

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3233/2023. (VI. 2.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Handó Tünde, dr. Márki Zoltán, dr. Salamon László, dr. Sulyok Tamás és dr. Szívós Mária* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Schanda Balázs* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.22.339/2012/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 27. §-a alapján az indítványozó – jogi képviselője (dr. Tordai Csaba ügyvéd) útján – 2013. június 3-án alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Fővárosi Ítéltábla 2 Pf.22.339/2012/4. számú jogerős ítéletének – a Fővárosi Törvényszék 69.P.23.736/2012/5. számú ítéletére is kiterjedő – megsemmisítése iránt.
- [2] 1.1. Az indítványozó a bírósági eljárást megelőzően közérdekű adat kiadása iránti megkereséssel fordult a Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársasághoz (a továbbiakban: MFB), amelyben kérte, hogy küldje meg egy Kft.-vel 1999. január 1-je és 2000. december 31-e között kötött kölcsön- és hitelszerződést. Kérte továbbá az e szerződéshez kapcsolódó cenzúra vagy hitelbizottsági döntésre, a szerződés teljesítésére, a hitel vagy kölcsön visszafizetésével kapcsolatos elszámolásra, valamint minden, a szerződés előkészítésével, megkötésével és teljesítésével kapcsolatos egyéb dokumentáció kiadását.
- [3] 1.2. Az MFB megtagadta az adatigénylés teljesítését. Arra hivatkozott, hogy a megkeresés tárgya teljes egészében banktitkot képez.
- [4] 1.3. Az indítványozó ezért keresetet nyújtott be, amelyben kérte, hogy a bíróság állapítsa meg az adatigénylés teljesítése megtagadásának jogellenes voltát, és kötelezze az MFB-t a fentiekben megjelölt adatok kiadására.
- [5] 1.4. Az elsőfokú bíróság a keresetet elutasította. Indokolása szerint éles határt kell húzni az MFB-nek a rábízott vagyonnal kapcsolatos tevékenysége és a hitelezési tevékenysége között, illetve ennek megfelelően különbséget kell tenni az állami vagyonnal és a hitelezési tevékenységgel kapcsolatos titoktartási kötelezettség között. Álláspontja szerint az állami vagyonnal kapcsolatos adatok, információk nem tartoznak a bankitok körébe, ám a hitelezési tevékenységhez kapcsolódó, az egyes ügyfelekre vonatkozó adatok a törvényben meghatározott két kivételtől eltekintve banktitkoknak minősülnek.
- [6] 1.5. Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét helyben hagyta.
- [7] Hangsúlyozta: kétségtelen, hogy az MFB állami vagyont kezel, azonban ezt sajátos tevékenység során hitelintézetként végzi. A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (a továbbiak-

- ban: régi Hpt.) 50. § (1) bekezdése alapján megállapította, hogy a perben igényelt adatok banktitoknak minősülnek. A másodfokú bíróság szerint ezért abban a kérdésben kellett állást foglalnia: a közérdekű adatok, illetőleg a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő igény előnyt élvez-e a banktitokhoz fűződő joggal szemben.
- [8] Utalt arra, hogy az állami vagyronról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Vagyontv.) 5. § (1) bekezdése szerint közérdekből nyilvános adatnak minősül az állami vagyonnal való gazdálkodásra vonatkozó és közérdekű adatnak nem minősülő adat. Ezen adat megismerhetőségét azonban külön törvény korlátozhatja. Az adott ügyben az MFB személyi minőségére tekintettel irányadó régi Hpt. rendelkezései egyértelműen meghatározzák azokat az eseteket, amikor harmadik személynek a banktitok kiadható. E felsorolás azonban a közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok körét nem említi. Az adott esetben ezért a régi Hpt.-nek azt a rendelkezését kell alapul venni, amely szerint, aki banktitok birtokába jut, köteles azt időbeli korlátozás nélkül megtartani [rég Hpt. 55. § (1) bekezdés].
- [9] A másodfokú bíróság rámutatott arra is, hogy a régi Hpt. az üzleti titokra vonatkozóan tartalmaz olyan rendelkezést, amely alapján az információt a közérdekű adatok nyilvánosságára és a közérdekből nyilvános adatra vonatkozó esetekben nem lehet üzleti titokra hivatkozással visszatartani (rég Hpt. 55/A. §). A régi Hpt. mint speciális jogszabály, ezért sem pozitív, sem negatív szabályozással nem teremt meg annak lehetőségét, hogy banktitok esetében ezek az információk közérdekű adat, vagy közérdekből nyilvános adat tartalmára hivatkozással kiadásra kerülhessenek.
- [10] A fentiekben kifejtettek alapján a másodfokú bíróságnak az volt az álláspontja, hogy a régi Hpt. szabályozása a Vagyontv. 5. § (1) bekezdésének második mondata szerinti kivételt jelenti, vagyis a régi Hpt. mint speciális jogszabály banktitokkal kapcsolatos szabályai a közérdekből nyilvános adatok megismerését korlátozzák.
- [11] 2. Az indítványozó a jogerős ítélet ellen benyújtott alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésben foglalt alapvető jog sérelmét állította. Hivatkozott továbbá az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésében foglaltakra is.
- [12] Kifejtette, hogy az MFB „nem egy magántulajdonban álló, a tulajdonosai pénzből gazdálkodó, normál kereskedelmi bankként” működő hitelintézet. Ennek alátámasztására utalt a Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény (a továbbiakban: MFB tv.) 1. § (2) bekezdésére, 2. §-ára, 3. § (1) bekezdésére, továbbá az 5. § (1) bekezdés a) pontjára. Erre alapítottnan kifejtette, hogy „[a]z adós, aki az MFB Zrt. hitelét igénybe veszi, mindennek tudatában van: maga választja azt a lehetőséget, hogy a közcélokat szolgáló, közpénzekből működő MFB Zrt.-től vesz fel hitelt – különösen arra tekintettel, hogy a hitelvétele célja érdekében kereskedelmi banki szolgáltatáshoz kedvezőtlenebb feltételekkel vagy sehogyan nem jut hozzá”. Az indítványozó álláspontja szerint a közösségnek az információszabadság keretében joga van ahhoz, hogy a közpénzekből, közcélok érdekében nyújtott hitel feltételeit és részleteit megismerhesse, mivel a közpénz felhasználásának átláthatósága csak így érvényesülhet.
- [13] Nézete szerint a banktitok rendeltetése, hogy az ügyfél szentitív gazdasági érdekeivel összefüggő egyes adatait, üzleti titkait védelmezze. „A banktitok ezért az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében elismert magánélet védelméhez való jog érvényesülését szolgálja.” Az indítványozó kifejtette, hogy a magánautonómia a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog legitim korlátja lehet. A korlátozás „alaptörvény-szerűségéhez” szükséges azonban, hogy a korlátozás arányos legyen.
- [14] Rámutatott, hogy az információszabadság jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 27. §-a közérdekű adatok megismerésének korlátjaként a banktitkot nem nevesíti. Utal azonban arra, hogy az üzleti titok a közérdekű adat megismerésének korlátja lehet. Álláspontja szerint a banktitok és az üzleti titok definíciójának összevetéséből megállapítható, hogy „a banktitok minden esetben kimeríti az üzleti titok fogalmát is”. Ebből következően – álláspontja szerint – nincs alkotmányos indok arra, hogy a magánautonómia védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága közötti egyensúly magtálalása során a banktitok más megítélés alá essen, mint az üzleti titok. A bíróságnak ezért a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 81. § (3) bekezdése alapján kellett volna eljárnia. A régi Ptk. hivatkozott rendelkezése értelmében a bíróságnak ezért vizsgálnia kellett volna, és ehhez mérten a kért adatok kiadását csak akkor tagadhatta volna meg, ha az az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okoz. Álláspontja szerint az érintett jogszabályi rendelkezések előbbiek szerinti értelmezése következik az Alaptörvény 28. cikkében foglaltakból is.

II.

- [15] 1. Az Alaptörvénynek az alkotmányjogi panaszban hivatkozott – az indítvány elbírálásakor hatályos – rendelkezése:

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

- [16] 2. Az Infotv. érintett rendelkezése:

„26. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek (a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv) lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot – az e törvényben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.”

- [17] 3. Az MFB tv. érintett – az indítvány elbírálásakor hatályos – rendelkezései:

„10/A. § (1) Az MFB Zrt. esetében - az ügyfél személyének, az ügylet összegének, valamint az arra jogosult pártoknak a működési feltételeiket szolgáló ingatlanok vásárlásához szükséges, külön törvényben szabályozott pénzkölcsön nyújtására vonatkozó szerződések, biztosítéki szerződések, továbbá a kapcsolódó végrehajtási eljárás iratai kivételével - banktitok minden olyan, az egyes ügyfelekről az MFB Zrt. rendelkezésére álló tény, információ, megoldás vagy adat, amely ügyfél adataira, vagyoni helyzetére, üzleti tevékenységére, gazdálkodására, tulajdonosi, üzleti kapcsolataira, valamint az MFB Zrt. által vezetett számlájának egyenlegére, forgalmára, továbbá a pénzügyi intézménnyel kötött szerződéseire vonatkozik.

(2) Nem minősül banktitoknak az MFB Zrt. tulajdonában álló, illetőleg a rábizott vagyon körébe tartozó gazdasági társaságok tulajdonlásával, illetve tulajdonosi irányításával összefüggő az MFB Zrt. rendelkezésére álló tény, információ, megoldás vagy adat, amely e társaságok személyére, vagyoni helyzetére, üzleti tevékenységére, gazdálkodására, tulajdonosi kapcsolataira vonatkozik.

(3) Nem minősül banktitoknak a QUAESTOR Pénzügyi Tanácsadó Zártkörűen Működő Részvénytársaság, továbbá a közvetlen vagy közvetett részesedésével működő gazdasági társaságok 3. § (2) bekezdése szerinti ügyleteire vonatkozó szerződés, biztosítéki szerződés, az ügyletekhez kapcsolódó igényérvényesítési eljárások irata, valamint a döntés-előkészítés és a döntéshozatal során keletkezett irat és adat.

(4) A végső kedvezményezett személyének és az ügylet összegének kivételével a banktitokkal azonos védelem alá esik az MFB Zrt. 2. § h) pontja szerinti feladatköre, valamint a 3. § (3) bekezdése szerinti tevékenysége során a végső kedvezményezettéről az MFB Zrt., valamint az általa megbízott pénzügyi közvetítő rendelkezésére álló minden tény, információ, megoldás vagy adat, amely a végső kedvezményezett adataira, vagyoni helyzetére, üzleti tevékenységére, gazdálkodására, tulajdonosi, üzleti kapcsolataira, a benyújtott pályázatra, valamint az általa megvalósítandó projektekre vonatkozik.

(5) A (4) bekezdésben foglaltakat nem kell alkalmazni az MFB Zrt. európai uniós forrásból nyújtott pénzügyi eszközzel kapcsolatos és az Európai Unió szerveitől származó központi uniós forrásokból nyújtott támogatásokkal kapcsolatos adatok közzétételét előíró uniós jogi aktusok és jogszabályi rendelkezések által meghatározott adatok körére. Nem jelenti a (4) bekezdésben foglaltak sérelmét a 2. § h) pontja szerinti tevékenységekkel összefüggésben ellenőrzésre jogosult szerv részére történő adatszolgáltatási kötelezettség teljesítése.”

III.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának feltételeit vizsgálta, és ennek során megállapította: az indítványozó határidőben benyújtott alkotmányjogi panasz tartalmaz kérelmet tartalmaz [Abtv. 30. § (1) bekezdés, 51. § (1) bekezdés, 52. § (1) bekezdés]. Az indítványozó ugyanis egyértelműen megjelölte a) azt a törvényi rendelkezést (Abtv. 27. §), amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, és amely az indítványozó jogosultságát megalapozza; b) az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét; c) az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírói döntést (Fővárosi Ítéltábla Pf.I.22.339/2012/4. számú ítélete); d) az Alaptörvény általa megsértettnek vélt rendelkezéseit [Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés,

Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdés]; e) az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, valamint f) a kifejezett kérelmet a bírói döntések megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés].

- [18] 2. Az Alkotmánybíróság a fentiekén túl megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz befogadásának egyéb feltételei is fennállnak. Az indítványozó ugyanis érintett az ügyben, mivel a megelőző peres eljárásban félként vett részt (Abtv. 27. §, Abtv. 51. §), továbbá a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeit kimerítette [Abtv. 27. § (1) bekezdés b) pont].
- [19] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 29. §-ában foglalt feltételek vizsgálata körében alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként értékelte, hogy az MFB működésében az MFB tv. 10/A. §-a szerint banktitoknak minősülő adatok megismerhetőségének korlátozása összeegyeztethető-e az információszabadsággal.
- [20] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel az alkotmányjogi panasz befogadásáról határozott.

IV.

- [21] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [22] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény indítvánnyal érintett – és Magyarország Alaptörvényének hetedik módosításával (2018. június 28.) megállapított – VI. cikk (3) bekezdése alapvető jogként garantálja a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot.
- [23] Az Alkotmánybíróság — Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) hatálybalépését követően, az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések 5. pontja kapcsán a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában rögzített szempontokat figyelembe véve — már több határozatában megállapította: az Alaptörvény az alapjog szinte változtatás nélküli átvételével a korábbi alkotmánybírói gyakorlat által kimunkált elvi tételek fenntartása mellett döntött {lásd: 21/2013. (VII. 19.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), Indokolás [38]; 2/2014. (I. 21.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), Indokolás [16]; 5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [26]; 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [27]; 29/2014. (IX. 30.) AB határozat (a továbbiakban: Abh3.), Indokolás [32]; 3026/2015. (II. 9.) AB határozat (a továbbiakban: Abh4.), Indokolás [17]; 4/2015. (II. 13.) AB határozat (a továbbiakban: Abh5.), Indokolás [25]; 6/2016. (III. 11.) AB határozat (a továbbiakban: Abh6.), Indokolás [22]; 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [42]–[43]; 3252/2016. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [24]; 3077/2017. (IV. 28.) AB határozat (a továbbiakban: Abh7.), Indokolás [20]; 3/2018. (IV. 20.) AB határozat (a továbbiakban: Abh8.), Indokolás [32]; 13/2019. (IV. 8.) AB határozat (a továbbiakban: Abh9.), Indokolás [25]; 7/2020. (V. 13.) AB határozat (a továbbiakban: Abh10.), Indokolás [14]}
- [24] Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése alapján is irányadó értelmezése szerint „szoros kapcsolat áll fenn a nyilvánosság elve, a demokrácia és az alapjogok védelme között. A közérdekű adatok nyilvánosságának célja, hogy biztosítsa az állami működés átláthatóságát, a polgárok által történő ellenőrizhetőséget. A közérdekű adatok nyilvánosságát nem lehet önkényesen, kellően súlyos és alkotmányosan elismerhető indokok nélkül korlátozni, máskülönben a közhatalmi tevékenység átláthatósága, ellenőrizhetősége sérülne, ami veszélyt jelent a demokratikus jogállamiságra. A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok nyilvánossága ezért olyan kiemelkedően fontos közérdek, amelyet az információszabadság alapjogának bármilyen korlátozása során mérlegre kell tenni.” (Abh3., Indokolás [53])
- [25] Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben rámutatott, hogy „[l]ényeges szerepe van az információszabadságnak a véleménynyilvánításhoz való jog biztosítását, valamint azon keresztül az állam demokratikus működésének kialakítását illetően” (Indokolás [31]). Az Alkotmánybíróság következetes értelmezése szerint ugyanis „[a] két jog kapcsolata magától értetődő: a tájékozott véleménynyilvánítás feltételezi a közérdekű információkhoz való hozzáférést, az információszabadság »gyakran előkérdése és feltétele a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának« [...], hiszen a kellő informáltság, a tények ismerete a szólásszabadság egyik feltétele [...]” (Abh9., Indokolás [31]; Abh10., Indokolás [14]) Az Alkotmánybíróság kiemelte azt is, hogy „[a]z Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése – a közérdekű adatok egyik fajtájával, a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatokkal összefüggésben – a rendelkezés szövegében kifejezetten megjeleníti a közérdekű adatként történő alaptörvényi minősítés célját: az átláthatóság és a közélet tisztasága elvének biztosítása. Ez az elv – a Nemzeti hitvallásban foglaltakat figyelembe véve – nem csak a közpénzek és a nemzeti vagyona vonatkozó, hanem általában véve a közfeladatok ellátásával összefüggő adatok kezelése szempontjából is irányadó. A Nemzeti

hitvallás értelmében: »[v]alljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi«. Ennél fogva a polgárait szolgáló demokratikus állam működésének egészével, általánosságban a közfeladatok ellátásával kapcsolatos alaptörvényi követelmény tehát az átláthatóság és a közélet tisztasága, valamint a közügyek méltányos, visszaélés és részrehajlás nélküli intézése. A véleménynyilvánításhoz való jog biztosítása mellett, illetve azon keresztül a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapvető jog végeredményben e fenti követelmény érvényre juttatására hivatott.” (Abh1., Indokolás [32]–[33])

- [26] Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „[a] közérdekű adatok körét a törvény preambuluma szerint kifejezetten »az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény VI. cikke alapján« megalkotott, az [Infotv.] 3. § 5. pontja határozza meg, általános jelleggel.
- [27] Az Alkotmánybíróság a közérdekű adat meghatározása során – következetes gyakorlata szerint – alapvetően az Infotv. fogalom-meghatározásából indul ki. Az Alkotmánybíróság az Abh7.-ben kiemelte, hogy az Infotv. 3. § 5. és 6. pontja szerinti adatokat (közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adat) illetően nem vitatott, hogy ezen adatok megismerésének biztosítása az Alaptörvény VI. cikk (2) – jelenleg (3) – bekezdésébe foglalt alapjog érvényesülését szolgálja [Indokolás [30]; lásd még: Abh9., Indokolás [40]].
- [28] Az Alkotmánybíróság az Abh9.-ben utalt továbbá arra is, hogy „[a]z információszabadság nem az érintett szervek hatékony működésének a kárára érvényesül, hanem elvileg éppen ellenkezőleg: bár a transzparencia biztosítása adott esetben idővel, munkaerő-forrás igénybevételével és költséggel járhat, ugyanakkor ez valójában a demokratikus és hatékony működés egyik biztosítója. Az ugyanis, hogy a közfeladat ellátásával kapcsolatos adatok eleve nyilvánosak vagy igény esetén hozzáférhetőek, a működés társadalmi ellenőrzésének egyik eszköze, és ezáltal a hatékony(abb) működés egyik garanciája is.” (Indokolás [32])
- [29] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének értelmezésével összefüggésben hangsúlyozta, hogy „[a]z információszabadság és az azon alapuló alapjogi jogviszony tartalma kötelezettséget teremt a közfeladatot ellátó szervek és személyek számára, hogy bizonyos, a közfeladataikkal összefüggésbe hozható, illetve azt jellemző adatokat proaktív módon nyilvánosságra hozzanak, vagy igény esetén hozzáférhetővé tegyenek” (Abh9., Indokolás [28]).
- [30] 2. A kifejtett szempontokra figyelemmel az Alkotmánybíróság az ügy érdemében elsőként az MFB jogállását vizsgálta annak megítélése érdekében, hogy az olyan közérdekű adatot kezelő szervezetnek minősül-e, amely az általa kezelt adatok kiadására köteles.
- [31] Az MFB tv. 1. § (1) bekezdése szerint „[a]z MFB Zrt. egyszemélyes, zártkörű részvénytársaság formájában működő szakosított hitelintézet”. Emellett a törvény kifejezetten kimondja, hogy „[a]z MFB Zrt. részvényeinek száz százaléka az állam tulajdonában van. A részvények elidegenítése, biztosítékul adása semmis” [MFB tv. 1. § (2) bekezdés].
- [32] Az MFB Zrt. feladata, hogy – az átláthatóság, a célszerűség, a gazdaságosság, a hatékonyság és a prudencia követelményeinek megfelelően – a Kormány közép- és hosszú távú gazdaságstratégiája által meghatározott gazdaságfejlesztési célok megvalósításához szükséges fejlesztési források biztosítása érdekében, részben önállóan, részben más hazai és nemzetközi szervezetekkel közösen részt vegyen az MFB tv. 2. § a)–p) pontjaiban meghatározott feladatok teljesítésében.
- [33] Az MFB Zrt. kizárólag az MFB tv. 2. §-ában felsorolt feladataihoz közvetlenül kapcsolódó üzletszerű tevékenységet végezhet [MFB tv. 3. § (1) bekezdés].
- [34] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az állami vagyonnal való felelős gazdálkodás érdekében szükséges törvények módosításáról, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2010. évi LII. törvényjavaslat általános indokolása kifejezetten hangsúlyozta, hogy az MFB mindenkori feladata a Kormány gazdaságpolitikájának támogatása banki eszközökkel, vagyis fejlesztési hitel- és tőkefinanszírozással elősegíteni a gazdasági növekedést, a versenyképesség javítását, a munkahelyteremtést, a foglalkoztatás megerősítését, a regionális különbségek mérséklését. Emellett kiemelte az indokolás azt is, hogy az MFB „nem profitorientált és nem versenyez a kereskedelmi bankokkal”. A jogalkotó a hivatkozott törvénnyel módosította az MFB tv.-t, amelynek eredményeként az eddigieknél is „hangsúlyosabban megjelenik, hogy a bank [a] Magyar Állam nevében tulajdonosi jogokat gyakorol [...] nemzetgazdasági szempontból jelentős fejlesztések, beruházások megvalósítása, bővítése, hatékonyságának növelése, valamint a versenyképesség javítása érdekében”.
- [35] Az MFB saját vagyonnal és az ún. rábízott vagyonnal gazdálkodik. Utóbbi körbe tartoznak azok a gazdálkodó szervezetek, amelyekben az állam tulajdoni részesedéssel bír, és az állam nevében az MFB gyakorolja a tulaj-

donosi jogokat [MFB tv. 3. § (5) bekezdés]. E vagyoni kört az MFB tv. 1. számú melléklete tartalmazza. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság utal arra, hogy a Vagyontv. 5. § (2) bekezdése szerint „[a]z állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül.”

- [36] A fentiek alapján megállapítható, hogy az MFB közfeladatot ellátó szerv, mert működésének célja a Kormány közép- és hosszú távú gazdaságstratégiájának a megvalósítása. Ebből következően, az MFB olyan jogi személy, amely az adatnyilvánosság biztosítására az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése alapján köteles.
- [37] 3. Az információszabadság alapján a közérdekű adatok (hozzáférés biztosítása, illetve részben közzétételük nyomán) nyilvánosak, azokat bárki megismerheti és terjesztheti (Abh2., Indokolás [25]).
- [38] 3.1. Az információszabadság érvényesülését törvényi szinten az Infotv. garantálja. Az Infotv. 27. §-a rendelkezik a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog korlátozhatóságáról.
- [39] Az adott ügyben az eljáró bíróságok a Vagyontv. 5. § (1) bekezdése és a régi Hpt. 50. §, 51. § és 55/A. §-a együttes értelmezése útján állapították meg a kiadni kért adatok megismerésének korlátozhatóságát. Eszerint a régi Hpt. hivatkozott rendelkezései – a banktitok megismerésével összefüggésben – a Vagyontv. 5. § (1) bekezdésének második mondata szerinti kivételt jelentik, vagyis „a Hpt., mint külön speciális jogszabály banktitokkal kapcsolatos szabályai a közérdekből nyilvános adatok megismerését korlátozzák”.
- [40] Az indítványozó a bíróságok ezen értelmezését részben azért tartotta alaptörvény-ellenesnek, mert álláspontja szerint a banktitok és az üzleti titok definíciójának összevetéséből megállapítható, hogy „a banktitok minden esetben kimeríti az üzleti titok fogalmát is”. Ebből következően – álláspontja szerint – nincs alkotmányos indok arra, hogy a magánautonómia védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága közötti egyensúly magtálalása során a banktitok más megítélés alá essen, mint az üzleti titok. A bíróságnak ezért a régi Ptk. 81. § (3) bekezdése alapján kellett volna eljárnia.
- [41] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben a következőkre mutat rá.
- [42] A régi Ptk. 81. § (2) bekezdése szerint „[ü]zleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek nyilvánosságra hozatala, illetéktelenek által történő megszerzése vagy felhasználása a jogosult – ide nem értve a magyar államot – jogszerű pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekeit sértené vagy veszélyeztetné, és amelynek titokban tartása érdekében a jogosult a szükséges intézkedéseket megtette.” Tartalmában ezzel egyezően határozta meg a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 2:47. § (1) bekezdése is 2018. augusztus 8-ig az üzleti titok fogalmát. A jelenleg hatályos szabályozás szintén ebből a meghatározásból indul ki [lásd: az üzleti titok védelméről szóló 2018. évi LIV. törvény 1. § (1) bekezdés]
- [43] A régi Ptk. 81. § (3) bekezdése szerint „[n]em minősül üzleti titoknak az állami és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai közösségi támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményvel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz – így különösen a technológiai eljárásokra, a műszaki megoldásokra, a gyártási folyamatokra, a munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá a know-how-ra vonatkozó adatokhoz – való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve, hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.”
- [44] A régi Ptk. 81. § (3) bekezdését az Infotv. 27. § (3) bekezdése vette át, vagyis azt nem a hatályos Ptk. tartalmazza.
- [45] A régi Ptk. módosítását követően a bírói gyakorlatban az vált hangsúlyossá, hogy „a közérdekű adatokat fősabály szerint nem lehet üzleti titoknak minősíteni. Ez alól kivételt képeznek azok az adatok, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, mint például a technológiai eljárások, műszaki megoldások, gyártási folyamatok, munkaszervezési és logisztikai módszerek, know-how-ra vonatkozó adatok. Azonban ezek az adatok sem tartoznak az adatnyilvánosság alóli kivételek közé, ha azok kiadásának megtagadása a közérdekből nyilvános adatok megismerésének képezi akadályát.” (Kúria, Pfv.IV.21.454/2013/3. számú határozat)
- [46] 3.2. Az Alkotmánybíróság a következőkben azt vizsgálta, hogy a banktitok – az indítványozó érvelésére figyelemmel – minősülhet-e az üzleti titok egy fajtájának, és ebből következően alkalmazhatók-e rá a fenti szabályok.

- [47] A régi Hpt. 50. § (1) bekezdése szerint „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.” Ezzel egyezően rendelkezik a hatályos hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) 160. § (1) bekezdése is. Ebből következően a banktitok lényegében a pénzügyi intézmény kezelésében lévő azon alapvető személyes és pénzügyi adatoknak a védelmét biztosítja, amelyek a bankkal (pénzügyi intézménnyel) szerződő ügyfélre vonatkoznak.
- [48] Az MFB tv. – jelenleg hatályos – 10/A. § (1) bekezdése alapján „[a]z MFB Zrt. esetében – az ügyfél személyének, az ügylet összegének, valamint az arra jogosult pártoknak a működési feltételeiket szolgáló ingatlanok vásárlásához szükséges, külön törvényben szabályozott pénzkölcsön nyújtására vonatkozó szerződések, biztosítéki szerződések, továbbá a kapcsolódó végrehajtási eljárás iratai kivételével – banktitok minden olyan, az egyes ügyfelekről az MFB Zrt. rendelkezésére álló tény, információ, megoldás vagy adat, amely ügyfél adataira, vagyoni helyzetére, üzleti tevékenységére, gazdálkodására, tulajdonosi, üzleti kapcsolataira, valamint az MFB Zrt. által vezetett számlájának egyenlegére, forgalmára, továbbá a pénzügyi intézménnyel kötött szerződéseire vonatkozik.” Az MFB tv. e rendelkezését az egyes állami tulajdonú szakosított hitelintézetekre vonatkozó törvények módosításáról szóló 2010. évi CLX. törvény iktatta a törvénybe (MFB tv. 2014. július 16-ig hatályos 18/A. §-a).
- [49] A hivatkozottak alapján látható, hogy a Hpt. és az MFB tv. eltérő tartalommal határozza meg a banktitok fogalmát, részben igazodva az MFB-nek a kereskedelmi bankokétól eltérő – közérdekű – jogállásához. Ebből következően az MFB tv. 10/A. § (1) bekezdése értelmében nem minősül banktitoknak az ügyfél személyére és az ügylet összegére vonatkozó adat. Emellett azonban az MFB által megkötött szerződés minden más adata – például a hitelnyújtás körülményei, a visszafizetés feltételei, a teljesítés biztosítékai – banktitoknak minősülnek.
- [50] A fentiekből következően a banktitok törvényi fogalmából megállapítható, hogy a banktitok és az üzleti titok eltérő titokfajták. A banktitok lényegében a bankkal szerződést kötő ügyfeleket védi, míg az üzleti titok, amely egy szervezet (a jelen esetben: bank) tevékenységi körébe tartozó szolgáltatásokra vonatkozik, annak piaci helyzetének védelmével és működésével van összefüggésben. E szempontokra is figyelemmel az üzleti titokra vonatkozó szabályokat nem lehet automatikusan kiterjeszteni a banktitokra.
- [51] Az Alkotmánybíróság utal arra is, hogy e kérdéssel összefüggő bírói gyakorlat sem kapcsolja össze a banktitok és az üzleti titok fogalmát. A Kúria egyik ítéletében kifejtette, hogy a banktitok nem tekinthető az üzleti titok egy sajátos alfajának, ennél fogva a régi Ptk. 81. § (3) és (4) bekezdései, valamint a régi Hpt. 55/A. §-a rendelkezése folytán a közérdekű adat megismerése – az üzleti titokra hivatkozással – nem korlátozható. Kifejtette, hogy míg a régi Hpt. 49. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó régi Ptk. 81. § (2) bekezdésében meghatározott üzleti titok az adatkezelő gazdasági tevékenységéhez kapcsolódó adatokra vonatkozik, addig a régi Hpt. 50. § (1) bekezdésében meghatározott banktitoknak az ügyfelek – pénzügyi intézmény tudomására jutott – adatai minősülnek. A banktitok és az üzleti titok fogalmi meghatározásából, valamint a titoktartási kötelezettség alól a Hpt. kivételeket titokfajtként meghatározó szabályozásából is az következik, hogy azok önálló, törvényben nevesített titokfajták. Ezért a Ptk. 81. § (3) és (4) bekezdéseinek valamint a régi Hpt. 55/A. §-ának a rendelkezései, amelyek az üzleti titokra való hivatkozással a közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatok megismerésének korlátozását nem teszik lehetővé, a banktitok kiadására irányuló igény tekintetében nem alkalmazhatók. (Kúria, Pfv.IV.20.184/2012/4. számú határozat)
- [52] Az adott ügyben eljáró bíróságok döntése a Kúria fentiekben hivatkozott jogértelmezésére vezethető vissza, amint erre az elsőfokú bíróság kifejezetten utalt is. E jogértelmezés pedig a hivatkozott jogszabályi rendelkezéseken alapul, amelyek a bíróságok döntését szükségképpen meghatározták.
- [53] A régi Hpt. – a hatályos szabályozással egyezően – ugyanis a banktitokkal összefüggésben kivétel-szabályt nem ismerő rendelkezést tartalmaz: „Aki üzleti vagy banktitok birtokába jut, köteles azt időbeli korlátozás nélkül megtartani” [rég. Hpt. 55. § (1) bekezdés, Hpt. 165. § (1) bekezdés]. „A titoktartási kötelezettség alapján az üzleti, illetőleg a banktitok körébe tartozó tény, információ, megoldás vagy adat, az e törvényben meghatározott körön kívül a pénzügyi intézmény, illetve az ügyfél felhatalmazása nélkül nem adható ki harmadik személynek, és feladatkörön kívül nem használható fel.” [rég. Hpt. 55. § (1) bekezdés, Hpt. 165. § (2) bekezdés]
- [54] A régi Hpt. – a hatályos szabályozással egyezően – kizárólag az üzleti titok körében tartalmaz arra vonatkozó rendelkezést, amely szerint „[n]em lehet üzleti titokra hivatkozással visszatartani az információt a közérdekű adatok nyilvánosságára és a közérdekből nyilvános adataira vonatkozó, külön törvényben meghatározott adat-

szolgáltatási és tájékoztatási kötelezettség esetén” (rég. Hpt. 55/A. §, Hpt. 166. §). Ilyen rendelkezést a szabályozás a banktitokkal összefüggésben nem tartalmaz.

- [55] Erre tekintettel az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntést meghozó bíróságnak nem volt mérlegelési lehetősége abban a kérdésben, hogy a banktitoknak minősülő adatok kiadására kötelezze az MFB-t.
- [56] Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben is hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja, illetve az Abtv. 27. §-a értelmében alkotmányjogi panasz alapján a támadott bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja. Az Alkotmánybíróság a bírói döntések felülvizsgálatát az Alaptörvény 28. cikkére figyelemmel végzi el. Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alkotmánybíróság már többször rámutatott arra, hogy a bíróságok ítéleteit „akkor bírálhatja felül, ha azok az Alaptörvény megsabta értelmezési tartományt megsértik, és ezáltal a bírói döntés alaptörvény-ellenes lesz” {3119/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [22]; 3031/2016. (II. 23.) AB végzés, Indokolás [19]; 16/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [16]; 17/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [25]; 3/2018. (IV. 20.) AB határozat, Indokolás [27]}.
- [57] 4. A fentiekben kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az eljáró bíróságok az ügyben alkalmazott jogszabályok adta értelmezési mozgásteret keretein belül hozták meg döntésüket. Az Alkotmánybíróság ezért a támadott ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

Budapest, 2023. május 9.

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

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

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

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila 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. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [58] Egyetértek az indítvány elutasításával, ugyanakkor úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróságnak – az azonos alapvető alkotmányjogi kérdést felvető 3/2023. (IV. 17.) AB határozattal egyezően – jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítania.
- [59] 1. Az Alkotmánybíróság már több határozatában hangsúlyozta, hogy „[a] közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog nem abszolút jog: más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával törvényben korlátozható [I. cikk (3) bekezdés]” (lásd pl. Abh1., Indokolás [37]). A közérdekű adatok nyilvánossága korlátozásának körében alapvető elvként határozta meg az Alkotmánybíróság, hogy az információszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. Az Alkotmánybíróság következetes értelmezése szerint „[e]gy demokratikus társadalomban tehát a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály; ehhez képest a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását kivételnek kell tekinteni” (Abh1., Indokolás [39]; Abh6., Indokolás [44]). Ebből következik az is, hogy a közérdekű adatok

vonatkozásában a nyilvánosság korlátozása csak akkor fogadható el alkotmányosan indokoltnak, ha azt más alapjog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme kényszerítően indokolja, illetve elkerülhetlenül szükségessé teszi.

- [60] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően kialakított gyakorlatában rámutatott arra is, hogy „[a] törvényhozó köteles megfelelő garanciákat kiépíteni a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog gyakorlásának elősegítése, az adatigénylés rendje, az adatok kiadásának megtagadása és az az ellen igénybe vehető jogorvoslat vonatkozásában. Az ilyen garanciális jellegű szabályokat nem lehet fogalmilag tisztázatlan, bizonytalan jogi kategóriák használatára révén relativizálni, mert az ezekre való hivatkozással a közérdekű adatokat kezelő szerv végső soron megkerülhetné a közérdekű adatok kiadását. Éppen ezért az információszabadság érvényesülése érdekében a törvényhozó olyan szabályok megalkotására köteles, amelyek a lehető legnagyobb mértékben biztosítják ezen alapjog érvényesülését.” (Abh1., Indokolás [41])
- [61] 2. Az adott esetben az információszabadság fentiekben hivatkozott alkotmányos szempontjainak érvényesülését az MFB működésével összefüggésben kellett vizsgálni. Erre tekintettel szükségesnek tartom az alábbiak kiemelését.
- [62] Az MFB nem vitásan közfeladatot ellátó szerv, mert feladata, hogy – az átláthatóság, a célszerűség, a gazdaságosság, a hatékonyság és a prudencia követelményeinek megfelelően – a Kormány közép- és hosszú távú gazdaságstratégiája által meghatározott gazdaságfejlesztési célok megvalósításához szükséges fejlesztési források biztosítása érdekében, részben önállóan, részben más hazai és nemzetközi szervezetekkel közösen részt vegyen az MFB tv. 2. § a)–p) pontjaiban meghatározott feladatok teljesítésében. Ebből következően az MFB tevékenységére vonatkozó adatok az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése és az Infotv. 3. § 5. pontja alapján kétség kívül közérdekű adatnak minősülnek.
- [63] Véleményem szerint az MFB vagyona – az Alaptörvény 39. cikk (2)–(3) bekezdésének hatályos tartalma alapján is – közpénznek minősül. Az MFB közfeladatának ellátásával összefüggő, és közpénzekből finanszírozott pénzügyi szolgáltatása vonatkozásában a forrást a központi költségvetés biztosítja (az állam kiadása), és a megkötött szerződése, a vállalt kötelezettségei vonatkozásában az állam a központi költségvetés terhére visszavonhatatlanul készfizető kezesként felel. Az MFBtv. 5/A. §-a kimondja továbbá: „A Kormánynak biztosítania kell az MFB Zrt. hosszú távú és stabil működőképességét.”
- [64] A 3/2023. (IV. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy mivel az Eximbank működésének a célja konkrét kormányzati döntések végrehajtása, ezért az Eximbankon keresztül „maga az állam cselekszik”. Ebből következően kiadásai az állam kiadásának minősülnek. Véleményem szerint ennek a megállapításnak szükségképpen igaznak kell lennie – a szintén kizárólagos állami tulajdonban álló és a Kormány gazdaságfejlesztési céljait megvalósító – MFB esetén is.
- [65] A fentiek alapján álláspontom szerint az MFB olyan jogi személy, amely az adatnyilvánosság biztosítására az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése és 39. cikk (2) bekezdése alapján is köteles.
- [66] 3. Lényegesnek tartom hangsúlyozni, hogy az információszabadság korlátozása a banktitokkal összefüggésben alkotmányosan indokoltnak elfogadható. Ugyanakkor az ennek keretében kialakított szabályozásnak a banktitokkal védett érdekek védelme mellett is a lehető legnagyobb mértékben biztosítania kellene a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését. Álláspontom szerint ezért a korlátozás nem lehet teljeskörű és mérlegelést nem engedő.
- [67] Az Alkotmánybíróság már az Abh4.-ben kiemelte, hogy: „A 39. cikk (2) bekezdése a VI. cikk tartalmát konkretizálja a közpénzekkel és a nemzeti vagyonnal való gazdálkodásra akkor, amikor kimondja, hogy 1. minden, közpénzekkel gazdálkodó szervezet a nyilvánosság előtt köteles elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával, 2. a közpénzek kezelését az átláthatóság és a közélet tisztasága elvének érvényesülésével kell végezni, 3. a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.” (Indokolás [28])
- [68] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy a közpénzekkel való gazdálkodást érintő egyik fontos garanciális előírás, hogy: „A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni.” Ennek az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerinti követelménynek a végrehajtási szabályaként fogható fel – egyebek mellett – az Infotv. 27. § (3a) bekezdése, ami tájékoztatásadásra kötelez minden természetes személyt, jogi személyt vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetet, aki vagy amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, vagyis olyan kapcsolatot, ami érinti a közpénzekkel való gazdálkodást (Abh4., Indokolás [29]).

- [69] A fentiek alapján a banktitok védelme abban az esetben, ha a hitelintézet közfeladatot ellátó szerv és közpénzekkel gazdálkodik, szükségképpen eltérő megítélés alá kell, hogy essen, mint a kereskedelmi bankok esetében. A közfeladatot ellátó bankok esetén ugyanis a bankkal szerződő felek hitelfelvétele mögött közpénz biztosítja a forrást, és a hitel felvételére valamely állami gazdaságpolitikai cél keretében kerülhet sor. E körülmények önmagukban azt nem indokolják, hogy a hitelintézettel szerződő fél minden vagyoni és pénzügyi helyzetére vonatkozó személyes adata a nyilvánosság számára hozzáférhetővé váljék, ugyanakkor az információszabadság érvényesülése – figyelemmel az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésére – megkívánja, hogy a közpénzek e felhasználása is ellenőrizhető legyen. Erre tekintettel, véleményem szerint olyan szabályozás kialakítására lett volna szükség, amely az információszabadság szükséges korlátozása mellett annak arányosságát is biztosítja azáltal, hogy az MFB által a közfeladataihoz közvetlenül kapcsolódó pénzügyi szolgáltatási tevékenysége körében kötött szerződések bárki általi megismerhetőségét nem zárja ki teljeskörűen.
- [70] 4. Lényegesnek tartom kiemelni továbbá azt is, hogy az MFB tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett adatok közérdekű adat minőségét nem zárja ki, hogy egyúttal banktitoknak is minősülnek. Ezáltal az MFB működésében egyébként banktitoknak minősülő adatok kettős természetűek, mert egyúttal közérdekű adatnak is minősülnek.
- [71] Nem vitásan kívül esnek a közérdekű adatok körén az MFB-vel szerződő ügyfelek személyes adatai. Ezeket részben közérdekből nyilvános adatnak minősíti az MFB tv. 10/A. § (1) bekezdése. A Hpt. 165. §-a tehát az MFB tv. 10/A. § (1) bekezdésében meghatározott – közérdekből nyilvános adatnak nem minősülő – adatok vonatkozásában irányadó. Ellentmond ugyanakkor e szabályozásnak a Vagyontv. 5. § (1) bekezdésnek az a rendelkezése, amely szerint „[k]özérdekből nyilvános minden, az állami vagyonnal való gazdálkodásra és az azzal való rendelkezésre vonatkozó, közérdekű adatnak nem minősülő adat”. Álláspontom szerint a hivatkozott törvényi szabályozás ezáltal nem biztosítja hatékonyan, hogy az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmények az MFB Zrt. működésének átláthatósága és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrizhetősége érdekében érvényesülni tudjon.
- [72] Véleményem szerint a szabályozásnak lehetővé kellene tennie, hogy a közpénzekből gazdálkodó MFB Zrt. a közfeladatai ellátásával összefüggésben nyújtott pénzügyi szolgáltatási tevékenysége vonatkozásában is elszámoltatható legyen. Ehhez ugyanakkor nem elegendő az MFB tv. 10/A. §-ának szabályozása, hanem az elszámoltathatóságot a közpénzek konkrét felhasználására vonatkozóan kellene lehetővé tenni. Ennek során úgy gondolom, hogy a szabályozásnak azt kellene biztosítania, hogy a megkötött szerződéseknek – amely az Infotv. 3. § 5. pontja szerint közérdekű adatnak minősül – a közpénzek felhasználása tekintetében lényegesnek minősülő feltételei (pl. a hitel célja, kamat, teljesítési határidő, szerződést biztosító mellékkötelezettségek) megismerhetőek legyenek.
- [73] Kétségtelen, hogy az Alaptörvény VI. cikke által érintett alapjogok érvényesülése szempontjából – amint erre az Alkotmánybíróság már a 3056/2015. (II. 31.) AB határozatban rámutatott – alkotmányos kollízió áll fenn. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy a személyes adatok védelméhez való jog biztosítása bizonyos esetben korlátozza „a közérdekből való hozzáférés” érvényesülését (Indokolás [7]–[9]). A jogalkotó ugyanakkor köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok kiegyensúlyozott érvényesülését (Abh8., Indokolás [43]).
- [74] 5. Szükségesnek tartom megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság az 545/B/2001. AB határozatban már vizsgálta az MFB jogállását az információszabadság érvényesülésével összefüggésben. Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság az elbíráláskor hatályos (2002. november 19.) szabályozási környezetre tekintettel megállapította, hogy a MFB működésére nem csak az MFB tv., hanem a régi Hpt. is irányadó. Hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy az MFB-nek a közérdekű adatigénylést a régi Hpt. akkor hatályos 55/A. §-a alapján teljesítenie kellett. Az Alkotmánybíróság az 545/B/2001. AB határozatban úgy foglalt állást, hogy az MFB-nek – mint az állami feladatok megvalósításában közreműködő pénzügyi intézménynek – kötelessége a tevékenységére vonatkozó közérdekű adatok megismerését lehetővé tenni.

Budapest, 2023. május 9.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[75] Az alkotmányjogi panasz elutasítását támogatom.

[76] 1. Az indítvány egy banki hitelügyleti adatok kiadását elutasító ítélet megsemmisítését kérte. Érvelése szerint ezek az adatok közpénzekre vonatkoznak, illetve közfeladatot ellátó szerv által kezelt adatok, amiből következően közérdekű adatoknak minősülnek. Kifogásolta, hogy a bíróság az Infotv. 27. § (2) bekezdésének e) pontja, valamint a Hpt. és az MFB tv. alapján az adatkiadást kizáró banktitokként minősítette a kért adatokat, holott – a közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog érvényesülése végett – az adatokat az üzleti titokkal kapcsolatos törvényi szabályok szerint kellett volna megítélni. Az alkotmányjogi panaszt elutasító döntés megállapítása szerint, a kikért adatok közérdekű adatoknak minősülnek, mivel közfeladatot ellátó szerv kezelésében vannak. A banktitokról kifejezetten rendelkező törvényi szabályok és a bírósági gyakorlat egybevetésével megállapította, hogy a banktitok és az üzleti titok eltérő titokfajták, s az utóbbiakra vonatkozó szabályok nem alkalmazhatóak automatikusan az előbbiekre. Megállapította továbbá, hogy a bíróság a hatályos törvények alapján járt el és nem volt mérlegelési lehetősége abban a kérdésben, hogy banktitoknak minősülő adatok kiadására kötelezze az MFB-t. Ezekkel a megállapításokkal egyetérttek. Álláspontom szerint azonban a döntés indokolásában lehetséges és szükséges lett volna további megállapításokat tenni a közpénz fogalmát, valamint a közérdekű adatok megismerhetőségének korlátozhatóságát illetően.

[77] 2. A hitelügyletben szereplő pénz jellegét illetően – az indítványi hivatkozásra figyelemmel – egyértelmű állásfoglalás lett volna szükséges arról, hogy az nem minősül közpénznek. Ebben a tekintetben a 3/2023. (IV. 17.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben írtakat (Indokolás [92]–[94]) fenntartom: „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 fogalom meghatározást 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 vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok.

Az Alaptörvény 2020. december 23. napjától hatályos (3) bekezdése meghatározta a közpénz fogalmát: »Közpénz az állam bevétele, kiadása és követelése.« Ezt a rendelkezést a 3258/2022. (VI. 3.) AB határozat (Abh1.) úgy értelmezte, hogy az új közpénz fogalom a költségvetés alaki szerkezetéhez és tagozódásához tartozik, ezért az államháztartáson kívüli gazdálkodó szervezetnek az egymás közötti szerződésai egyes adataira nem alkalmazható az az alaptörvényi szabály, amely szerint a közpénzekre vonatkozó adatok közérdekű adatok. A nemzeti vagyona 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 vagyona 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.

A fejlesztési/beruházási bankok [...] betagozódnak a bankrendszerekbe. 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 hitel nyújt, ott már nem közpénz van, az nem az állam kiadása vagy követelése, hanem a banké. [...]”

[78] 3. A támadott bírósági ítélet a banktitokra vonatkozó szabályok alkalmazási kötelezettségét az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontjára is hivatkozva állapította meg, s az indítvány ezen kapcsolatot is vitatta. Ezért szükséges lett volna annak megerősítése, hogy ez a kapcsoltság, és az ebben megjelenő korlátozás összhangban van az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével. Ebben a körben is fenntartom a 3/2023. (IV. 17.) AB határozathoz írt különvéleményemben foglaltakat (Indokolás [98]): „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. pontban már kivett személyes adatokat – alapvetően az Infotv. 27. §-a rendelkezik. Ennek (2) bekezdése szerint ezen adatok megismeréséhez való jogot – az adatfajták 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 min-

dig vizsgálatot (mérlegelést) igényel az, hogy az adatokat közfeladatot ellátó szerv kezeli-e, hogy az adatok közérdekű adatok-e, hogy azok kiadását törvény korlátozza-e. [...] 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 akárcsak 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. [...]”

- [79] Az MFB tv. – ahogyan azt a határozat is bemutatja – a Hpt. szerinti banktitok köréből bizonyos adatokat kiemeli, s azok nyilvánosságát rendeli el. Ez is arra utal, hogy a törvényhozó a jogalkotás során már elvégezte az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti mérlegelést.

Budapest, 2023. május 9.

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

- [80] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2023. május 9.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [81] A határozat rendelkező részével egyetértek arra tekintettel, hogy az azonos alkotmányossági problémát felvető 3/2023. (IV. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az indítvány elutasítása mellett már megállapította a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet. Ezzel összefüggésben a párhuzamos indokolásomban az alábbi szempontokra kívánok rámutatni.
- [82] A 3/2023. (IV. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság úgy rendelkezett, 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” (Rendelkező rész 1.).
- [83] A két ügyben az alkotmányossági probléma azonossága abban áll, hogy a Magyar Fejlesztési Bank kezelésében lévő adatok is kettős természetűek, egyszerre minősülnek közérdekű adatnak és banktitoknak. A Magyar Fejlesztési Bank a Magyar Export-Import Bankhoz hasonlóan közfeladatot ellátó szerv, amelynek tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett adatok az Infotv. 3. § 5. pontja alapján közérdekű adatnak minősülnek. Ugyanakkor a tevékenysége folytán ezek az adatok egyben banktitoknak is minősülnek. A konkrét ügy ugyanúgy felveti a közérdekű adatok megismerhetőségével összefüggő azt az alapjogi problémát, amely a jogi szabályozás hiányosságára vezethető vissza, nevezetesen a banktitoknak a Magyar Fejlesztési Bank tevékenységével összefüggésben is alkalmazandó szabályozása nincs tekintettel a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogra.
- [84] A fentiekből álláspontom szerint ugyanakkor az következik, hogy az elutasítás mellett a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség ismételt megállapítása azért nem indokolt, mert arról a 3/2023. (IV. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság már rendelkezett és annak orvoslására 2023. szeptember 30-i határidő tűzésével felhívta a jogalkotót. Az Alkotmánybíróság által a 3/2023. (IV. 17.) AB határozatban megállapított, fent idézett mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség kapcsán megfogalmazott alkotmányossági szempontok véleményem szerint megfelelően irányadók a jelen ügyben is.

Budapest, 2023. május 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [85] Egyetértek az alkotmányjog panasz elutasításával, ugyanakkor az Abtv. 66. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva – az alábbiakban kifejtettek szerint – a határozathoz a következő párhuzamos indokolás csatolását tartom szükségesnek.
- [86] 1. Ahogy arra a határozat is hivatkozik, a Hpt. 160. § (1) bekezdése, illetőleg az MFB tv. 10/A. § (1) bekezdése meghatározza, mi minősül banktitoknak. Leegyszerűsítve a banktitok az ügyfélre, adataira, vagyoni helyzetére, gazdasági tevékenységére, üzleti kapcsolataira, bankszámlájára, bankkal kötött szerződéseire vonatkozik, vagyis nem a „bank titka”, hanem az ügyfélé, az ő személyéhez kapcsolódik, tehát nyilvánvalóan az ügyfélre vonatkozó személyes adatok halmaza, melynek célja a magánszféra (bizonyos szegmensének a) védelme.
- [87] A határozat indokolása az indítványozónak abból az állításából indul ki, hogy a banktitok és az üzleti titok definíciójának összevetéséből megállapítható, hogy „a banktitok minden esetben kimeríti az üzleti titok fogalmát is”, ezzel összefüggésben pedig arra hivatkozik, hogy az Infotv. 27. §-a nem nevesíti ugyan a banktitkot, mint a közérdekű adatok megismerésének korlátját, azonban az üzleti titokkörbe tartozó adatok egy részét kiveszi a meg nem ismerhető adatok közül, amiből az következne szerinte, hogy a banktitok esetében is megismerhetőek legyenek ezek az adatok.
- [88] 2. A határozat az indítvány alapján vizsgálja, hogy „a banktitok – az indítványozó érvelésére figyelemmel – minősülhet-e az üzleti titok egy fajtájának, és ebből következően alkalmazhatók-e rá a fenti szabályok”. A határozat – a vonatkozó jogszabályi rendelkezések alapján – kifejti, hogy a banktitok és az üzleti titok eltérő titokfajták, amivel egyetértek; a banktitok az ügyfelet védi, míg az üzleti titok a bank tevékenységi körébe tartozó szolgáltatásokra vonatkozik. Hangsúlyozza azt is, hogy az üzleti titokra hivatkozással nem lehet az adatszolgáltatást megtagadni közérdekű (vagy közérdekből nyilvános) adatok esetén (régii Hpt. 55/A. §-a, Hpt. 166. §-a alapján), azonban ilyen rendelkezést a banktitok esetében a Hpt. (sem a régi, sem a hatályos) nem tartalmaz.
- [89] A határozat ugyanakkor nem foglal állást a tekintetben, hogy a banktitok nem közérdekű, és nem közérdekből nyilvános adat, csak a jogalkotó által megszabott kivételes körben.
- [90] 3. A magam részéről vitatom, hogy a banktitok közérdekű adat lenne. Álláspontom szerint a határozat indokolásában nyomatékosabban kellene megjelennie annak, hogy a banktitok az MFB esetében sem közérdekű adat, és csak bizonyos kivételes, a jogalkotó által lehetővé tett körben minősülhet közérdekből nyilvános adatnak. A vonatkozó jogszabályi rendelkezésekből is következően az ügyfélre (mint érintettre) vonatkozó bármely információ legfeljebb közérdekből nyilvános adat lehet, és csakis törvény rendelkezése folytán hozható nyilvánosságra, ismerhető meg, vagy tehető hozzáférhetővé, közérdekből.
- [91] Véleményem szerint a jogalkotó az MFB tv. 10/A. §-ával pontosan kinyilvánította, hogy az ügyfelek mely adatai azok, melyeket kivesz a banktitok fogalma alól, tehát ilyenformán közérdekből nyilvános adatok. Ennek megfelelően nem minősül banktitoknak az ügyfél személye, illetőleg az ügylet összege, minden más adat, tény, megoldás vagy információ azonban a banktitok, ezáltal titoktartási kötelezettség körébe tartozik. Ebből következik a fordítottja is, vagyis hogy a banktitok körébe tartozó nem minden adat közérdekből nyilvános, csak amelyek vonatkozásában ezt törvény elrendeli.
- [92] Éppen ezért nem helytálló az indítványozónak az Infotv. 27. §-ára való hivatkozása, hiszen – mivel a banktitok alapértelmezetten sem a közérdekű, sem a közérdekből nyilvános adatok halmazába nem tartozik – megismerhetőségük korlátozása tekintetében a fenti rendelkezés nem bír relevanciával. Ebből következően az eljáró bíróságok megalapozottan hivatkoztak arra a banktitok megismerésével összefüggésben, hogy adott esetben a Hpt. mint speciális jogszabály banktitokkal kapcsolatos szabályai az ilyen adatok megismerését korlátozzák. A határozat azonban az Infotv. 27. §-ában foglaltakkal kapcsolatban hallgat.
- [93] Véleményem szerint a banktitok ügyfélhez kötődő jellegére tekintettel nem lehet alappal hivatkozni arra sem, hogy kizárólag az Infotv. 27. §-ban felsorolt okból lehet korlátozni a közérdekű, vagy közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségét, és a banktitok a felsorolásban nem szerepel, hiszen a banktitok nem közérdekű adat, és a közérdekből nyilvános adatok körébe is csak kivételes, a jogalkotó szabta keretek között tartozhat. Utóbbi esetben ezeknek az adatoknak a megismerhetősége sincs kizárva.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

- [94] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom az alábbi kiegészítéssel.
- [95] Az MFB leginkább – a többi kereskedelmi bankhoz hasonlóan – a bankközi piacról vagy kötvény kibocsátással szerez forrást, s ezt helyezi ki hitel formájában. A bank a hitelkihelyezését alapvetően nem az állam által juttatott jegyzett tőkéjéből biztosítja, hanem egyéb piaci forrásokat von be.

Budapest, 2023. május 9.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye

- [96] Az indítvány elutasítását nem támogattam.
- [97] Az Alaptörvény a közérdekű adatok megismerésének és terjesztéséhez jogát alapvető jogként ismeri el [VI. cikk (3) bekezdés]. A főszabály tehát a közérdekű adatok nyilvánossága, ami megfelelő formában, okból és mértékben korlátozható. Sem a banktitok, sem az üzleti titok fogalmát nem ismeri az Alaptörvény, így e törvényi fogalmak tartalmát az általános hatáskörű bíróságoknak kell kibontania. Ezzel szemben a „közpénz” fogalmát maga az Alaptörvény határozza meg [39. cikk (3) bekezdés]. Míg a közpénzekre vonatkozó adatok közérdekű adatok [39. cikk (2) bekezdés], a közérdekű adat fogalma ennél természetesen tágabb.
- [98] Az MFB közfeladatot ellátó szerv, mivel működésének célja a Kormány közép- és hosszú távú gazdaságstratégiájának a megvalósítása. Megállapítható továbbá az is, hogy az MFB pénzügyi szolgáltatási tevékenysége részben állami forrásból – az állam helytállási kötelezettsége mellett – valósul meg. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből következően ezért az MFB olyan, közpénzekkel gazdálkodó szervezet, amely ebben a vonatkozásban köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. Ebből kiindulva a főszabály az, hogy az MFB közpénzek kezelésével kapcsolatos tevékenysége főszabály szerint nyilvános, ehhez képest állapíthatnak meg megfelelő jogszabályok korlátokat. Amennyiben az MFB által kezelt pénz nem minősül közpénznek, az adat közérdekűsége továbbra is vizsgálendő.
- [99] Elismerem, hogy a banktitok és az üzleti titok alkotmányosan indokoltá teheti a közérdekű adatokhoz való hozzáférés, illetve a közpénzek felhasználása megismerésének a korlátozását. A korlátozás azonban nem lehet teljeskörű és mérlegelést nem engedő. Az alapjog-korlátozás általános szabályai szerint esetről esetre kell mérlegelni, hogy a közérdekű adat megismeréséhez vagy a nyilvánosság kizárásához fűződik-e erősebb alkotmányos érdek. Erre a hatályos szabályozás nem ad lehetőséget.
- [100] A fentiek alapján álláspontom szerint alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn, amire vagy a vonatkozó jogszabály megsemmisítése vagy – a 3/2023. (IV. 17.) AB határozathoz hasonlóan – mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítása lett volna a megoldás.

Budapest, 2023. május 9.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1002/2013.

