

113/2009. (XI. 20.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 23/2009. (I. 30.) OVB határozatát megsemmisíti és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján társadalmi szervezet kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 23/2009. (I. 30.) OVB határozata ellen, amelyben az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kéri.

A 23/2009. (I. 30.) OVB határozat a Magyar Közlöny 12. számában 2009. január 30-án jelent meg. A kifogást 2009. február 13-án - a Ve. 130. § (1) bekezdésében előírt határidőn belül és módon - terjesztették elő.

Az OVB vitatott határozatában hitelesítette annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívnek a mintapéldányát, amelyen a következő kérdés szerepel:

„Akarja-e Ön, hogy Magyarországon jelen népszavazást követő év január 1-jétől a forint alapú, ingatlan vásárlási célú hitelek (ideértve az ingatlanra kötött jelzáloghiteleket is) kamatát a hitelező ne változtathassa meg egyoldalúan a hitelszerződés aláírását követően?”

A kifogás benyújtója szerint eredményes népszavazás esetén a kérdés több okból is alkotmányellenes szabály megalkotására kötelezné a jogalkotót. Az indítványozó szerint a kérdés sérti az Alkotmány 9. §-ában szabályozott piacgazdaság és a gazdasági verseny szabadságának elvét és az ezekből az elvekből levezetett szerződési szabadság követelményét. A 32/1991. (VI. 6.) AB határozat indokolásából kiindulva a kifogás arra az álláspontra jut, hogy „[a]z egyoldalú szerződésmódosítás joga (...) a piaci verseny szabadságán, a szerződési szabadságon alapuló alkotmányos jog, annak jogszabályi elismerése, hogy hosszabb távú jogviszonyokban szükség van olyan mechanizmusra, ami biztosítja azt, hogy szolgáltatás és ellenszolgáltatás valóban egyenértékű legyen. Különösen indokolt ez az olyan szerződések esetében, amelyekben a szolgáltatások teljesítése időben asszimmetrikusan történik, vagyis a felek teljesítése időben eltér egymástól. A pénzügyi szolgáltatások esetében az egyoldalú szerződésmódosításra okot adhat a jogi, szabályozói környezet változása, a pénzügyi feltételek, a makrogazdasági környezet módosulása, és a banki működési feltételek megváltozása.”

A kifogás rámutat arra is, hogy a kérdés az Alkotmány 70/A. §-át sértő diszkriminatív szabályozásra készítené a jogalkotót, mert a hosszúléjratú szerződések közül csak a hitelszerződések és a hitelszerződések közül is csak azok egy csoportjára - a forint alapú ingatlanvásárlási hitelekre - nézve kívánja meg az egyoldalú szerződésmódosítási tilalom előírását.

A kérdés alapján nem állapítható meg, hogy az egyoldalú szerződésmódosítás tilalma a népszavazást követő év január 1-jét követően vagy azt megelőzően megkötött szerződésekre vonatkozik-e, ezért a kérdés nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből folyó jogbiztonság követelményének. Ha a kérdés alapján alkotott szabály csak a hatálybalépését megelőzően megkötött szerződésekre vonatkozna, sértené az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség követelményét, ha azt megelőzően létrejött szerződéseket is érintené a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközne.

Az indítványozó álláspontja szerint a kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében szabályozott egyértelműség követelményének. A kérdés sérti, mind a választópolgári, mind a jogalkotói egyértelműség követelményét, mert a

kérdésből nem állapítható meg, hogy a piaci körülmények megváltozása következtében keletkező többletterheket ki és milyen forrásból köteles viselni.

II.

Az Alkotmánybíróság a következő jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését:

1. Az Alkotmánynak az indítványozó által felhívott rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„9. § (1) Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.

(2) A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.”

„28/B. § (1) Országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet.”

2. Az Nsztv.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó, jelen ügyben alkalmazott szabályai:

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,

d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,

e) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

3. A Ve.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó, jelen ügyben alkalmazott szabályai:

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet - az Alkotmánybírósághoz címezve - az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

(...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

4. A hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvénynek (a továbbiakban: Hpt.) a kölcsönszerződések egyoldalú felmondására vonatkozó szabályai:

„210. § (...)

(3) Fogyasztóval, vagy mikrovállalkozással kötött kölcsönszerződésben, vagy pénzügyi lízingszerződésben kizárólag a kamatot, díjat, vagy költséget lehet egyoldalúan - az ügyfél számára kedvezőtlenül - módosítani abban az esetben, ha a szerződés a módosítandó kamat-, díj- vagy költségelemre kihatással bíró ok-okozati feltételek megváltozása esetére ezt lehetővé teszi. Annak bizonyítása, hogy a módosítást a szerződés lehetővé teszi, a pénzügyi intézményt terheli. Ha a feltétel változása a kamat-, díj- vagy költségelem csökkentését teszi indokolttá, azt is érvényesíteni kell. Ugyanazon feltétel változása csak egy kamat-, díj- vagy költségelem változását indokolhatja.

(4) A (3) bekezdésben meghatározott szerződések esetén kamatot, díjat, vagy költséget érintő, egyoldalú, az ügyfél számára kedvezőtlen módosítást - referencia kamatlábhoz kötött kamatnál a kamat módosítása kivételével - a módosítás hatálybalépését megelőzően legalább hatvan nappal hirdetményben közzé kell tenni. A módosításról és a törlesztőrészlet ebből adódó változásáról az érintett ügyfeleket legkésőbb a módosítás hatálybalépését hatvan nappal megelőzően postai úton, vagy más a szerződésben meghatározott közvetlen módon is értesíteni kell, továbbá elektronikus kereskedelmi szolgáltatás nyújtása esetén az ügyfelek számára folyamatosan és könnyen hozzáférhető módon, elektronikus úton is elérhetővé kell tenni.

(5) A (3) bekezdésben meghatározott szerződésekénél a kamat, díj, vagy költség ügyfél számára kedvezőtlen módosítása esetén - referencia kamatlábhoz kötött kamat kivételével - az ügyfél a módosítás hatálybalépése előtt - a (6) bekezdésben meghatározott eltéréssel - jogosult a szerződés díjmentes felmondására.

(6) Jelzáloglevéllel finanszírozott kölcsönszerződés esetén, a kamat, díj, vagy költség ügyfél számára kedvezőtlen módosítás miatt az ügyfelet megillető felmondáskor, a hitelintézet jogosult a lejárat előtti visszafizetéssel járó költségeit érvényesíteni.

(7) A (3) bekezdésben nem szabályozott szerződések esetén kamatot, díjat vagy egyéb szerződési feltételt csak akkor lehet egyoldalúan, az ügyfél számára kedvezőtlenül módosítani, ha a szerződés ezt a pénzügyi intézmény

számára - külön pontban - egyértelműen meghatározott feltételek, illetve körülmények esetére lehetővé teszi. A szerződés kamatot, díjat érintő - az ügyfél számára kedvezőtlen - módosítását a módosítás hatálybalépését tizenöt nappal megelőzően, hirdetményben közzé kell tenni, elektronikus kereskedelmi szolgáltatás nyújtása esetén az ügyfelek számára folyamatosan és könnyen hozzáférhető módon, elektronikus úton is elérhetővé kell tenni.

(8) A szerződés egyoldalúan nem módosítható új díj vagy költség bevezetésével. Az egyes díjak szerződésben meghatározott számítási módja, konkrét összege, vagy felső határa egyoldalúan, az ügyfél számára kedvezőtlenül nem módosítható.

(9) Fogyasztóval, vagy mikroállalkozással kötött kölcsönszerződés, vagy pénzügyi lízingszerződés általános szerződési feltételeinek módosításáról legkésőbb a módosítás hatálybalépésekor a Felügyeletet tájékoztatni kell.”

III.

A kifogás megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény I. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg.

Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás, melynek során az Alkotmánybíróság - alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban - azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve.-ben és az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

2. A kifogás alapján az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés megfelel-e az egyértelműség követelményének.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata során több határozatában értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre igen-nel vagy nem-mel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés b) pontjában foglalt jogkörének - Alkotmányban szabályozott - korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés - az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint - el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség). [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 105/2007. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2007, 891, 895.]

A kérdés egyértelműsége annak tükrében dönthető el, hogy az a hatályos jogi szabályozáshoz képest milyen jogalkotásra irányul.

A Hpt. 210. § (3) bekezdése az OVB határozat meghozatalakor úgy rendelkezett, hogy „[a] kamatot, díjat vagy egyéb szerződési feltételt csak akkor lehet egyoldalúan, az ügyfél számára kedvezőtlenül módosítani, ha szerződés ezt - külön pontban - a pénzügyi intézmény számára meghatározott feltételek, illetve körülmények esetére egyértelműen lehetővé teszi”. A Hpt. 210. §-át éppen a kölcsönszerződések egyoldalú módosítására vonatkozóan módosította a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét érintő egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XIII. törvény (a továbbiakban: Hpt.mód.) 8. §-a. Az új szabályok 2009. augusztus 1-jén léptek hatályba. A Hpt.mód. rendelkezései a korábbi szabályozáshoz képest a fogyasztók jogait védő garanciákkal bástyázták körül a fogyasztói kölcsönszerződések egyoldalú módosításának lehetőségét.

A Hpt. 210. § (3) bekezdésének mind az OVB határozat meghozatalakor, mind az alkotmánybírósági eljárás idején hatályos rendelkezése abban az esetben ad módot a kamatnak az ügyfél számára kedvezőtlen egyoldalú módosítására, ha a szerződés a szerződésben meghatározott feltételek - a hatályos szabály szerint a kamatra kihatással bíró ok-okozati feltételek - megváltozása esetére azt kifejezetten lehetővé teszi. A Hpt. 210. § (3) bekezdése azt is kimondja, hogy ha a feltétel változása a kamat csökkenését teszi indokolttá, azt is érvényesíteni kell.

E szabályokat figyelembe véve megállapítható, hogy a kérdés alapján a választópolgárok nem tudják egyértelműen eldönteni, hogy milyen jogalkotást támogatnak szavazataikkal. Azt-e, hogy törvény feltétel nélkül tiltsa meg az egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségét, vagy azt, hogy a törvény zárja ki azt, hogy a szerződő felek a kölcsönszerződésben megállapodjanak a pénzügyi változások esetére - annak feltételeit is meghatározva - az egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségében. Nem egyértelmű a kérdés alapján az sem, hogy a kérdésben megfogalmazott tilalom, csak az ügyfelek számára terhes szerződésmódosítást zárja ki, vagy a számukra kedvező

módosítást is. A választópolgárok az eredményes népszavazás következményeinek ismerete hiányában kell, hogy döntsenek a kérdés támogatásáról vagy elvetéséről. Ugyanis a kérdés alapján nem ítéltető meg, hogy az egyoldalú szerződésmódosítás tilalmának törvényi szabályozása esetén ki fogja viselni a hosszúlejáratú hitelek futamideje alatt bekövetkezett pénzüpiaci változások terheit, ha a szerződés módosításáról a szerződő felek nem tudnak megegyezni.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. §-ában szabályozott egyértelműség követelményének, ezért a 23/2009. (I. 30.) OVB határozatot megsemmisítette és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasította.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az Nsztv. 13. §-ába ütközése miatt az OVB határozatát megsemmisítette, a kifogásban foglaltakat a továbbiakban nem vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az OVB határozat közzétételére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2009. november 16.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró