48]). Másfelől viszont a közvagyon kezelésének átláthatósága közérdek, a rá vonatkozó adatok közérdekű adatok.
- [130] A köz érdeke és a közérdek egy töről fakadó, viszont árnyalatnyi, ám lényeges különbséget hordozó fogalompár. A köz érdeke mindaz, amiért felelős, aminek szolgálatában álló minden képviselő (s ekként a mindenkori kormány; vö. Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdés).
- [131] A közérdek címzettje pedig a közösség minden tagja, pusztán a közösségbe tartozása nyomán megillető részesége folytán. Ehhez képest a közérdek címen fellépés nem feltétlen jelent egyben a köz érdekében fellépést. A közösség ugyanis a választással kiválasztotta azokat, akiket határozott tartamra szólóan elfogad, akiknek mandátumot ad a köz érdekében álló cselekvésre. Ők a képviselők, akik azután az Alaptörvénnyel és törvénnyel delegálják, meghatározzák a köz érdekében álló feladatot, szolgálatot. Ugyanakkor a közérdek címen fellépő számára biztosított ebbéli jogának kiperelhetősége (amint az jelen alapügyben is járt út volt).
- [132] 8. A közpénzekre vonatkozó adatok közérdekű adatok [Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdés zárómondat]. A közpénz fogalmának jelentéstartalma nyelvtanilag kétségtelen lehetőséget ad különböző terjedelmű magyarázatnak, önmagában véve nem definitív, ehhez képest eltérő értelmezésre is lehetőséget ad, nyelvtanilag.
- [133] Kétségtelen azonban, hogy a közpénz fogalmiságát, szóhasználatát az alaptörvényi akarat kezdettől a központi költségvetéshez kötötte, jellemzően a 36–44. cikk címeként, s különösen a központi költségvetés végrehajtása [37. cikk (1) bekezdés] és az ebben való részesség [39. cikk (1) bekezdés] vonatkozásában. Végül a közpénz fogalmiságának a központi költségvetéshez kötöttségét kifejezetten megállapította a kilencedik alaptörvény-módosítás [39. cikk (3) bekezdés], miszerint közpénz az állam bevétele, kiadása és követelése. Ez pedig összhangban álló azzal, lefedi azt, miszerint az állami kiadásokat és bevételeket a központi költségvetésnek kell tartalmazni átlátható módon és észszerű részletezettséggel [36. cikk (2) bekezdés]. A bevételek beszedésére és a kiadások teljesítésére pedig a Kormány van felhatalmazva [36. cikk (3) bekezdés], amit törvényesen, célszerűen és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani [37. cikk (1) bekezdés].
- [134] Következésképpen a pénz azáltal, illetve attól, másképpen szólva akkortól közpénz, hogy a központi költségvetés – törvényileg – kiadásként vagy bevételként kreálja, pontosabban deklarálja. A központi költségvetés a köz érdekének szolgálatában álló, szolgálatára választott képviselők közül álló Országgyűlés privilégiuma [1. cikk (2) bekezdés c) pont], az állam elengedhetetlen pénzügyi dokumentuma [3. cikk (3) bekezdés b) pont, (5) bekezdés]. A központi költségvetés alapján kell folytatni az államháztartást. [az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 4. § (1) bekezdés] Az államháztartás a költségvetés intézményi feltétele, végrehajtásának szabályozott rendje. A közpénz pedig eszköz, a közfeladatok ellátását tervező, finanszírozó államháztartás pénzeszköze. (Áht. 2. §) Az államháztartás központi és önkormányzati alrendszerből áll [Áht. 3. § (1) bekezdés]. Az alrendszerbe tartozó minden szervezet, intézmény [Áht. 3. § (1)–(3) bekezdés] – értelemszerűen – a közpénz letéteményese. S ezzel összhangban álló az Állami Számvevőszék alaptörvényi feladatköre és hatásköre. [Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdés]
- [135] Kétségtelen, hogy a költségvetés végrehajtása, az államháztartás működése a közpénz által történik, kezdődik. A közpénz eszköz, az állami cél, közfeladat – költségvetés szerinti – megvalósításának eszköze. A közpénz le-

tétevényese a költségvetéssel kapott (törvényi) mandátum alapján az államháztartás adott szerve. A költségvetésből kikerülő közpénz – államháztartás rendszerébe nem tartozó – birtokosa az állami cél megvalósításáért felelős. Ha azonban a közpénz célba ért, akkor a közpénzt célba juttató korábbi – államháztartás rendszerébe nem tartozó – (közpénz)birtokos ebbéli mandátuma lejárt, s nem kötelezhető feltétlen, csupán közérdeklődés, közérdekűség címén a közpénz további sorsának kísérése, számontartására.

- [136] Általában véve nem tartom elfogadhatónak a *fiat iustitia pereat mundus* merev elvét, különösen nem olyan alapvető jog esetében, ami nem apriori. A közérdekű adat megismeréséhez fűződő jog ilyen. A tárgyi jog által kreált, az alaptörvény által a többi alanyi jog közül kiemelt; ekként szabályozható, korlátozható, viszont lényeges tartalma nem üresíthető ki. Utóbbi e jog esetében azt jelenti, hogy az adat közérdekűségében való állásfoglalás az origója a megismerése jogának. Ha az adat nem közérdekű, akkor nincs a VI. cikk (3) bekezdése szerinti jog, s ekként az ki sem üresíthető.
- [137] 9. Megemlítem, hogy ettől – a közpénz közérdekből megismerhetőségéhez fűződő érdektől – más kérdés a költségvetési érdek védelmének ügye, ami mind a bevételi, mind a kiadási oldalon, attól függetlenül büntetőjogilag védendő érdek, hogy az elkövető része-e az államháztartásnak [vö. a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 396. §].
- [138] 10. Az alapügyben a hatályos jogállapot szerinti jogérvényesítési helyzet a következő. Az Infotv. 3. § 5. pontja meghatározza, hogy mi közérdekű adat.
- [139] A Btk. 220. §-a pedig büntetni rendeli a közérdekű adattal visszaélést. Ekként két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő vétséget követ el, „aki a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvényi rendelkezések megszegésével közérdekű adatot az adatigénylő elől eltitkol, vagy azt követően, hogy a bíróság jogerősen a közérdekű adat közlésére kötelezte, tájékoztatási kötelezettségének nem tesz eleget” [Btk. 220. § (1) bekezdés a) pont]. Ennek háttérében az Infotv. 31. § (1), illetve (7) bekezdése szerinti rendelkezések vannak. Ehhez képest tehát, ha a bíróság határozata ellenére nem teljesítik a tájékoztatási kötelezettséget, az már oly mértékben sérti a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő érdeket, ami büntetőjogilag tényállásszerű. Így zár össze az Alaptörvény mögött az Infotv. és a Btk.
- [140] Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése szerint mindenkinek joga a közérdekű adat megismerése. Ennek érvényesítése, a közlés önkéntessége elmaradásának kötelezéssé kényszerítése bírósági úton kiperelhető (kikényszeríthető). A közérdekűség kérdését eldöntő bírósági döntéssel szembeni engedetlenség pedig hivatalból üldözendő bűncselekmény. Mindehhez társul a VI. cikk (4) bekezdésén nyugvó intézményi biztosíték, illetve monitorizálás. Alaptörvényben biztosított jog érvényesülésének szolgálatára ennél rigorózusabb szabályrendszer nehezen elképzelhető, s nem is lenne indokolt.
- [141] 11. Álláspontom szerint nem csupán az a kérdés, hogy a közpénz fogalmának terjedelme önmagában mekkora, hanem az sem hagyható szem elől, hogy a mindenkori (fogalmi) terjedelmével legyen szoros követésben a közpénz valóságos védelme. Másképpen szólva, ha olyan terjedelmű a közpénz „átláthatóság” szempontú fogalma, amit viszont nem tud követni (lekövetni) a védelme, akkor az – álláspontom szerint – az Alaptörvény védelme címén sem igazolható.
- [142] A közpénz alaptörvényi védelme pedig nem csupán visszaélés elleni védelmet, hanem a köz érdekének védelmét is jelenti. A köz érdekének védelmét jelenti részint a nemzetgazdaság érdekének védelme és az eladósodottságtól való védelem. Másképpen szólva az ilyen értelemben felfogott érdekvédelemnek és az átláthatóságnak egyensúlyban, kiegyensúlyozottságban kell állnia.
- [143] Álláspontom szerint a hatályos szabályozás e kérdésben, s jelen esetet tekintve nem deficit.

Budapest, 2023. március 21.

Dr. Márki Zoltán s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1391/2019.  
Megjelent a Magyar Közlöny 2023. évi 56. számában.

