



Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege.
A hivatalos közzétételre az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

IV/2858/2024.

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, dr. Schanda Balázs*, valamint *dr. Varga Réka* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 150. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Indokolás

I.

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság jogi képviselője (dr. Molnár Noémi Fanni ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszában a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: MNBtv.) 150. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének (közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog) sérelmére hivatkozással.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege a bírósági ítéletekben megállapított tények alapján következő:
- [3] 2.1. A Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) a 2021-ben közzétett ún. zöld eszköztár stratégiájában stratégiai célként tűzte ki, hogy támogassa a fenntartható módon megvalósuló gazdasági transzformációt és a klímacélok elérését, a fogyasztói és társadalmi szemléletformálást, emellett növelje a pénzügyi rendszer klímaturatosságát.
- [4] Magyarország fenntartható felzárkózása az MNB értékelése szerint a gazdaság zöld átállásával valósulhat meg, amelynek feltétele a környezeti fenntarthatósági szempontokat figyelembe vevő és érvényesítő pénzügyi rendszer. A hazai lakóingatlanállomány energetikai hatékonyságának alacsony szintje miatt a

lakáshitelek piaca megfelelő kiindulópontot jelentett a zöld szempontok beépítésének jegybank általi ösztönzéséhez. Ezért indította el az MNB 2021. október 4-én a monetáris politikai eszköztár elemeként – zöld monetáris politikai eszköztár stratégia egyik első lépéseként, a Növekedési Hitelprogram részeként – a Zöld Otthon Programot (továbbiakban: NHP ZOP), amelynek célja a környezeti fenntarthatósági (zöld) szempontok hazai lakáspiacon történő érvényesülésének ösztönzése, ami egyúttal hozzájárulhat a zöld otthonok iránti kereslet, illetve ezen keresztül a kínálat élénkítéséhez is. Az NHP ZOP keretében a jegybank az általa kidolgozott terméknek, az ún. „zöld hitel”-nek a lakossághoz való eljuttatása érdekében az MNB a kereskedelmi bankok közreműködését vette igénybe: 0 százalékos kamatozású, legfeljebb 25 éves futamidejű lakossági hitelezéshez nyújtott forrást a hitelintézeteknek. A kereskedelmi bankok az energiahatékony, új lakóingatlan vásárlása, illetve építése, valamint újlakás-építési célú telek vásárlása céljából nyújtott, legfeljebb évi 2,5 százalékos ügyleti kamatú kölcsön (lakáshitel) formájában jelzálogfedezet mellett tovább hiteleztek a fogyasztók részére. Másrészt ugyanezen cél érdekében refinanszíroztak más hitelintézeteket.

- [5] A keretösszeget az MNB a nyilvánosan közzétett Terméktájékoztató szerint két fázisban osztotta el a hitelintézetek között leegyszerűsítve a következőképpen: a hitelkeret első 120 milliárd forintos összege (ún. közös hitelkeret) eléréséig a résztvevő hitelintézetek szabadon beadhatták igényeiket, és „a Lakáshitel Szerződések AL12 MNB azonosító kódú adatszolgáltatás keretében történő beküldésének sorrendjében” juthattak forráshoz (első fázis). A 120 milliárd forint kimerülését követő naptól a hitelintézetek az NHP ZOP első fázisában mutatott aktivitás alapján részükre allokalált hitelkeret erejéig hívhattak le további forrásokat (második fázis). A hitelkihelyezésről, mint pénzügyi ügyletről az MNB és a kereskedelmi bankok szerződésben állapodtak meg.
- [6] Lehetőség volt arra, hogy a hitelintézet a második fázisban lemondjon a számára allokalált hitelkeret egy részéről vagy egészéről az NHP ZOP-ban részt vevő másik hitelintézet javára. Az eredetileg rendelkezésre álló 200 milliárd forintos keretösszeget a Monetáris Tanács 2022. április 5-i ülésén 100 milliárd forinttal 300 milliárd forintra emelte. A 2021. október 4-én elindított NHP ZOP 2022. október 4-én lezárult.
- [7] Az MNB-nek az Országgyűlés elé beterjesztett 2022. évről szóló üzleti jelentése és beszámolója a következő összefoglalást adta: „Az MNB zöld eszköztár-stratégiája részeként 2021. október 4-én elindult NHP Zöld Otthon Program (ZOP) a zöld lakáshitel piac létrejöttét és a környezeti fenntarthatósági szempontok hazai lakáspiacon történő érvényesülését segítette elő kedvező kamatozású jegybanki forrással, amely energiahatékony új lakások építésére és vásárlására volt fordítható. A Zöld Otthon Hitelek iránt mutatkozó jelentős igényre és a fenntarthatósági szempontok fontosságára tekintettel a Monetáris Tanács 2022. április 5-én a program keretösszegének 100 milliárd forinttal 300 milliárd forintra történő megemeléséről

döntött a finanszírozható ingatlanokra vonatkozó energetikai elvárások szigorítása mellett. A program 2022. szeptember 30-án zárult szerződéskötési időszakában 8631 ingatlanhoz kapcsolódóan több mint 299 milliárd forintnyi lakáshitel-szerződés jött létre, így lényegében a teljes keretösszeg felhasználásra került. A megkötött szerződésekhez kapcsolódóan ténylegesen kinn lévő – azaz a már lehívott, de még nem törlesztett – hitelállomány december végére 189 milliárd forintra bővült, és még 2023-ban is növekedés várható a hátra lévő folyósítások számottevő súlya miatt. Az NHP korábbi szakaszai keretében a kkv-szektor felé kihelyezett hitelek fennálló állománya 2022. év végére 2373 milliárd forintra csökkent.”

- [8] Ezen túlmenően az MNB honlapján, valamint az érintett kereskedelmi bankok honlapján nagyon sok tájékoztatás, felhívás, elemzés jelent meg a programról. A programot a szaklapok, szakmai portálok is figyelemmel kísérték, arról sok információ nyilvánosságra került. Az MNB-nek és a kereskedelmi bankoknak a nyilvánosság felé irányuló proaktív tájékoztatása a program sikerének nyilvánvalóan az egyik záloga volt.
- [9] 2.2. Az indítványozó 2023. augusztus 23. napján közérdekű adatigénylési kérelemmel fordult az MNB-hez az NHP ZOP-pal összefüggésben. Az indítványozó annak közlését kérte, hogy az NHP ZOP-ban részt vevő egyes hitelintézetek külön-külön az első és a második fázisban mekkora összegre váltak jogosulttá. Kérte a bankok nevének és az MNB-től kapott forrás összegének megjelölését is. Az MNB az adatigénylés teljesítését megtagadta arra hivatkozással, hogy az adatok bankitoknak, illetve üzleti titoknak minősülnek.
- [10] Az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék – amely az Alaptörvényt, valamint az alkotmánybírósági gyakorlatot is felidézte döntésében – a 19.P.22.340/2023/13. számú ítéletében azt állapította meg, hogy a kért adatok ugyan közérdekű adatoknak minősülnek, de ugyanakkor banktitoknak is minősülnek. (Indokolás (149)), amelynek megőrzése a Hpt. 160. §, 161. §, 165. §, valamint az MNBtv. 43. § (3) bekezdése és 150. § (1) bekezdése alapján kötelező. Érvelése szerint az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontja alapján az MNB ezért köteles és jogosult is volt megtagadni a banktitoknak minősülő adatok kiadására irányuló igény teljesítését.
- [11] A Fővárosi Ítélőtábla 2.Pf.20.036/2024/8/II. számú másodfokú ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. Az indokolásban – az elsőfokú ítélettel és a felek előadásával egyezően – megerősítette, hogy az MNB közfeladatot ellátó szervezet, és – utalva a 8/2016. (IV. 6.) AB határozatra – közpénzzel gazdálkodó szervezet (Indokolás [13]-[14]). Felidézte az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseit, és több alkotmánybírósági határozatot is. Ezek után a perben alkalmazandó törvényi rendelkezéseket értelmezte. Az elsőfokú bírósággal egyezően, arra jutott, hogy a Hpt. 2. § (3) bekezdése alapján a Hpt. 160. §, 161. § és 165. § (1) és (2) bekezdése, valamint az MNB tv. 150. §-a alapján „az alperes köteles volt megőrizni azt a banktitkot, amely egyben a felperes által megismerni kívánt közérdekű adatnak is minősült” (Indokolás

[18]). Megítélése szerint a Hpt.160.§ (1) bekezdésének értelmében – amely nem tesz különbséget természetes és jogi személyek között - „az adatigénylés az alperes és a hitelintézetek viszonylatában olyan adatokra vonatkozott, amelyek banktitoknak minősülnek.” (Indokolás [20]).

- [12] 3. Alkotmányjogi panaszában az indítványozó az ítéleteknek az Alaptörvénnyel való összhangját nem vitatta, hanem a perben alkalmazott MNB tv. 150. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését kérte. A peres előzmények ismertetését követően az indítvány az Alkotmánybíróságnak a közérdekű adatokra, illetve az állami tulajdonban álló kereskedelmi bankokat érintő határozatait ismertette [21/2013. (VII. 19.) AB határozat, 3/2023. (IV. 17.) AB határozat, 3233/2023. (VI. 2.) AB határozat]. Az indítványozó szerint az utóbbi két ügyben elbírált jogvita tárgya a jelen alkotmányjogi panasszal azonos tárgyú. A határozatok részletes ismertetésével lényegében amellet érvelt, hogy jelen ügyben is legalább hasonló jogalkotói mulasztás megállapítására kerülhetne sor. A hivatkozott alkotmánybíróági eljárások az Abtv. 27. §-a alapján indult ügyek voltak, ahol a bíróságok a banktitoknak minősülő adatok kiadása végett indult perekben elutasították a felperesek keresetét. Az Alkotmánybíróság ott elutasította az ítéletekkel szemben előterjesztett panaszokat, ugyanakkor jogalkotói mulasztást állapított meg. Az alkotmánybíróági határozatok megállapítása szerint az ott kért adatok nyilvánosságához fűződő alkotmányos érdek megelőzi a titokvédelem érdekeit.
- [13] A megsemmisítésre vonatkozó indítványi érvelés lényege a következő volt: „[...] az Alaptörvény 41. cikke által statuált Magyar Nemzeti Bank kezelésében álló közérdekű adatok megismerhetővé tételéről van szó. Az MNB Magyarország központi bankja, nem pusztán egy külön törvény alapján közfeladatok ellátására létrehozott köztulajdonban álló bank (mint amelyekkel Abh1 [3/2023. (IV. 17.) AB határozat] és Abh2 [3233/2023. (VI. 2.) AB határozat] foglalkozott), hanem egy olyan intézmény, amelynek alkotmányos rendeltetése van, létezése közvetlenül az Alaptörvény rendelkezésein alapul. Mint a Magyar Állam legalapvetőbb intézményeinek egyike, egyértelmű és elsődleges kötelezettje az Alaptörvényben biztosított jogoknak, köztük a közérdekű adatok megismeréséhez való jognak is.” (Indítvány 35. pont) Az indítvány szerint a megismerni kívánt adatok nyilvánossága a közpénzek átlátható és tisztességes felhasználását szolgálná, amely azonban az MNBtv. támadott rendelkezése folytán nem juthatott érvényre. Arra hivatkozott, hogy a banktitok abszolút, korlátozás nélküli védelméről szóló jogszabályi rendelkezés [MNBtv. 150. § (1) bekezdés] nem egyeztethető össze az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével, összefüggésben az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésével.
- [14] 4. Az Alkotmánybíróság az eljárása során megkeresést intézett [Abtv. 57. § (2) bek.] az MNB elnökéhez – az indítvánnyal érintett – Alaptörvény 41. Cikk (1) bekezdésére, és az MNB tv. 150. § (1) bekezdésére vonatkozó álláspontjának kifejtése végett. Az MNB

álláspontja szerint „az Alkotmánybíróság gyakorlatában megjelenő kettős természetű adatok esetében alkalmazott eltérő megközelítés az MNB esetében nem alkalmazható”, mert az ott érintett pénzügyi intézetek működése, feladatköre az MNB-től alapjaiban tért el. Elsőként az MNBtv. 1. § (1) bekezdésére hivatkozott, mely szerint „az MNB a Központi Bankok Európai Rendszerének, valamint a Pénzügyi Felügyeleték Európai Rendszerének a tagja. [...] az MNBtv. 150.§ (1) bekezdése az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez fűződött, a Központi Bankok Európai rendszere és az Európai Központi Bank Alapokmányáról szóló (4.) Jegyzőkönyv 37. cikkéből eredő követelmény, és mint ilyen, a jogi konvergencia-kritériumok közé sorolt feltétel [...]”. Második hivatkozása annak kifejtése volt, hogy mit jelent az, hogy az MNB alkotmányos jogállású független intézmény. Ebben a körben hivatkozott az Alaptörvény 41. cikkére, a 3284/2020. (VII. 17.) AB határozatra. Felidézte az MNBtv. 1. § (2) bekezdését azzal, hogy „az MNB, valamint szerveinek tagjai az MNB tv.-ben foglalt feladatuk végrehajtása és kötelességeik teljesítése során függetlenek, nem kérhetnek és nem fogadhatnak el utasításokat a Kormánytól, a tagállamok kormányaitól vagy bármilyen más szervezettől, illetve politikai párttól és néhány meghatározott eset kivételével az Európai Központi Bank és Európai Unió intézményeitől, szerveitől és hivatalaitól.” Az MNB különleges jogállását illetően több egyéb jellegzetességére is hivatkozott. pl.: meghatározza és megvalósítja a monetáris politikát, az MNB elnökének rendeletalkotási jogköre van. Harmadikként a monetáris politika mibenlétét, s annak az MNB általi alakítását, ennek eszközeit, ennek jelentőségét írta le. Álláspontja szerint a „monetáris politika befolyásmentes megvalósítása központi pénzügyi és devizapolitikai érdek, kiemelt társadalmi érdek.” Hivatkozása szerint „az MNBtv. 4. §-ában rögzített feladatainak ellátása (így például a monetáris politikai eszköztár alkalmazása) központi pénzügyi és devizapolitikai érdek.”, ezért a monetáris politikának a megvalósítására vonatkozó adatok az Info. tv. 27. § (2) bekezdés e) pontja szerinti adatoknak minősülnek. Végül az adatkérés teljesíthetlenségét illetően a központi bank függetlenségének védelmére hivatkozott, arra, hogy ezeket az adatokat banktitokként is védeni kell, de azért is, mert a „monetáris politika befolyásmentes megvalósítása központi pénzügyi és devizapolitikai érdek.” Álláspontja szerint: „A közérdekű adatnak is minősülő banktitok központi bank által közérdekű adatkérőnek való kiadhatósága körében az adatigénylő közérdekű adatok megismeréséhez való alapjoga nemcsak a banktitokkal érintett (például a hitelt igénybe vevő) ügyfél magántitok védelméhez való alapjogával áll szemben, hanem az adatkezelő (alkotmányos védelemben részesített) központi banki tevékenységére tekintettel a központi pénzügyi érdek védelmében, mint erős és nevesített közérdekbe is ütközik.” Hivatkozott itt arra is, hogy az MNB-vel szembeni közbizalmat is megingathatja, ha ügyfeleinek adataira a kiadási kötelezettséget írta elő jogszabály, azért is, mert az ügyfeleknek – a központi jegybanki feladatokból eredően – az MNB viszonylatában nincs szabad választásuk.

- [15] Álláspontját a következőképpen foglalta össze: „Az MNB tehát az Alaptörvény 41. cikk (1) bekezdése alapján alkotmányos védelemben részesített monetáris politika megvalósítását csak akkor tudja befolyásmentesen ellátni, ha függetlensége biztosított. Az MNB a monetáris politika alakítása során monetáris hatóságként alapvetően olyan eszközökkel él, melyekkel befolyásolja a rövidtávú kamatkondíciókat, és ezáltal átmenetileg hatást gyakorol a makrogazdasági keresletre. Az NHP zöld hitel program a monetáris politika eszköze, amely eszköz befolyásmentes alkalmazásának feltétele, hogy a hitelprogramban részt vevő bankok bízhatnak az MNB banktitokmegtartási kötelezettsége érvényesülésében.”

II.

- [16] 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 vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.

(3) Közpénz az állam bevétele, kiadása és követelése.”

- [17] 2. Az alkotmányjogi panasszal összefüggő jogszabályok egyes rendelkezései az alábbiak:

- [18] 2.1. Az MNBtv. támadott rendelkezése:

„150. § (1) Az MNB alkalmazottai és felügyelőbizottsági tagjai kötelesek a feladatkörük ellátása során tudomásukra jutott személyes adatot, minősített adatot, banktitkot, értékpapírtitkot, fizetési titkot, pénztártitkot, biztosítási titkot, foglalkoztatói nyugdíjtitkot és üzleti titkot megőrizni, ezen adatok kezelésére vonatkozó jogszabályokat betartani. Ez a kötelezettség a megbízatás megszűnését követően is fennmarad.”

- [19] 2.2. A Hpt. szerint:

„2. § (3) E törvény hatálya a Magyar Nemzeti Bankra (a továbbiakban: MNB) kizárólag az engedélyezési, felügyeleti és makroprudenciális tevékenysége, az üzleti titok és

banktitok kezelésének szabályai, továbbá azon rendelkezések tekintetében terjed ki, ahol e törvény az MNB-t kifejezetten nevesíti.”

„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.”

„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.”

[20] 2.3. Az Info. tv. szerint:

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

[...]

e) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;

[...]

korlátozhatja.

III.

[21] 1. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján megvizsgálva a befogadhatóság feltételeit, a jelen ügyben a következőket lehetett megállapítani.

[22] A másodfokú ítéletet az indítványozó 2024. május 10-én vette át, panaszát – az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvan napos határidőt betartva – 2024. július 9-én adta nyújtotta be elektronikus úton az elsőfokú bíróságra.

[23] Az indítványozó alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezik, a per felpereseként érintettnek minősül, jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, és a jogi képviselő a meghatalmazását csatolta.

[24] 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. 26. § (1) bekezdés]; b) az eljárás megindításának indokait (az indítványozó közérdekű adatigénylési keresetét

a támadott rendelkezés alkalmazásával elutasította a bíróság); c) az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést [MNBtv. 150. § (1) bekezdés]; d) az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés]; e) indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével (a támadott előírás kizárja a közérdekű adatnak minősülő banktitok megismerhetőségét), valamint f) kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt. Mivel az indítványozó kizárólag az MNBtv. 150.§ (1) bekezdésében szereplő felsorolásban nevesített „banktitok” elzárására vonatkozóan terjesztett elő indokolást, ennek alaptörvény-ellenességét állította, ezért az Alkotmánybíróság a felvetett kérdést ebben a körben vizsgálta.

- [25] Az alkotmányjogi panasz ügy központi kérdése az olyan adatok megismerhetősége, amely az eljáró bíróságok egyike által sem vitatottan közérdekű adat. Mivel közérdekű adatok esetében a nyilvánosság a főszabály, és annak korlátozása szorul igazolásra, a panasz – különösen a banktitok megismerhetőségével foglalkozó 3/2023. (IV. 17.) AB határozat és 3233/2023. (VI. 2.) AB határozat alapján – alappal veti fel, hogy a banktitok körébe tartozó adatok megismerhetőségének a kizárása összeegyeztethető-e az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés második fordulatával. A panasz ezért megfelel az Abtv. 29. §-ában írt befogadhatósági feltételnek is.
- [26] 2. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján eljárva, a befogadásról szóló döntéshozatal mellőzésével – érdemben bírálta el.

IV.

- [27] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [28] Az Alkotmánybíróságnak – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés szerint – arról kellett döntenie, hogy az MNBtv. 150. §-a korlátozza-e közérdekű adatokhoz való hozzáférést. A korlátozásnak mi az alkotmányos célja, a korlátozás milyen más alapjogok és alkotmányos értékek védelmét szolgálja, a korlátozás szükséges és arányos-e, és az tiszteletben tartja-e a közérdekű adatok megismeréséhez való jog lényegi tartalmát. A kérdés megválaszolásához az Alkotmánybíróság értelmezte az MNB alkotmányos helyzetét, a függetlensége eredetét, jelentőségét és a törvényekben is megjelenő megnyilvánulási formáit, értelmezte továbbá a közérdekű adatokhoz való jog alkotmányos tartalmát és annak törvényi megjelenését, összefüggéseit. Végül ezek alapján lefolytatta az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében leírt vizsgálatot a támadott jogszabály vonatkozásában.
- [29] 1. Az Alkotmánybíróság az indítványozó által hivatkozott alapjogi sérelem (a banktitok nem ismerhető meg bárki számára) viszonylatában számba vette az MNB,

mint központi bank alkotmányos helyzetére vonatkozó alkotmányos rendelkezéseket, valamint azokat a törvényi rendelkezéseket, amelyek a központi bank függetlenségét megjelenítik.

- [30] 1.1. Az Alaptörvény 41. cikke rendelkezik a Magyar Nemzeti Bankról. Ennek (1) bekezdése szerint az MNB Magyarország központi bankja, amely – sarkalatos törvényben meghatározott módon – felelős a monetáris politikáért. A (2) bekezdés további feladatként a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét bízta az MNB-re. A (3) bekezdés szerint elnökét és alelnökeit a köztársasági elnök nevezi ki. A (4) bekezdés szerint az elnöke évente beszámol az Országgyűlésnek az MNB tevékenységéről. Az (5) bekezdés rendeletalkotási joggal hatalmazza fel az MNB elnökét. A (6) bekezdés szerint a szervezetének és működésének részletes szabályait törvény határozza meg.
- [31] Az alaptörvényi rendelkezések az MNB felelősségi körét (monetáris politika, pénzügyi rendszer felügyelete) illetően alkotmányos egyedülállóságot biztosítanak, és az egyéb rendelkezésekkel együtt (az elnök kinevezése, az Országgyűléssel való viszony, a rendeletalkotási jog, a sarkalatos törvényben való szabályozottság) az MNB függetlenségét jelenítik meg, és azt biztosítják. A monetáris politika lényege az árstabilitás elérése és fenntartása.
- [32] Az MNB-re vonatkozó rendelkezések az Alaptörvénynek az Államra vonatkozó címe alatt szerepelnek. Így az MNB léte, rendeltetése közvetlenül kapcsolódik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséhez: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” A hatalommegosztás elvének [Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése] is megfelelően a klasszikus hatalmi ágak mellett (törvényhozás, végrehajtás, bírászkodás) az Alaptörvényben rendelt hatalommal és felelősséggel (monopólium) rendelkező alkotmányos intézmények is meghatározottak. Ezek a saját feladatkörüket és felelősségüket illetően hatalommal rendelkező szervek rendszerint alkotmányos függetlenséggel is bírnak (pl. Állami Számvevőszék, NAIH) Ilyen alkotmányos intézmény az MNB is, amely lényegében a pénzügyi hatalom megosztásának a megnyilvánulása. A független alkotmányos intézmények léte és működése, a függetlenségük biztosítása végső soron Magyarország szuverenitásának is záloga.
- [33] Az MNB függetlenségét, a tevékenységét meghatározó törvényi szabályok az MNBtv.-ben kerültek meghatározásra. Az MNB az Országgyűlésnek, a legfőbb népképviselői szervnek [Alaptörvény B) cikk (4) bekezdés, 1. cikk] tartozik – a törvényben meghatározottak szerint – beszámolási kötelezettséggel. Ebben az az alapvetés is visszatükröződik, hogy a nép a hatalmát a választott képviselői útján gyakorolja, s a nép közvetlen hatalomgyakorlása kivételes.
- [34] 1.2. Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.

- [35] A nemzeti jegybank történelmi eredetű jogintézmény. A nemzeti bank felállítását elsőként Széchényi István szorgalmazta, s ennek szükségességét ki is fejtette az 1830-ban megjelent Hitel című művében. A létesítésére vonatkozó szándék többször megjelent a reformkori országgyűlések vitáiban, az egykori közbeszédben. Így kerülhetett be ez követelésként az 1848-as forradalom 12 pontjába. A nemzeti bank létrehozását a nemzeti pénz kibocsátásával és egyéb intézkedésekkel Batthyány Lajos kormánya meg is kísérelte. A kiegyezést követően az 1878. évi XXV. törvénycikk szolt az Osztrák-Magyar Bank létesítéséről és szabadalmáról, amelynek indokolása szerint az egyezés értelmében az országnak joga van önálló bankot állítani, de azt – „egy nemzet életében aránylag rövid időre” -nem veszi igénybe. Ez a bank az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlásáig létezett, és feladatkörét az 1921. július 11-én megalakult Magyar Királyi Állami Jegyintézet vette át.
- [36] A Magyar Nemzeti Bank megalapításáról végül az 1924. április 26-án hatályba lépett, a Magyar Nemzeti Bank létesítéséről és szabadalmáról szóló 1924. évi V. törvénycikk rendelkezett. Ez a törvénycikk már a címében is hordozza az intézményi függetlenség jelentőségét. A címadás az 1848-as szabályozás szóhasználatát viszi tovább. A „szabadalom” egyszerre jeleníti meg az MNB függetlenségét és a maga kormányzását illető szabadságát. Ez a törvénycikk magában foglalta az MNB alapszabályait. Ez rendelkezett a feladatairól, a szervezetéről, a bank igazgatásáról, a bank kormányhoz való viszonyáról, a bank üzleteiről, a bankjegy kibocsátásáról és annak fedezetéről.
- [37] A jelen üggyhöz kapcsolódóan kiemelést érdemel, hogy az MNB alapszabályai között már szabályozásra került a jegybank titkának megőrzési kötelezettsége. A 42. Cikk szerint: „A bank tisztviselői kötelesek a bank tárgyalásait és egyéb üzleteit, különösen a magánszemélyeknek és cégeknek engedélyezett hitel terjedelmét, valamint a banknál lévő pénzek, zálogok és letétek számát, minőségét és értékét a tulajdonosok neveit titokban tartani.” A 118. Cikk a következőt rendelte. „ A bank az általa kibocsátott részvényekről és más értékpapírokról, valamint a nála lévő pénzekről és értékekről csakis azok tulajdonosainak ad felvilágosítást. A bank nem köteles az általa nyújtott hitelekéről felvilágosítást adni. Felvilágosítást csak a bíróság követelhet, amennyiben ezt a mindenkor fennálló jogszabályok megengedik.” Ezeket a szabályokat az 1938. évi XXV. törvénycikk tovább pontosította és szigorította (pl. a titoksértést vétségge minősítette, bírósági eljárás során való tanúkénti vagy szakértői meghallgatás esetére a titoktartás alóli felmentés követelményét írta elő). A rendelkezések lényege szerint az MNB-nek nemcsak személyzeti felelősség tárgyát képező titka van, hanem intézményi felelősségű titka. Az MNB-nek nem egyszerűen banktitka van, hanem jegybanki titka.
- [38] Az 1924. évi V. törvénycikk a mai értelemben vett jegybanki függetlenség garanciáit már tartalmazta, így – a történelmi előzményekre is tekintettel – ide visszavezethető az, hogy a független jegybank, vagyis a jegybank függetlensége az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint a történelmi alkotmány vívmánya.

- [39] 1.3. Az MNB lényegi feladatait, működésének kereteit, valamint a függetlenségének a biztosítékait, valamint a működése átláthatóságát az MNBtv. szabályozza.
- [40] 1.3.1. Az Alkotmánybíróság az MNB feladatainak lényegét a következőképpen foglalta össze: „[...] Az MNB részvénytársasági formában működő jogi személy, jegyzett tőkéjét az állam bocsátja rendelkezésre, és részvényei is az állam tulajdonában vannak, az államot mint részvényest az államháztartásért felelős miniszter képviseli [MNBtv. 5. § (1) és (4) bekezdései], elsődleges célját és alapvető feladatait pedig az MNBtv. 3–4. §-ai határozzák meg. Ezek szerint az MNB elsődleges célja az árstabilitás elérése és fenntartása. További feladata – ennek veszélyeztetése nélkül – támogatni a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának fenntartását, ellenállóképességének növelését, a gazdasági növekedéshez való fenntartható hozzájárulásának biztosítását és a rendelkezésére álló eszközökkel a Kormány gazdaságpolitikáját. Az MNB további feladata a monetáris politika meghatározása és megvalósítása, a bankjegy- és érmekibocsátás, a hivatalos deviza- és aranytartalék képzése és kezelése. Emellett a devizatartalék kezelésével és az árfolyampolitika végrehajtásával kapcsolatban devizaműveleteket végez, felvigyázza a fizetési és elszámolási, valamint az értékpapír-elszámolási rendszereket, az EKB-val szemben fennálló statisztikai adatszolgáltatási kötelezettség teljesítéséhez statisztikai információkat gyűjt és hoz nyilvánosságra, kialakítja továbbá a pénzügyi közvetítőrendszer egészének stabilitására vonatkozó makroprudenciális politikát és külön törvényben meghatározott jogkörében szanálási hatóságként jár el. Ezek a feladatok az MNBtv. szerint az MNB alapvető feladatai, egyéb feladatait csak elsődleges célja és alapvető feladatai teljesítésének veszélyeztetése nélkül folytathatja” {8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [14]}. A pénzkibocsátási jogköréből eredően az MNB-t nemcsak – az Alaptörvény szerinti jelzővel – központi banknak, hanem jegybanknak is nevezzük.
- [41] Az MNB az árstabilitás elérése és fenntartása céljából a törvényben foglalt eszközökkel befolyásolja a pénz- és hitelkínálatot, valamint a pénz és hitelkeresletet. Az MNB a monetáris politikáját, valamint e politika érvényesítésének eszközeit e törvény keretei között önállóan alakítja ki. A monetáris politika eszközeit az MNBtv. 18. §-a a következőképpen határozza meg:
- a) számlavezetési körében betétet fogad el és megfelelő biztosíték ellenében hitelt nyújt a 146. §-ban foglalt korlátozással,
 - b) nyíltpiaci műveletek és visszavásárlási megállapodások keretében értékpapírokat vásárol, elad és közvetít az azonnali és származtatott piacokon,
 - c) saját értékpapírokat bocsát ki,
 - d) árfolyamokat és kamatokat befolyásol és meghatároz,
 - e) értékpapírokat számítol le (visszleszámítol),
 - f) szabályozza a kötelező tartalékot,
 - g) egyéb jegybanki eszközöket alkalmaz.

- [42] A monetáris politika egyik eszköze a hitelnyújtás. Mivel Magyarországon ún. kétszintű bankrendszer működik, ezért az MNB hitelnyújtási lehetősége a kereskedelmi bankok viszonylatában értelmezhető. A kétszintű bankrendszer lényege, hogy a felső szinten az MNB, a központi bank helyezkedik el, és az alsó szinten a kereskedelmi bankok helyezkednek el. Az MNB a bankok bankja. Az MNB nincs, és nem lehet közvetlen hitelezési viszonyban a fogyasztókkal (természetes személyek, cégek stb.), ugyanakkor a kereskedelmi bankok felett nemcsak felügyeletet gyakorol, hanem azokkal pénzügyi ügyleteket is köthet. A kereskedelmi bankok lehetnek az MNB ügyfelei. Az MNB vezetheti a kereskedelmi bankok számláját, ezek nála betéteket helyezhetnek el, és hitelt nyújthat a kereskedelmi bankoknak. Ezeknek az ügyleteknek a szabályait részben az MNBTv., az annak alapján kiadott MNB elnöki rendeletek, és az MNB üzleti szabályai határozzák meg, másrészt viszont ezekre a pénzügyi ügyletekre a Hpt., a Ptk. szabályai is vonatkoznak, vonatkozhatnak. Az előbbit illetően a Hpt. 2. § (3) bekezdése bír jelentőséggel, amely szerint a Hpt. hatálya az MNB-re kiterjed az engedélyezési, felügyeleti és makroprudenciális tevékenységre, az üzleti titkot és a banktitok kezelésére vonatkozóan, illetve ott, ahol a Hpt. az MNB-t kifejezetten nevesíti.
- [43] 1.3.2. A jegybanki függetlenség követelményének nemcsak alaptörvényi eredete, hanem uniós jogi háttere is van. Az MNB tagja a Központi Bankok Európai Rendszerének (MNBTv.1. § (1) bekezdése). A jegybanktörvények módosításait az Európai Központi Bank véleményezi, abból szempontból, hogy az nem eredményezheti-e a jegybanki függetlenség csorbulását.
- [44] Az MNBTv. 1. § (2) bekezdése a következőket rendeli: „Az MNB, valamint szerveinek tagjai az e törvényben foglalt feladataik végrehajtása és kötelességeik teljesítése során függetlenek, nem kérhetnek és nem fogadhatnak el utasításokat a Kormánytól, az Európai Központi Bank (a továbbiakban: EKB) és a (3) bekezdésben meghatározott esetek kivételével az Európai Unió intézményeitől, szerveitől és hivatalaitól, a tagállamok kormányaitól vagy bármilyen más szervezettől, illetve politikai párttól. A Kormány vagy bármilyen más szervezet tiszteletben tartja ezt az elvet és nem kísérli meg az MNB, valamint szervei tagjainak befolyásolását feladataik ellátása során.” Az MNBTv. részletesen szabályozza az MNB-nek a más szervezetekkel való kapcsolattartását, s azokban (lásd az Országgyűlés és az MNB kapcsolata az MNBTv. 2. §, 131. §) kiemelten jelenik meg az MNB függetlenségének a sérthetlensége. Az MNBTv. számos olyan rendelkezést tartalmaz, amelyek biztosítékkul szolgálnak a régi szóhasználat szerinti „szabadság”, az egyedülállóság (alkotmányos feladatának – felelősség a monetáris politikáért – a monopóliuma) és függetlenség (utasíthatóság és külső befolyás kizártsága) megtartásához. Ezek a szabályok a szervezetre, a személyi állományra, a hatáskörre, a más állami szervekkel és a nyilvánossággal összefüggően is számba vehetők.

- [45] A jegybank ugyan állami szerv, de bevételei és kiadásai nem költségvetési kiadások. A jegybank nem része az államháztartásnak sem. A jegybank részvénytársasági formában működik, forrásai csak kivételesen származhatnak az államháztartásból (MNBtv. 166. §), tárgyévi nyereségének bizonyos részét, meghatározott feltételek mellett, osztalékként kifizeti. Erre is visszavezethető az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 5. § (10) bekezdése, amely a következőket rendeli: „Az Állami Számvevőszék ellenőrzi a Magyar Nemzeti Bank gazdálkodását és a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvényben foglaltak alapján folytatott, az alapvető feladatok körébe nem tartozó tevékenységet. E körben az Állami Számvevőszék azt ellenőrzi, hogy a Magyar Nemzeti Bank a jogszabályoknak és az alapszabályának megfelelően működik-e.” Ebből következően az MNB monetáris politikával kapcsolatos tevékenységét az Állami Számvevőszék sem ellenőrizheti.
- [46] 1.3.3. A fentiekkel is összefüggésbe hozhatóan az MNBtv. több helyen részletesen szabályozza, hogy milyen adatokat kell közzé tennie, illetve milyen adatokat adhat át más szervezeteknek. Még az általános közzétételi kötelezettségeket meghatározó 43. § (2) bekezdés a)–v) pontját követő (4) bekezdés is a személyes adatok és a banktitok védelmének követelményét rögzíti: „Az MNB a (2) bekezdésben meghatározott közzététel során köteles a személyes adatok védelmére, a banktitokra, fizetési titokra, az értékpapírtitokra, a pénztártitokra, a biztosítási titokra, foglalkoztatói nyugdíjtitokra és az üzleti titokra vonatkozó jogszabályokat betartani.” A monetáris politikát érintő döntéselőkészítő anyagok, adatok megismerhetőségének korlátozásáról az MNBtv. 137. § (2) bekezdése a következőket rendeli: „A Monetáris Tanács, a Pénzügyi Stabilitási Tanács, és az igazgatóság döntésének meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, az alapvető feladat ellátásával kapcsolatos döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított harminc évig nem nyilvános, ezen határidő alatt – sem a döntés meghozatalát megelőzően, sem azt követően – a döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére vonatkozó igény nem terjeszthető elő.” A banki alkalmazottak és a felügyelőbizottsági tagok titoktartási kötelezettségéről az MNBtv. 150. § (1) bekezdése rendelkezik. Ennek első bekezdésének első fordulata nevesíti is azokat az adatokat, amelyekhez a feladatkörük ellátása során juthatnak hozzá, és amelyek megőrzése kötelezettség: személyes adat, minősített adat, banktitok, értékpapírtitok, fizetési titok, pénztártitok, biztosítási titok, foglalkoztatói nyugdíjtitok és üzleti titok.
- [47] 2. Az indítvány a közérdekű adatok megismeréséhez való jog sérelmére alapította a kérelmét, ezért az Alkotmánybíróság áttekintette ennek az alapjognak – az Alaptörvény, az alkotmánybírósági gyakorlat szerinti – az ügyre vonatkoztatható lényegét. Majd ennek viszonylatában felidézi az Infotv.-nek jelen alkotmányjogi jelentőségű kérdés szempontjából jelentős rendelkezéseit, kitérve a banktitok törvény szerinti meghatározására és annak alaptörvényi kapcsolódására.

- [48] 2.1. Az Alaptörvény a SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG cím alatt, a magánszféra védelméről szóló VI. cikknek a (3) bekezdésében a következőket rendeli: „Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.” A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapjognak a kinyilvánítása a magánszféra védelmének szabályai között került elhelyezésre, mintha ezzel a személyes adatok védelméhez való jog ellenpárjaként kerülne láttatásra. Mégis a közérdekű adatokhoz való jog tartalmi lényegét az alkotmánybírósági gyakorlat következetesen „információszabadsághoz való jogként” határozza meg. Amikor ezt az alapjogok jogirodalmi kategóriába illesztik, ott a kommunikációs alapjogok, vagy a politikai szabadságjogok egyikeként azonosítják. A VI. cikk (3) bekezdésének második fordulatában nevesített alapjog – előbbiek szerinti – lényegadó jellegével kapcsolatos okfejtések az alkotmánybírósági döntésekben mindig megjelennek.
- [49] Itt valójában egy olyan alapjogról van szó, amely közvetlenül visszavezethető és összeköthető két másik alapjoggal. Ez a két alapjog a véleménynyilvánítás szabadságához való joghoz [Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés] és a sajtószabadsághoz való jog [Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdés]. Másrészt a közérdekű adatokhoz való hozzáférés az állami szervek működésének és a közpénzek felhasználása átláthatóságának alkotmányos követelményéhez is kapcsolódik. Ezek a demokratikus jogállam [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] alkotmányos értékéből eredeztethetők, illetve ahhoz köthetők. Végző soron ez a jog és annak gyakorlása ahhoz tud hozzájárulni, hogy a közhatalom forrása, a nép a választások során megfontoltan döntsön [Alaptörvény B) cikk (3)–(4) bekezdés]. Amikor a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot az „információszabadsághoz való jog”-nak is nevezik, abban ezek a kapcsolódások és ez a többlettartalom jelenik meg. Az állam működésének átláthatóságát biztosító jogelvek az Alaptörvény egyéb rendelkezéseiből is kiolvashatók [pl.: Alaptörvény N) cikk]. Mindezeket a Nemzeti hitvallásban kinyilvánított értékvallalás köti össze: „Valljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése.”
- [50] Az „információszabadsághoz való jog” fentiek szerinti lényegét illetően az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban kidolgozott érvek, jogelvek és alkotmányos összefüggések – a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban meghatározott feltételek szerint – ma is felhasználhatók. A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog megszövegezését illetően az egyezőség létezik, létezik a kontextuális egyezőség, ez az Alaptörvény értelmezési szabályainak [Alaptörvény R) cikk (3) bekezdés] figyelembevételével is lehetséges. Ezen alapjogra vonatkozó rendelkezés céljára figyelemmel lehetséges és – az elmúlt évek alkotmánybírósági gyakorlatára is figyelemmel – szükséges. Ebben a megközelítésben ennek az alapjognak a rendeltetését illetően ma is helytállóak a 21/2013. (VII. 19.) AB

határozatban kinyilvánítottak: „Lényeges szerepe van az információs szabadságnak a véleménynyilvánításhoz való jog biztosítását, valamint azon keresztül az állam demokratikus működésének kialakítását illetően. Ezt ismerte el az Alkotmánybíróság akkor, amikor megállapította, hogy a közérdekű adatok nyilvánossága és megismerhetősége „gyakran előkérdése és feltétele a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 185.]. Leszögezte továbbá: „A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésre gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat” [32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 183–184.]. Hangsúlyozta, hogy az alanyi jogon biztosított információs szabadság joga azért kiemelkedően jelentős, mert „[a] nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokrácia egyik alapköve, a jogállami államrendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól »elidegenedett gépezetté«, működése kiszámíthatatlanná, előre láthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 192.].” {Indokolás, [31]}. A közérdekű adatokkal kapcsolatos alkotmánybírósági döntésekben ezek az elvek, érvek jelennek meg {lásd: 13/2019. (IV.8.) AB határozat, Indokolás [27]–[35]; 4/2021. (I. 22.) AB határozat, Indokolás [32]–[36]; 3/2023. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [44]; 3233/2023. (V. 2.) AB határozat, Indokolás [24]–[25]; 3143/2025. (V. 15.) AB határozat, Indokolás [35]–[36]}.

- [51] A közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog osztja az egyéb alapjogok sorsát abban, hogy egyrészt az alapvető jogokra vonatkozó jogokat és kötelezettségeket törvény állapíthatja meg, másrészt, hogy ezek az alapjogok korlátozhatók. Erről az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése rendelkezik.
- [52] Az Alaptörvény VI. cikke nem határozza azt meg, hogy mi tekinthető közérdekű adatnak, hanem megelégszik azzal, hogy az ilyen adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot ismeri el. Ugyanakkor az Alaptörvény 39. cikke bizonyos adatokat kifejezetten közérdekű adatoknak minősít: „(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.” Ebből következően végsősoron a törvényekben határozható meg a közérdekű adatok mibenléte, a hozzájuk való hozzáférés módja illetve annak esetleges korlátozása is. A törvényi meghatározások, az ott rendelt megismerési

korlátok azonban alkotmányos vizsgálat tárgyai lehetnek, illetve a bíróságoknak a különféle törvényi rendelkezések egybevetésekor az Alaptörvény 28. cikkére figyelemmel kell értelmezniük az alkalmazandó jogszabályokat. Másrészt viszont az adatahoz (információhoz) való hozzáférés közérdekűsége az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés második fordulata alapján a törvényhozás által is mérlegelendő akkor, amikor valamilyen személyes adat nyilvánossá tételét rendeli el a törvény pl.: vagyonynyilatkozatok közzététele, cégadatokban lévő személyes adatok nyilvánossá tétele. Egyes, jellegük szerint elsődlegesen az információs önrendelkezési jog körébe, a személyes adatok körébe sorolható adatok nyilvánossá tételének végsősoron alkotmányos szinten kell igazolást nyerniük: nagyobb érdek (más alapjogok, alkotmányos értékek) fűződik ahhoz, hogy nyilvánosak legyenek, mint ahhoz, hogy titokban maradjanak. Az ilyenfajta adatok nyilvánossá tételét a tisztességes gazdasági verseny, a fogyasztók védelme [Alaptörvény M) cikk (2) bekezdés], vagy akár a közrend, közbiztonság fenntartása is indokolhatja (pl. bűnügyi adatok).

- [53] Az előbbiekhöz kapcsolódó kérdés az, hogy a VI. cikk szerinti alapjogok (magánszféra védelmének joga, jóhírnév védelme, önrendelkezési jog, személyes adatok védelméhez való jog) jogi személyeket megilletethetnek-e. Az Alaptörvény SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG címszava alatt kinyilvánított alapjogok az I. cikk (1) bekezdéséből következően az embereket illetik meg. Ugyanakkor az I. cikk (4) bekezdése szerint „A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.” Az alkotmánybíróági gyakorlat szerint a jogi személyeket is megilletheti a VI. cikk (1) bekezdés szerinti önrendelkezési jog a jóhírnév, az üzleti titok, a banktitok vonatkozásában. Utóbbi kettőről törvények rendelkeznek, de valamely alapjog korlátozása esetén ezek is az I. cikk (3) bekezdése szerint mérlegelhetők, érvényesíthetők illetve korlátozhatók.
- [54] A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog tartalmának, gyakorlásának, és az ez által támasztható igények mibenlétét, mikéntjét illetően jellemzően az Infotv.-nek a közérdekű adatok kiadására vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazásával kapcsolatos kérdések kerülnek az Alkotmánybíróság elé. [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]. Ugyanakkor valamely adat közérdekű adatként való szabályozásáról, azok nyilvánossá tételének a kötelezettségéről számos más törvény is rendelkezik. Ezek a törvényi kötelezettségek – legyen szó a magánszférára, vagy közszférára vonatkozó szabályról – végső soron a VI. cikk (3) bekezdés második fordulata szerinti alapjog lényegének az érvényesülését szolgálják: a közérdeklődésére számot tartó, a közérdekből megismerést és terjesztést igénylő adatok nyilvánosak legyenek.
- [55] A közérdekű adatok megismeréséhez való jog, ha azt az állam működésének átláthatóságához és ellenőrizhetőségéhez kapcsoljuk, akkor az Alaptörvény B) cikkével úgy is összefüggésbe hozható, hogy azáltal a közhatalom forrása, a nép

végül is az állam, az állami szervek működésének közvetlen, egyfajta ellenőrzésére kap felhatalmazást. Az adatok ismeretében véleményt alakíthat ki, oszthat meg erről a működésről, illetve ezek ismerete alapján más egyéb alanyi jogait is gyakorolhatja. (pl.: az önkormányzat területrendezési tervei alapján mérlegelheti az ingatlanvásárlási lehetőségeit).

- [56] 2.2. Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés második fordulatához, és a (3) bekezdéséhez közvetlenül kapcsolódik az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény, az Infotv. Az Infotv. 1. § második fordulata a törvény egyik célját abban határozza meg, hogy „az adatok szabad áramlás, illetve a közügyek átláthatósága a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog érvényesítésével megvalósuljon.” Az Infotv. meghatározza a közérdekű adat fogalmát, szabályozza az adatkérés és adatátadás módját, szabályozza a kiadás megtagadásának lehetőségét, valamint az adatkiadás megtagadásának esetére a bírói út igénybevételének lehetőségét. A korábbi alkotmánybírósági gyakorlatra figyelemmel érdemes kiemelni, hogy a közérdekű adatokról először rendelkező Avtv.-től (a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény) eltérően az Infotv. nem sarkalatos törvény teljes egészében (kivéve: V. Fejezete és 75/B–75/C. §-a), és nem tartalmazza azt a rendelkezést sem, hogy e törvénytől csak akkor lehet eltérni, ha ezt az Infotv. kifejezetten megengedi [vö.: Avtv. 1. § (2) bekezdés].
- [57] Az Infotv. az értelmező rendelkezések között meghatározza a közérdekű adat fogalmát is: „az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy azt átvevő szerv, szervezet vagy személy (a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv) 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.” (Infotv. 3. § 5. pont). Az Infotv. 26. § (1) bekezdése rendelkezik ezen adatok kiadási kötelezettségéről: „A közfeladatot ellátó szervnek lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot – az e törvényben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.” Az Infotv. a közérdekű adat megismerhetőségének korlátozhatóságáról maga is rendelkezik. Ilyen adatoknak tekinti a döntéselőkészítéssel kapcsolatos adatokat [Infotv. 27. § (5) bek.], a minősített adatokat [Infotv. 27. § (1) bek.] Ezentúl a 27. § (2) bekezdés a)–h) pontokban nevesíti azokat az eseteket, amikor a közérdekű adat megismeréséhez való jog más törvény

által korlátozható. Ezen esetek egyike az e) pont szerint az, ha az adatkiadás „központi pénzügyi érdekből” más törvényben korlátozott.

- [58] Az Infotv. az adatok nyilvánosságra hozatalát illetően a közérdekű adat kikéréséhez való jogon túl egyéb jogintézményekről is rendelkezik. Ilyenek a közérdekből nyilvános adatokra, valamint az elektronikus közzétételre vonatkozó rendelkezései. Ezek a kikérhető közérdekű adatokhoz képest, alapvetően a hozzáférés módjában különböznek, mert azok az Infotv., illetve más törvények rendelkezései alapján külön kérés nélkül is közzéteendők.
- [59] 2.3. Az Alkotmánybíróság ezek után azt vizsgálta, hogy a banktitok jogintézménye milyen alapjogok és alkotmányos értékek védelmét szolgálja.
- [60] A Hpt. 160. § (1) bekezdése rendelkezik a banktitokról: „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. A (2) bekezdés szerint: „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.” A banktitok csak a törvényben nevesített esetekben adható ki harmadik személynek (Hpt. 161. § (1) bekezdés). A Hpt. 164. §-a felsorolja azokat az eseteket, amikor a banktitok körébe tartozó valamely adat meghatározott szervek számára átadható. Ugyanakkor ebben a körben is érvényesül a banktitok megtartásának kötelezettsége a kívülálló harmadik személyek viszonylatában (Hpt. 165. §). A banktitok elsődlegesen a banki ügyfelek – legyen az természetes vagy jogi személy – pénzügyi magánéletét védelmezi.
- [61] A banktitok célja elsősorban az ügyfelek pénzügyi magánéletének és adatainak a védelme, továbbá a bizalom fenntartása a banki rendszer iránt, valamint a pénzügyi stabilitás és a bankok versenyképességének a biztosítása. Az emberek csak akkor bízzák megtakarításaikat és pénzügyeiket bankra (hitelintézetre), ha biztosak lehetnek abban, hogy adataik bizalmasak maradnak. Ez a bizalom alapvető a bankrendszer stabil működéséhez. A banktitok a pénzügyi magánélet egyik pillére, amely megvédi az ügyfelek személyes és pénzügyi adatait a jogosulatlan hozzáféréstől. A bankok a banktitok révén személyre szabott szolgáltatásokat kínálhatnak az ügyfeleknek, anélkül, hogy az ügyfeleknek az adataik kiszivárgásától kellene tartaniuk. Ez segíti a pénzügyi intézmények közötti versenyt. A banktitok védelme hozzájárul a pénzügyi rendszer általános stabilitásához, mivel csökkenti a bizalmi válságok kialakulásának a kockázatát. A banktitok megőrzésért elsődlegesen a pénzügyi intézmény a felelős. A felelősség kiterjed a pénzügyi intézmény minden alkalmazottjára és vezetőjére is.

- [62] A banktitok jogintézménye elsődlegesen az Alaptörvény VI. cikk (1) és (3) bekezdése szerinti magánszféra és a személyes adatok védelmét szolgálja. Ebben a megközelítésben a pénzügyi magánszféra védelmét, az információs önrendelkezési jogot biztosító banktitok nemcsak a természetes személyeknek, hanem a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is védelmet nyújtanak. Ez az értelmezés az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdéséből következik, mely szerint „[a] törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nemcsak az emberre vonatkoznak”. A törvényi szabályok [pl.: Hpt. 160. §, MNBtv. 150. § (1) bekezdés] ezt a megközelítést tükrözik vissza, amikor a banktitok megőrzésének kötelezettségét a bank tulajdoni viszonyaira tekintet nélkül és a banktitokkal érintett ügyfél jellegére tekintet nélkül ráterheli a bankokra. Ugyanakkor a banktitok, a pénzügyi személyes adatok védelme alól a törvények is meghatároznak kivételeket [pl.: Hpt. 161. § (1) bekezdés, MFB tv. 10/A. § és 10/B. §, Eximbank tv. 24. § (1) és (2) bekezdés]
- [63] Mivel a banktitok a rendeltetése szerint a gazdasági versenyképességnek is biztosítója, ezért összekapcsolható az Alaptörvény M) cikkében megjelenő tisztességes gazdasági verseny és a fogyasztóvédelem biztosításának a követelményével. Az állam ezeknek, mint alkotmányos értéknek a biztosítását vállalta az Alaptörvényben.
- [64] Az alkotmánybíróági gyakorlatban – megerősítve a bíróság gyakorlatát – ugyanakkor már megállapításra került bizonyos pénzügyi szolgáltatókra és ügyfeleikre vonatkozóan, hogy a banktitok körébe tartozó adatok is lehetnek az Infotv. szerinti közérdekű adatok. Az indítványban is hivatkozott két alkotmánybíróági döntés a közérdekű adat kiadása végett indított perekből eredők voltak. Az Alkotmánybíróság – az indítványozó által is hivatkozott – 3/2023. (IV. 17.) AB határozatban az Alaptörvénnyel összhangban állónak nyilvánította az Eximbank kezelésében álló adatok kiadását elutasító bírósági döntést. Ez a döntés elfogadta, hogy az ott kért adatok banktitoknak minősülnek, és ilyenként az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontja alapján a kiadásukat meg kell tagadni. Hasonlóképpen foglalt állást az Alkotmánybíróság a 3233/2023. (VI. 2.) AB határozatban a – Magyar Fejlesztési Bankot érintő adatkiadási ügyben hozott – bírósági döntés Alaptörvénnyel való összhangját illetően. Megállapítása szerint a banktitok közérdekű adatként való kiadhatóságát illetően sem a bankokat, sem a bíróságokat nem illeti meg mérlegelési lehetőség. A 3/2023. (IV. 17.) AB határozatban ugyanakkor jogalkotói mulasztást is megállapított, mert az nem alkotta meg azokat a garanciális szabályokat, „amelyek lehetővé teszik az információs szabadság érvényesülését a közfeladatot ellátó és közpénzzel gazdálkodó Magyar Export-Import Bank által kezelt, közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatnak minősülő banktitok megismerhetőségével kapcsolatban.” Ilyen mulasztás megállapítására a 3233/2023. (VI. 12.) AB határozatban nem került sor, ugyanakkor ott tekintettel volt az Alkotmánybíróság arra, hogy az

MFB tv. a Hpt-től részben eltérően határozta meg a banktitok fogalmát, s az előbbi 10/A. § (1) bekezdése szerint az ügyfél személyére és az ügylet összegére vonatkozó adat nem minősül banktitoknak.

- [65] Az Infotv. a banktitok jogintézményéről kifejezetten nem rendelkezik. Amikor a banktitok körébe tartozó adatoknak a bank, mint adatkezelő részéről való kiadása iránti igényt terjesztenek elő, a bírósági gyakorlat az Infotv. és a kapcsolódó törvények egybevetése alapján értelmezi a joghelyzetet. Ha az ügyfél természetes személy, akkor a személyes adatok körébe sorolhatóság miatt nem tekintik közérdekű adatnak. Amikor a hitelező bank állam által is tulajdonolt, vagy az ügyfél maga egy állami szerv, vagy állam által tulajdonolt szervezet, akkor megállapíthatják a szóbanforgó adat közérdekű adat jellegét, de ez esetben is a – banktitok törvényi rendeltetése és alkotmányos kapcsolódásai okán – az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontját alkalmazva járnak el. A bíróság nem rendelkezik törvényi felhatalmazással arra vonatkozóan, hogy a banktitok körébe tartozó adatok kiadhatóságát mérlegelje.
- [66] 3. Az Alkotmánybíróság a következőkben azt vizsgálta, hogy az MNBtv. 150. § (1) bekezdésének a banktitok megtartására vonatkozó kötelezése korlátozza-e az indítványozónak a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogát, s ha korlátozza, akkor ez a korlátozás összhangban van-e az Alaptörvénnyel.
- [67] 3.1. Az alkotmányjogi panasz ügy központi kérdése az olyan adatok megismerhetősége, amely az eljáró bíróságok egyike által sem vitatottan közérdekű adat. Mivel közérdekű adatok esetében a nyilvánosság a főszabály, és annak korlátozása szorul igazolásra, a panasz – különösen a banktitok megismerhetőségével foglalkozó 3/2023. (IV. 17.) AB határozat és 3233/2023. (VI. 2.) AB határozat alapján – alappal veti fel, hogy a banktitok körébe tartozó adatok megismerhetőségének a kizárása összeegyeztethető-e az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével.
- [68] Az előzményi perben az indítványozó az MNB-től annak közlését kérte, hogy az NHP ZOP-ban résztvevő egyes hitelintézetek külön-külön az első és második fázisban mekkora kölcsönösszegre váltak jogosulttá. Kérte a bankok nevének és az MNB-től kapott forrás összegének a megjelölését. Az adatok kiadását az MNB a banktitokra hivatkozva tagadta meg.
- [69] A bíróságok az Infotv. 3. § 5. pontja és az Alaptörvény 39. § (2) és (3) bekezdése alapján azt állapították meg, hogy ezek az adatok közérdekű adatok, de a kiadásuk megtagadását az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontja alapján – tekintettel a Hpt. és az MNBtv. rendelkezéseire – jogszerűnek minősítették. A törvények egybevetésével és értelmezésével arra jutottak, hogy a banktitok kiadhatóságát illetően az adatkezelőnek nincs mérlegelési joga, és ebből következően a bíróságnak sincs ilyen mérlegelési joga. Az MNB a perben és az Alkotmánybíróságnál előterjesztett állásfoglalásában is úgy nyilatkozott, hogy a kért adatok közérdekű adatoknak minősülnek. Az indítványban hivatkozott 3/2023. (IV. 17.) AB határozatban és a

3233/2023. (VI. 2.) AB határozatban az állam tulajdonában álló bankok esetében már maga is megállapította, hogy bizonyos hitelügyletekkel kapcsolatos adatok – a közfeleadat ellátása és a közpénz használat okán – közérdekű adatoknak minősülnek. Ugyanakkor a perbíróság, az MNB, és az indítványozó is egybehangzóan a kért adatokat – ahogyan a hivatkozott AB határozatok is az ottani hitelügyletek adatait – banktitoknak is tekintették. Az Alkotmánybíróság ezért jogi tényként fogadta el, hogy a perbeli ügyletekkel kapcsolatos adatok egyszerre minősülnek közérdekű adatnak és banktitoknak.

- [70] 3.2. Az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint vizsgálta az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezést. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése a következőket rendeli: „[...] Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” Az indítványban feltett kérdés alapján azt kellett vizsgálnia, hogy a MNBtv. 150. § (1) bekezdésének a banktitokra vonatkozó rendelkezése korlátozza-e a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapjogot. A korlátozás megállapítása esetén az vizsgálendő, hogy a korlátozás milyen más alapjog vagy alkotmányos érték védelme érdekében történt. Azután az vizsgálendő, hogy a korlátozás a feltétlenül szükséges mértékű-e, az elérni kívánt céllal arányos-e, s hogy az alapvető jog lényeges tartalmát tiszteletben tartja-e.
- [71] 3.2.1. Az Alkotmánybíróság – a 3.1. pontban megállapított jogi tények alapján – megállapította, hogy az MNBtv. 150. § (1) bekezdésének a banktitok megőrzésére vonatkozó rendelkezése korlátozza a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapjogot.
- [72] 3.2.2. Az Alkotmánybíróság ezek után azt vizsgálta, hogy a banktitok jogintézménye milyen alapjogok és alkotmányos értékek védelmét szolgálja.
- [73] Az Alkotmánybíróság a banktitok alkotmányos összefüggéseit (a pénzügyi magánszféra védelme, a tisztességes gazdasági verseny, fogyasztóvédelem) a jelen határozat IV.2.3. részében már összefoglalta. Ezeken túl a banktitok jogintézménye az ország pénzügyistabilitásnak is az egyik záloga. Ilyen módon összekapcsolódik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, mely szerint „Magyarország független, demokratikus jogállam.” Ehhez kapcsolódik az MNB, mint független alkotmányos intézmény léte és felelőssége is, hiszen az MNB-nek az Alaptörvény 41. cikk (1) bekezdése szerint elsődleges felelőssége a monetáris politika alakítása, az árstabilitás elérése és fenntartása. Ennek a szabadalomnak (függetlenség és felelősség) az egyik törvényi biztosítéka az, hogy az „MNB, valamint szerveinek tagjai a feladataik végrehajtása és kötelességeik teljesítése során függetlenek, nem kérhetnek és nem fogadhatnak el utasításokat a Kormánytól (...) vagy bármilyen más szervtől, vagy politikai párttól”. [MNBtv. 1. § (2) bek.]. Az MNB alkotmányos státuszának ez a

szabadalom - a függetlensége és egyedülálló felelőssége - a lényegadó jellege, amely az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint a történeti alkotmány vívmánya is. Az Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdése szerint az MNB-nek továbbá alkotmányos feladata a pénzügyi közvetítőrendszer felügyelete is. Utóbbi keretében éppen az is a hatókörébe tartozik, hogy a banktitokra vonatkozó szabályok betartását ellenőrizze. Az MNB függetlensége, a befolyástól mentes működése – ideértve az utasítások kizártságát és a számon kérhetősége korlátozottságát – a monetáris politikáért való felelősségével együtt alkotmányos értéknek minősül.

- [74] A fentiek alapján azonosítható be az MNBtv. 150. § (1) bekezdésébe foglalt banktitok megőrzési kötelezettség célja. Ezek egyike az MNB ügyfelek pénzügyi személyes adatainak a védelme (a jegybank és a hitelintézetek kapcsolatában), ezen keresztül a pénzügyi stabilitás védelme. Másrészt az MNB által kezelt banktitok intézményi titokként, azaz jegybanktitokként is értelmezendő. Ilyenképpen a támadott jogszabályi rendelkezés az MNB szabadalmának, azaz a monetáris politika alakítását biztosító függetlenségének és felelősségének a megtartását is célozza.
- [75] 3.2.3. Az MNBtv. 150. § (1) bekezdésének a banktitok megőrzésére vonatkozó kötelezése a Hpt-nek a banktitokra vonatkozó rendelkezéseivel is együtt értelmezendő. Utóbbiak lehetővé teszik bizonyos szervek részére és meghatározott célból, korlátozott felhasználásra a banktitok körébe tartozó bizonyos adatok átadását. Azt ugyanakkor ezek a szabályok nem teszik lehetővé, hogy az adatok bárkinek a kérésére közérdekű adatokként kiadásra kerüljenek, sőt ezt tiltja ez a szabály. A szabály megsértése akár büntetőjogi szankciókat is maga után vonhat.
- [76] Az indítványozó azt kifogásolja, hogy a támadott rendelkezés kizárja, hogy az MNB kezelésében lévő banktitok körébe tartozó adatokat bárki megismerhesse és terjeszthesse. Csakhogy a jegybanki függetlenség – mely az Alaptörvény alapján és az MNBtv. preambuluma értelmében intézményi, szervezeti, személyi, pénzügyi függetlenséget jelent – lényege, hogy a jegybank autonóm módon, befolyásmentesen alakítja ki és valósítja meg a monetáris politikát, amibe illeszkedve látja el alapvető és egyéb feladatait, éri el céljait és alkalmazza eszközeit. Monetáris politikája gyakorlása körében nem utasítható, és ezért ennek a tevékenységének az ellenőrizhetősége, átláthatósága korlátozott. Alkotmányos intézményként elsődlegesen és meghatározott keretek között az Országgyűlésnek tartozik beszámolási kötelezettséggel. Ezen túlmenően is a különféle szervekkel való kapcsolattartása is a törvényben szabályozott, ahogyan az adatszolgáltatási kötelezettsége és az adatmegőrzési kötelezettsége is a törvényben, az MNB elnöki rendeletekben, illetve a belső szabályzataiban szabályozott. Előbbiek tekintetében kötöttséget jelent az MNB-nek az, hogy a Központi Bankok Európai Rendszerének és a Pénzügyi Felügyelet Európai rendszerének is tagja, és ebből következően a banktitok – ehhez értve a jegybank titkát is – megőrzésére vonatkozó szabályozásban

az európai uniós kereteken belül kell maradnia. Erre az MNB állásfoglalása kifejezetten hivatkozott is.

- [77] A monetáris politika eszközei alkalmazásáról döntés egyes elemeinek a nyilvánosság tétele a jegybank szándéka ellenére, hozzájárulása nélkül, hatással lehet az MNB alkotmányosan védett függetlenségére, a monetáris politikai eszköz érvényesülésének hatékonyságára. Az arra vonatkozó információ, hogy a mely bankok vettek részt az MNB által létrehozott NHP ZOP-ban és a programra költött teljes összegből egyenként mennyi forrást kaptak, kapcsolatban van a jegybanki működés autonómiájával, hatással van a monetáris politika befolyásmentes végrehajtására, hatékonyságára – amint arra az MNB állásfoglalása is rámutatott. Eszerint a jegybank őrködése a program egyes adatai felett a program hatékonyságának is a záloga. Habár a programban résztvevő kereskedelmi bankok részvételének szükségszerű eleme volt a részvétel egyes adatai nyilvánosságra hozatala, ez azonban részben a bankok saját elhatározásán alapult és nem külső ellenőrzés által kikényszerített volt.
- [78] Az MNB mint jegybank monetáris politika alakítására vonatkozó felelőssége és függetlenségének a védelme kizárja azt, hogy a jegybankot a törvények, az akarata ellenére a monetáris politikai eszköztár egyes elemei alkalmazása körülményeinek, adatainak a kiadására kényszerítsék. A jegybank elsődleges célja, a fizetőeszköz védelme, az árstabilitás fenntartása. Ennek megvalósítása körébe tartozik annak a jegybanki mérlegelése, hogy monetáris politikáját illetően mit, mikor, hogyan hoz nyilvánosságra. Ez olyan monetáris politikai, központi pénzügyi érdekek mérlegelését igényli, amely a monetáris politikáért felelős szerv hatáskörébe utaltatott az Alaptörvény alapján.
- [79] Az MNB mint jegybank esetében, a monetáris politika meghatározása körében hozott döntései, az ezzel kapcsolatban kezelt adatok vonatkozásában az Alaptörvény 41. cikk (1) bekezdése szerint legitim cél eléréséhez az MNBtv. 150. § (1) bekezdése szerinti védelem feltétlenül szükséges.
- [80] 3.2.4. Az alapjogi mérlegelés arányossági szempontja alapján abból kell kiindulni, hogy az MNB mint jegybank, és mint a monetáris politikáért felelős szerv e tevékenységéhez tapadó titkossági követelményt kell összevetni a közérdekű adatok nyilvánosságát ért korlátozásban megtestesülő hátrányokkal.
- [81] Az arányosság körében az vizsgálendő, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlya megfelelő arányban állnak-e egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni, azaz a korlátozás nem haladhatja meg azt a szintet, mint amit az alkotmányosan igazolható cél elérése feltétlenül megkíván {lásd például: 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [135]; 3312/2017. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [43]}. Az arányosság vizsgálata körében tehát az Alkotmánybíróságnak a

beavatkozás súlyát – az okozott alapjog-sérelmet – kell összevetnie az elérni kívánt céllal” {3/2020. (I. 3.) AB határozat, Indokolás [56]}.

- [82] Az MNB alkalmazottainak és felügyelőbizottsági tagjainak titoktartási kötelezettsége a támadott szabály szerint – vagyis a tudomásukra jutott titkok, ezek között a monetáris politika megvalósításáért való felelősség körébe tartozó adatok védelmére, megőrzésére vonatkozó kötelezettség – alkotmányjogi szempontból nem lehet aggályos. Az MNBtv. 150. § (1) bekezdésében a banktitok megőrzésére vonatkozó kötelezettség a cél elérésével arányban áll. Az Alkotmánybíróság ebben a körben osztja az MNB álláspontját, hogy a monetáris politika eszközeként alkalmazott hitelkihelyezés – így az NHP ZOP-ban való részvétel – befolyásmentes alkalmazásának feltétele, hogy a hitelprogramban résztvevő bankok bízassanak az MNB banktitokmegtartási kötelezettsége érvényesülésében. Ezek alapján a banktitok megőrzésének kötelezettsége arányos korlátozásnak minősül a banktitok körébe tartozó adatok bárki általi megismerhetőségével szemben.
- [83] 3.2.5. Amikor a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog lényeges tartalmának tiszteletben tartását kell vizsgálni, akkor tekintettel kell lenni arra, hogy az részben az állam működésének átláthatóságához és a tájékoztatáshoz, tájékozódáshoz, a véleménynyilvánítási joghoz kapcsolódik. Ebben a vonatkozásban van annak jelentősége, hogy az MNB a tevékenységéről – ideértve az indítványra okot adó NHP ZOP-ot – lehetőség volt-e információkhoz jutni.
- [84] Itt van jelentősége annak, hogy az MNB elnöke az Országgyűlésnek írásbeli és szóbeli beszámolási kötelezettséggel tartozik, az Országgyűlés írásbeli vagy szóbeli eseti tájékoztatást kérhet az MNB elnökétől. Az MNB számviteli beszámolót készít. Az MNB a pénzügyi év kezdete előtt működési költségeire, valamint beruházásaira vonatkozóan – az alapvető és egyéb feladatai vonatkozásában elkülönítetten – részletes éves tervet készít. A pénzügyi év lezárását követően összehasonlító elemzést készít a tervezett és a tényleges működési és beruházási költségek alakulásáról. Az elemzést a könyvvizsgáló véleményével ellátva az éves beszámolóval egyidejűleg megküldi az Országgyűlés gazdasági ügyekért felelős állandó bizottsága, valamint az Állami Számvevőszék részére. Az Állami Számvevőszék ellenőrzi a Magyar Nemzeti Bank gazdálkodását és a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvényben foglaltak alapján folytatott, az alapvető feladatok körébe nem tartozó tevékenységét. Az MNB közfeladatai ellátása körében keletkezett adatok nyilvánossága az MNBtv. keretei között valósul meg.
- [85] Előbbieken túl az MNB maga is sok és sokféle tájékoztató anyagot tesz közzé a nyilvános honlapján, kiadványokat jelentet meg, és egyéb más felületeken is tájékoztatja a nyilvánosságot a monetáris politika körébe tartozó tevékenységéről. A különféle pénzügyi szaklapok és honlapok rendszeresen tesznek közzé elemzéseket, írásokat az MNB monetáris politikájáról, annak egyes eszközeinek alkalmazásáról. Utóbbiak közé tartozott az NHP ZOP is. Mivel a program végső címzettjei az

energetikai korszerűsítésbe belevágó személyek voltak, a program sikerességének nyilvánvaló feltétele volt, hogy arról minél többen és minél többet tudhassanak meg. Az NHP ZOP nyilvánosságát biztosították a lakossági hitelkihelyezéssel foglalkozó és a programban résztvevő bankok is. Az egykorú és mai is fellelhető kereskedelmi banki tájékoztatók, beszámolók is hozzájárultak ahhoz, hogy a nyilvánosság hozzáférjen az erről szóló információkhoz. Így az az adat, hogy mely kereskedelmi bankok vettek részt az NHP ZOP programban az MNB, és a kereskedelmi bankok honlapján is követhető volt. Utóbbiak a pénzügyi beszámolóikban számot adhattak arról, hogy ilyenfajta hitelkihelyezésre mekkora összeget fordítottak, hányan vettek abban részt. Az MNB is folyamatosan adott statisztikai, illetve összegző jellegű tájékoztatást arról, hogy az NHP ZOP milyen eredményességgel működött.

[86] Az MNB beszámolási kötelezettségének teljesítése, és proaktív tájékoztatásai – a jelen indítvány alapjául szolgáló NHP ZOP tekintetében is – elégséges módon biztosították a nyilvánosság információval való ellátottságát, az információ szabadságát és az állami működés átláthatóságát. A banktitok, a jegybanktitok körébe tartozó adatnak közérdekű adatként, bárki számára való elérhetővé tétele az MNB függetlenségének, mint alkotmányos értéknek a sérelmét eredményezné. Ez ugyanis olyan kockázatot hozhat magával, amely az MNB monetáris politikájának befolyásmentes alakítását is veszélyeztetheti. A monetáris politika eszközeinek a banktitokra, a jegybank titkára tekintet nélküli, bárki számára való nyilvánossá tétele, vagy a nyilvánosság mérlegelésének az MNB hatóköréből való kivétele végső soron Magyarország szuverenitását is veszélyeztetné.

[87] 3.3. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az MNBtv. 150. § (1) bekezdése összhangban áll az Alaptörvénnyel, ezért az indítványt elutasította.

Budapest, 2026. január 13.

Dr. Polt Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Handó Tünde s. k.,
előadó alkotmánybíró

Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Polt Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott

Dr. Horváth Attila s. k.,

dr. Hende Csaba
alkotmánybíró helyett

alkotmánybíró

Dr. Polt Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Polt Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Polt Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Kozma Ákos
alkotmánybíró helyett

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye

[88] A határozat rendelkező részét és indokolását sem támogattam, különvéleményem indokai a következők.

[89] Előjáróban, mintegy összefoglaló jelleggel tartom szükségesnek hangsúlyozni azt, hogy az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében elismert közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot alapjognak tekintem. Az alapjogot törvény korlátozhatja, de ki nem üresítheti. A törvényi szabályként ismert banktitok

intézménye tehát korlátozhatja az alapjog gyakorlását, de az alapjogot ki nem üresítheti.

- [90] az MNB jegybanki funkciója alapvető, hatásköre a szuverén magyar monetáris politika kialakításában megkérdőjelezhetetlen. De az alkotmányos státus és hatáskör nem jelent megkérdőjelezhetetlen és teljes immunitást az általa kezelt közérdekű adatok és a közpénz-felhasználás nyilvánossága tekintetében, ahogy nincs ilyen jellegű immunitása más, alaptörvényben létrehozott alkotmányos szervnek sem (lásd pl. Kúria).
- [91] Az alkotmányjogi panasz ügy központi kérdése az olyan banktitok megismerhetősége, amely az alapügyben eljáró bíróságok egyike által sem vitatottan közérdekű adatnak minősült. Mivel közérdekű adatok esetében a nyilvánosság a főszabály, és annak korlátozása szorul igazolásra, a panasz – különösen a hasonló tárgyú 3/2023. (IV. 17.) AB határozat és 3233/2023. (VI. 2.) AB határozat alapján – alappal veti fel, hogy az adatok megismerhetőségének a kizárása összeegyeztethető-e az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével. Ez tehát az az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, amelyre – az Abtv. 29. §-a értelmében – az Alkotmánybíróságnak döntésében választ kell adni.
- [92] 1. Fontos körülmény az ügyben, hogy a monetáris politika végrehajtásának részeként az MNB által működtetett NHP ZOP esetében bármely hitelintézet a beküldés sorrendjében, diszkrimináció mentesen részesedhetett a 200 milliárd forint, majd 300 milliárd forint összegűre emelt hitelkeretből. A szóban forgó 2021-2022-es időszakban az NHP ZOP-ot és az annak keretében refinanszírozási forrásként nyújtott kamatmentes kölcsön intézményének létrehozatala és működtetése tehát az MNB részéről nem üzleti szolgáltatás, hanem az Alaptörvényben is rögzített alapvető feladata [az MNB „sarkalatos törvényben meghatározott módon felelős a monetáris politikáért”, Alaptörvény 41. cikk (1) bekezdés] ellátásának része volt. Ebben az önkéntesen résztvevő kereskedelmi bankok továbbközvetítői funkciót láttak el, tevékenységük – a fogyasztók felé irányuló piaci hitelezési tevékenységhez képest – az MNB által kötött tevékenység volt.
- [93] 2. Az Alaptörvény indítványban sérelmezett, az Alaptörvény Szabadság és felelősség című részében, alapjogként elismert VI. cikk (3) bekezdése biztosítja a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot („információszabadság”).
- [94] 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 mindaddig, amíg az Alkotmánybíróság azt alapjognak és nem csupán törvényben szabályozott alanyi jognak tekinti. Ez azért lényeges, mert az információkhoz való hozzáférés lehetősége két, egymással összefüggő indokon nyugszik: 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. A közérdekből nyilvános adatot kezelő, közfeladatot ellátó szerv vagy személy – két konjunktív feltétel fennállása esetében – nem minősíthető az alapjogi jogviszony kötelezettjének: ha az adatok nem hozhatók összefüggésbe a közfeladataival, illetve akkor, ha azok más forrásból kisebb munkateher árán elérhetők {13/2019. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [58]}. A közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog tehát megkülönböztetendő a közfeladatokat ellátó (állami) intézmények által törvényi kötelezettség teljesítéseként közzétett adatok megismerésének lehetőségétől (lásd pl. az „Üvegseb törvényből” eredő államháztartási információk, adatok).

- [95] 3. Az adatigénylés tárgyát képező, a bankoknak az NHP ZOP-ban való részvételére vonatkozó adatok közérdekű adatok, részben azért, mert az MNB közfeladatot lát el, részben azért, mert az MNB közpénzzel gazdálkodik.
- [96] 3.1. Az ún. közfeladat-központú – az Alkotmánybíróság gyakorlatában következetesen képviselt – megközelítés lényege, hogy közérdekű adatnak minősül az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint egyéb közfeladatot ellátó szervek és személyek kezelésében lévő, tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett információ és ismeret” {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [34]; megerősítette többek között: 4/2021. (I. 22.) AB határozat, Indokolás [37]}.
- [97] Az MNB-t az Alaptörvény állami szervként hozza létre (41. cikk), az MNBtv.-ben részletezettek szerint elsődleges funkciója az árstabilitás elérése és fenntartása. E cél veszélyeztetése nélkül támogatja a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának fenntartását, ellenállóképességének növelését, a gazdasági növekedéshez való fenntartható hozzájárulásának biztosítását és a rendelkezésére álló eszközökkel a Kormány gazdaság-, valamint a környezeti fenntarthatósággal kapcsolatos politikáját, de feladatai közé tartozik például a monetáris politika meghatározása és megvalósítása [ez nem csupán törvényben meghatározott feladat, hanem az Alaptörvény 41. cikk (1) bekezdése által az MNB-re ruházott feladat], a bankjegy- és érmekibocsátás, a deviza- és aranytartalék képzése és kezelése, a devizatartalék kezelésével és az árfolyampolitika végrehajtásával kapcsolatban devizaműveletek végzése, a fizetési és elszámolási, valamint az értékpapír-elszámolási rendszerek felvigyázása, statisztikai információk gyűjtése és nyilvánosságra hozása, a pénzügyi közvetítőrendszer egészének stabilitására vonatkozó makroprudenciális politika kialakítása, a szanálási hatóságként történő eljárás, a pénzügyi közvetítőrendszer felügyelete, valamint a Pénzügyi Békéltető Testület működtetése. Az MNB döntéseit

nem profitálatlanon hozza meg, hanem a mandátumára – Alaptörvényben és jogszabályban előírt feladatainak a teljesítésére – fókuszál. A 8/2016. (IV. 6.) AB határozat az MNB-vel, mint alkotmányos szervvel összefüggésben elvi értelem fogalmazta meg: az MNB egy alkotmányos jogállású, független intézmény, mely „nem része a versenyszférának. Az MNB – az ország pénzügyi rendszerét irányító és ellenőrző, kizárólagos állami tulajdonban álló, részvénytársasági formában működő szervezetként – vitathatatlanul közfeladatot lát el, és közpénzzel gazdálkodik” (Indokolás [16]).

- [98] Az MNB tehát alkotmányos rendeltetése és jogszabályi feladatai alapján közfeladatot ellátó alkotmányos intézmény, amely a szóban forgó 2021–2022-es időszakban az NHP ZOP-ot az Alaptörvényben rögzített alapvető feladata (a monetáris politika) végrehajtása céljából hirdette meg és működtette, azaz monetáris politikai eszközként, végrehajtó jelleggel alkalmazta. Hangsúlyozandó, hogy a kiadni kért adatok közérdekűek az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése alapján és alkalmazásában, de nem állnak összefüggésben az ország árstabilitásának, a deviza és aranytartalék képzésének, a devizatartalék kezelésének, avagy az árfolyampolitika kialakításának (stb.) stratégiai kérdéseivel. A program a monetáris stratégia végrehajtásának csupán egyik eszközét jelentette, amely az ország szempontjából jelentős, eldöntendő stratégiai kérdéseket nem érintett.
- [99] Személyes véleményként jegyzem meg továbbá, hogy a NHP ZOP-on keresztül az MNB jó és hasznos cél érdekében, megkülönböztetés nélkül támogatta – a kereskedelmi bankok önkéntes részvételével és közreműködésével –, közpénzek révén több mint 8600 ingatlan hatékony energia felhasználását.
- [100] 3.2. Utalni kell továbbá arra is, hogy az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése a közpénzekre – és a nemzeti vagyona – vonatkozó adatok vonatkozásában kifejezetten rögzíti azok közérdekű jellegét. A közpénzekre vonatkozó adatok vonatkozásában az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az információszabadság Alaptörvényen belüli konkretizálásának tekinthető {3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [28]} (közpénz-központú megközelítés).
- [101] A 3/2023. (IV. 17.) AB határozat értelmében 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 államháztartás minden alrendszerét. „Ha ez nem így lenne, akkor a költségvetési szerveknek, 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” (Indokolás [51]).

[102] Figyelembe véve tehát az MNB jogállását és működését, véleményem szerint az Alkotmánybíróság nem juthatott volna más következtetésre, minthogy az MNB az Alaptörvény kilencedik módosításával, 2020. december 23-ai hatállyal beiktatott 39. cikk (3) bekezdésében használt „állam”-fogalom része. Ez azért van így, mert az MNB-t az Alaptörvény – amely az R) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország jogrendszerének alapja – hozta létre az ország központi bankjaként. Nemcsak léteiben, hanem működésében is megjeleníti az Alaptörvény 39. cikk (3) bekezdése szerinti „állam” fordulatot: saját, profitorientált agendája nincs, az Alaptörvény és más törvény által ráruházott (köz)feladatokat lát el, éves gazdálkodási tervet és auditált éves beszámolót készít az éves működési költségeivel, valamint beruházásaival összefüggésben, bizonyos körben közhatalommal felruházott hatósági feladatokat végez, szankciót alkalmazhat, elnöke törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendelet kiadására is felhatalmazott. Az MNB ezért – más állami szervektől való függetlensége és költségvetési önállósága ellenére – bizonyosan nem tekinthető az „állam”-on kívüli szervnek, amely teljes – a stratégiainak nem tekinthető döntéseken túl is – immunitást élvezne a közpénzek felhasználásának tekintetében a közösséggel szemben. Az MNB kiadása, követelése az Alaptörvény 39. cikk (3) bekezdése alkalmazásában az állam kiadásának, követelésének, azaz közpénznek minősül. A textuális értelmezés is visszaigazolja mindezt: az Alaptörvény 39. cikk (3) bekezdése az „állam”, nem pedig az „államháztartás”, avagy a „költségvetés” fordulatokat használja, ezért az Alaptörvény kifejezett rendelkezése alapján – és kifejezett alkotmányos rendelkezés hiányában – nincs jelentősége annak, hogy az MNB nem része az államháztartásnak.

[103] Figyelemmel továbbá az Alaptörvény 28. cikkében foglaltakra – amelyre a többségi indokolások gyakran hivatkoznak alkotmányossági érvként – a fentiekben kifejtetteket egyértelműen alátámasztja az Alaptörvény vonatkozó, kilencedik módosításának előterjesztői indokolása is: „A Javaslat egyértelműen, világosan és az állami működés egészét átfogóan definiálja a közpénz fogalmát, mely az átlátható közpénz felhasználás garanciája. A meghatározással a fogalom valamennyi alkotmányos, állami és önkormányzati szervre, állami és önkormányzati intézményre kiterjed.”

[104] 3.3. Jelen ügyben ezért – amellett, hogy önmagában a közfeladat-ellátásra tekintettel is már megállapítható volt az adatok közérdekű adat jellege – az MNB által az NHP ZOP keretében, a monetáris politika végrehajtásának, stratégiaiként nem tekinthető szegmensében a hitelintézetek számára, keretszerződések útján juttatott refinanszírozási forrás közpénz-jellege is kétséget kizáróan megállapítható. Ennek a nyilvánosságát az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése konkrétan is előírja, amikor akként rendelkezik, hogy a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával.

- [105] Nem mellőzhető módon az Állami Számvevőszék által „A Magyar Nemzeti Bank működése szabályszerűségének ellenőrzése” tárgyában 2025. március 19-én nyilvánosságra hozott Jelentés is a „közpénzből gazdálkodó szervezetek” közé sorolta az MNB-t (14. oldal, 27. oldal), és az MNB Alapokmányára utalva az MNB működésével összefüggésben – egyebek mellett – az átláthatóság elvét hangsúlyozta. Az MNB Pallas Athéné Domus Meriti Alapítványa gazdálkodásának ellenőrzéséről szóló Jelentés pedig még az Alapítvány esetében is „közpénzből származó vagyon”-ra utal (17. oldal, 21. oldal, 41. oldal, 48. oldal).
- [106] 4. A Fővárosi Törvényszék és a Fővárosi Ítéltábla az MNBtv. támadott, 150. § (1) bekezdése alkalmazásával úgy döntöttek, hogy az igényelt adatok nem ismerhetők meg.
- [107] A bírói döntések az információszabadságot a banktitok [Hpt. 160. § (1) bekezdés] védelme érdekében korlátozták az MNBtv. 150. § (1) bekezdése alkalmazásával [összhangban a Hpt. 165. § (1) bekezdésével], amely az MNB alkalmazottai és felügyelőbizottsági tagjai számára – egyebek mellett – előírja a banktitok megőrzésének kötelezettségét („kötelesek [...] megőrizni, ezen adatok kezelésére vonatkozó jogszabályokat betartani”).
- [108] A bírósági döntések evidensnek tekintették, hogy az MNB az NHP ZOP végrehajtásával összefüggésben banki szolgáltatást nyújt a program végrehajtásában közreműködő kereskedelmi bankoknak, ezért az MNB forrásait a lakosság felé továbbközvetítő bankokat ebben a tekintetben minősítették a banktitok jogosultjainak. Álláspontom szerint ez téves jogértelmezés volt a bíróságok részéről, de az említett jogértelmezés alkotmányellenességét a panaszos nem vitatta.
- [109] Mindazonáltal a testület előtt két út állt: vizsgálatát az MNBtv. 150. § (1) bekezdésének alkotmányosságára korlátozza [Abtv. 26. (1) bekezdése szerinti hatáskör, lásd a különvélemény 5. pontját] avagy az Abtv. 28. §-a alapján azt vizsgálja meg, hogy a bírói jogértelmezésben – ítéletekben – megnyilvánuló alapjogi jogkorlátozás megfelel-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti szükségesség/arányosság kritérium-rendszerének [27. § (1) bekezdése, lásd a különvélemény 6. pontját]? Véleményem szerint mindkét út végén a közérdekű adatok nyilvánosságához kellett volna eljutni: vagy fel kellett volna hívni a jogalkotót a hiányzó törvényi szabályok megalkotására vagy meg kellett volna semmisíteni az indítvánnyal érintett bírói döntéseket.
- [110] 5. A testületi többség az első utat választotta és arra jutott, hogy az MNBtv. 150. § (1) bekezdése nem alaptörvény-sértő. A program végrehajtásában közreműködő kereskedelmi bankok szerepét ügyféli minőségnek tekintette, és arra következtetett, hogy a banktitok védelme megillette a kereskedelmi bankokat, ezért az információszabadság MNBtv. 150. § (1) bekezdésén alapuló korlátozása szükséges, egyben arányos volt. Az MNBtv. 150. § (1) bekezdésére vonatkozó alkotmányos

konklúzióval egyetértek, jóllehet a többségi indokolás az alapjogi korlátozás kapcsán sok helyen elegáns megfogalmazással, de „átlép” olyan kérdéseken, amelyek tisztázása az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés megválaszolásához szükséges lett volna. A „minden mindennel összefügg” igazsága bírói döntés esetén – véleményem szerint – nem elegendő (alkotmány)jogi érv.

[111] 5.1. Álláspontom szerint ugyanakkor, ha el is fogadnánk azt, hogy a kereskedelmi bankokat banktitok illeti meg, úgy önmagában az MNBtv. 150. § (1) bekezdésének alkotmányossága nem oldja meg az indítványban felvetett azon alkotmányossági problémát, amely szerint az MNB kezelésében lévő közérdekű és/vagy közpénzekre vonatkozó adatok nyilvánossága [Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése, 39. cikk (2) bekezdése] a banktitokra vonatkozó törvényi szabályokra hivatkozással kivétel nélkül, minden esetben, így a végrehajtási jellegű NHP ZOP esetében is megtagadható lenne.

[112] Az Alkotmánybíróság korábbi döntésében általános jelleggel megállapította, hogy bizonyos adatok egyidejűleg közérdekű adatok is lehetnek és speciális titokfajták (például banktitok vagy üzleti titok) fogalmi körébe is tartozhatnak. Bizonyos adatok kettős természetét a bírói gyakorlat és az MNB jogi igazgatójának az Alkotmánybírósághoz benyújtott állásfoglalása is elismeri. Sőt, a kettős természetű adatok a jogi szabályozásban is megjelennek: az üzleti titok vonatkozásában a Hpt. 166. §-ában is. Az üzleti titok szabályozása egyebekben tekintettel van arra, hogy kettős természetű adatok tekintetében körültekintő jogalkotói és jogalkalmazói megközelítésre van szükség. Banktitok esetében viszont ehhez hasonló, mérlegelést engedő előírás nincs, és a banktitkok körének a meghatározásakor sem volt tekintettel a jogalkotó a közérdekű adatok megismerhetőségének a követelményére [mint azt tette például a Magyar Export-Import Bank Részvénytársaságról és a Magyar Exporthitel Biztosító Részvénytársaságról szóló 1994. évi XLII. törvény 24. § (2) bekezdésének a módosításakor, amelynek során a 3/2023. (IV. 17.) AB határozat nyomán az ügyfél személyét és az ügylet összegét kifejezett rendelkezéssel kiemelte a banktitkok köréből].

[113] 5.2. Álláspontom szerint – az 5.1. pontban kifejtettek, valamint az eddigi alkotmánybírósági gyakorlatra tekintettel – ebben az esetben hivatalból, az Abtv. 46. § (1) bekezdésére tekintettel mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet kellett volna kimondani. A jogalkotó ugyanis nem alkotta meg azokat a garanciális szabályokat, amelyek lehetővé teszik az információs szabadság érvényesülését a közfeladatot ellátó és közpénzzel gazdálkodó MNB által az NHP ZOP-pal összefüggésben kezelt közérdekű adatok megismerhetőségével kapcsolatban. Ha ugyanis a hatályos szabályok szerint az MNB és a programban résztvevő hitelintézetek közötti kapcsolatban banktitoknak minősülő adatok tekintetében kivétel nélkül, teljes körűen és mérlegeléstől függetlenül fennáll a megismerhetőség

tilalma annak ellenére, hogy közérdekű adatokról van szó, akkor differenciált megközelítés hiányában – amelyhez jogalkotásra van szükség – ezeknek az adatoknak a vonatkozásában a kereskedelmi bankokat illető titokvédelem meghaladja azt a szintet, mint amit az alkotmányosan igazolható cél elérése feltétlenül megkíván az információszabadság alapjogának korlátozásakor [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése].

[114] 6. A 4. pontban jelzett, az Alkotmánybíróság előtt álló másik vizsgálati út az lehetett volna, hogy a testület hivatalból, az Abtv. 28. §-ára hivatkozva áttér a bírói döntésekben megjelent jogértelmezés alkotmányosságának vizsgálatára, és megállapítja, hogy a programban részt vett kereskedelmi bankokat nem illette meg a banktitok védelme. Ezért a VI. cikk (3) bekezdésében elismert alapjog szükségtelen – ezért alaptörvény-ellenes – korlátozását eredményezte az MNBtv. 150. § (1) bekezdésén alapuló bírói jogértelmezés. Ezt az alábbi érveléssel lehetett volna alátámasztani.

[115] Az Alaptörvény 41. cikk (1) bekezdés első mondata értelmében „[a] Magyar Nemzeti Bank Magyarország központi bankja”. A hitelintézetek a programba közvetítőként és nem ügyfélként kerültek bevonásra, ami a hivatkozott alaptörvényi rendelkezésre visszavezethető kétszintű bankrendszerrel áll direkt összefüggésben. Ebből két következtetés adódik: amikor a kereskedelmi bankok közreműködnek az MNB monetáris politikájának a végrehajtásában, abban az esetben nem illeti meg őket a banktitok védelme, mert a banktitok az ügyfél és nem a kereskedelmi bank védelmét szolgálja. Másrészt viszont a kétszintű bankrendszerben a központi bank – a monetáris politika végrehajtása során – a pénzügyi piacon nem nyújt(hat) ügyfelek számára elérhető szolgáltatásokat. Tevékenységét a monetáris rendszerben fejt ki úgy, hogy csak azokat a pénzügyi intézményeket vonja hatókörébe, amelyek a pénzügyi piacon üzletszerűen (nyereségszerzésre törekedve) nyújtanak az ügyfeleknek szolgáltatásokat. Ez azért van így, mert az MNB, jegybankként nem rendelkezik azokkal a személyi és tárgyi feltételekkel, amelyek szükségesek a pénzügyi piacon az ügyfelek széles köre számára nyújtandó szolgáltatásokhoz: nincs országos fiókhálózata és nincsenek banki ügyintéző munkavállalói, akik a lakossági, illetve vállalati ügyfeleket ki tudnák szolgálni. Ahhoz tehát, hogy az MNB a monetáris politikát a pénzügyi piacra kiható módon végre tudja hajtani, igénybe kell vennie a pénzügyi piac szolgáltatóit, akik rendelkeznek piaci ügyfelekkel. Ezek a szolgáltatók az MNB számára tehát nem piaci ügyfelek, hanem a monetáris politika közvetítő intézményei. Így a közreműködő kereskedelmi bankokat a NHP ZOP – és az ahhoz hasonló – projektum esetében nem illeti meg a banktitok védelme.

[116] Az NHP ZOP keretében a hitelintézetek úgy működtek közre az MNB által kidolgozott pénzügyi terméknek a fogyasztók számára történő értékesítésében, hogy az NHP ZOP céljáról, valamint annak az MNB stratégiájában betöltött szerepéről a termék sajátosságai és nyilvánosan meghirdetett feltételei alapján tudomással bírtak. A kiadni kért adatok nyilvánosságra kerülése tehát piaci, kereskedelmi, üzleti stratégiájukat

nem befolyásolta. Az esetlegesen az MNB által vezetett folyószámlájukkal kapcsolatos információkat viszont – mert ebben a viszonyrendszerben a kereskedelmi bank is ügyfélnek tekinthető – semmilyen formában nem érintette a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó kérelem.

[117] A kifejtettek értelmében tehát a projektum végrehajtásában közreműködő kereskedelmi bankokat közreműködői feladataikra tekintettel nem illette meg a banktitok védelme, így a VI. cikk (3) bekezdésében elismert alapjog szükségtelen – ezért alaptörvény-ellenes – korlátozását eredményezte az MNBtv. 150. § (1) bekezdésén alapuló bírói jogértelmezés.

[118] 7. A többségi határozat az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében elismert alapjog korlátozása kapcsán az MNB független közjogi, alkotmányos státuszára is alapozott, hivatkozva az Alaptörvény 41. cikk (1) bekezdés második mondatára, amely szerint az MNB „sarkalatos törvényben meghatározott módon felelős a monetáris politikáért”.

[119] Egyetértek azzal, hogy az MNB függetlensége kardinális kérdés, alkotmányosan védendő érték. A kérdés azonban az, hogy mit jelent az MNB függetlensége és érintett-e a jegybanki függetlenség a jelen eljárásban tárgyalt ügy által felvetett körben?

[120] Álláspontom szerint az MNB függetlensége azt jelenti, hogy a monetáris politika, amely a monetáris rendszerben érvényesülő célok és eszközök összessége, az MNB és nem más szerv hatáskörébe tartozik. A monetáris politikáért való felelősséget az MNB akkor tudja vállalni, ha ezen hatáskörében függetlenséget élvez.

[121] A jegybanki függetlenség – mely az MNBtv. preambuluma értelmében intézményi, szervezeti, személyi, pénzügyi függetlenséget jelent – lényege, hogy a jegybank autonóm módon, befolyásmentesen alakítja ki és valósítja meg a monetáris politikát, amibe illeszkedve látja el alapvető és egyéb feladatait, éri el céljait és alkalmazza eszközeit. Ennek garanciáját jelentik például a különböző összeférhetetlenségi szabályok, illetve a működéshez szükséges anyagi források rendelkezésére állása és az azok feletti rendelkezés szabadsága, valamint annak biztosítása, hogy az MNB nem kérhet és kaphat utasítást – nemzetközi szerződésen alapuló kötelezettség-vállalás nélkül – más nemzetközi entitástól, illetve más hatalmi ágtól, így különösen a végrehajtó hatalmat megtestesítő Kormánytól (annak ellenére, hogy maga is a végrehajtó hatalom agense).

[122] Fontos emellett annak vizsgálata, hogy a kiadni kért adatok nyilvánossága hatással lehet-e az MNB alkotmányosan védett függetlenségére. Ezzel kapcsolatban az állapítható meg – véleményem szerint – hogy az az adat, hogy az MNB összességében mennyit költött a monetáris politikai eszközként létrehozott NHP ZOP-ra, közismert, az MNB maga által nyilvánosságra hozott adat (<https://www.parlament.hu/irom42/04055/04055.pdf>, 26. oldal).

[123] Az arra vonatkozó információ pedig, hogy mely bankok vettek részt az MNB által létrehozott NHP ZOP-ban és a programra költött teljes összegből egyenként milyen

összegű forrást használtak fel, nincs kapcsolatban a jegybanki működés autonómiájával, nincs hatással a monetáris politika befolyásmentes végrehajtására, különös tekintettel az NHP ZOP keretében történő forráselosztásnak az MNB mérlegelésétől független automatizmusára. Ami a részvételi hajlandóságot illeti – az MNB jogi igazgatójának állásfoglalása szerint ez a program hatékonyságának záloga –, megjegyzendő egyrészt, hogy a bankok ügyfeleinek (a „zöldhitelt” felvevő fogyasztóknak, magánszemélyeknek) az adatait nem érintette a közérdekű adatigénylés. Másrészt a programban résztvevő kereskedelmi bankok részvételének szükségszerű eleme volt a részvétel nyilvánossága, a fogyasztók csak így szerezhettek ugyanis információt arról, hogy mely banknál igényelhetik a „zöldhitelt”. Mindemellett a bankok maguk is közöltek (rész)adatokat a befogadott hitelek nagyságáról (lásd pl.: <https://bankmonitor.hu/mediatar/cikk/zold-hitel-4-banknal-egy-honap-alatt-megigenyelték-a-teljes-keret-kozel-10-szazalekat/>).

[124] A fenti érvelés alapján az MNB függetlenségének védelme sem zárja ki a szóban forgó adatok kiadását, mert az egyes hitelintézetek NHP ZOP-beli, önkéntes elhatározáson alapuló, nyilvánosság előtt végzett aktivitását érintő adatok megismerhetősége tartalmi összefüggés hiányában nem veszélyezteti, nem is érinti az MNB függetlenségét és ennek keretében a monetáris politika végrehajtását, annak hatékonyságát.

Budapest, 2026. január 13.

Dr. Polt Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

[125] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2026. január 13.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye

[126] A Nemzeti hitvallás a népuralom megvalósulását az állam szolgáló szerepében látja. A közérdekű adatok nyilvánossága, megismerése és terjesztése alapjog, mely az

Alaptörvény I. cikk. (3) bekezdésében meghatározottak szerint eshet korlátozás alá. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog ugyanakkor nem csupán az adatigénylő személyes jogosultsága, hanem társadalmi dimenziója is van: a közpénzekkel kapcsolatos nyilvánosság lényeges garancia annak érdekében, hogy a közpénzeket valóban a köz érdekében használják fel.

- [127] Az Alaptörvény meghatározza a közpénz fogalmát, a határozat pedig nem vitatja, hogy az MNB „pénze” közpénz. A közpénz és a közérdekű adat fogalmi köre azonban álláspontom szerint nem kapcsolható össze: nem minden közpénzekre vonatkozó adat minősül közérdekű adatnak, ahogy természetesen nem minden közérdekű adat kapcsolódik közpénzekhez, ugyanakkor két fogalmi körnek tág metszete is van.
- [128] A határozat fő érve banktitok védelme. A banktitok az ügyfelek védelmét szolgálja. A határozat nem tisztázza, hogy a közreműködő bankok ügyfélnek minősülnek-e. Ennek hiányában a banktitok védelmének érve nem áll meg. Álláspontom szerint az indoklás érvei alapján nem lehet eljutni a rendelkező részben foglalt eredményre.
- [129] A fenti érvekre tekintettel – csatlakozva Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró asszony különvéleményében részletesen kifejtett érvekhez is – a határozattal nem értettem egyet.

Budapest, 2026. január 13.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka alkotmánybíró különvéleménye

- [130] Az állami szervek alkotmányos jogállása a jognak – így az alkotmánynak – való alávetettségüket hangsúlyozza. Az a körülmény, hogy egy közérdekű adatot kezelő szerv jogállásánál fogva jelentős közfeladat ellátásában vesz részt véleményem szerint önmagában nem elégséges indok alapjog korlátozására.
- [131] Alapjogok elsősorban az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés alapján más *alapjogokra* tekintettel korlátozhatók. A kiindulópontnak és a vizsgálat tárgyának tehát meglátásom szerint annak kellene lennie, hogy milyen körben és milyen indokkal korlátozható az alapjog a konkrétügyben érintett adatkörre vonatkozóan, és eszerint lehet jutni arra a következtetésre, hogy a korlátozás igazolható. A határozat megközelítésével ellentétben álláspontom szerint a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály, amivel szemben az azt korlátozó eseteket, így a titokkörbe vonást kell igazolni: csak kivételesen, alkotmányos feltételek teljesülése és törvényi felhatalmazás mellett lehet korlátozni az alapjogot – így tud érvényesülni a közérdekű adatok nyilvánosságához való, Alaptörvényben biztosított jog. A határozat véleményem szerint az ilyen fókuszról történő vizsgálattal adós maradt.

[132] Mindezek alapján – csatlakozva *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* alkotmánybíró asszony különvéleményében kifejtett érvekhez is – a határozatot nem támogattam.

Budapest, 2026. január 13.

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró