

37/2010. (III. 31.) 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 374/2009. (IX. 3.) 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 három kifogást nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 374/2009. (IX. 3.) OVB határozata ellen, amelyben az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kéri.

Az Alkotmánybíróság a kifogásokat az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

A 374/2009. (IX. 3.) OVB határozat a Magyar Közlöny 124. számában 2009. szeptember 3-án jelent meg. A kifogásokat 2009. szeptember 14-én és 17-én - 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, hogy az Országgyűlés törvényben tiltsa meg a hitelszerződések bármely fél által történő utólagos módosítását?”

A kifogások benyújtói szerint eredményes népszavazás esetén a kérdés több okból is alkotmányellenes szabály megalkotására kötelezné a jogalkotót.

Mindhárom indítványozó hivatkozik arra, hogy 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. Az egyik kifogás szerint a kérdés sérti mind a választópolgári, mind a jogalkotói egyértelműség követelményét, mert a kérdésből nem állapítható meg, hogy a módosítási tilalom következtében a piaci körülmények megváltozása miatt keletkező többletterheket ki és milyen forrásból köteles viselni. A másik indítványozó álláspontja szerint a „bármely fél”-re utalás miatt a kérdés nem értelmezhető egyértelműen, mert jelentheti azt, hogy a szerződő felek a hitelszerződést csak közösen módosíthatják, de értelmezhető úgy is, hogy mivel egyik fél sem módosíthatja a szerződést a kérdés a közös megegyezéssel történő szerződés módosítást is ki kívánja zárni. Két indítványozó szerint értelmezhetlenné teszi a kérdést a „hitelszerződés” fogalma is, mert az túl tág fogalom, nem derül ki belőle, hogy a kezdeményező a szerződő felek milyen köre közötti, milyen tartalmú szerződéseket ért alatta. Az egyik indítványozó rámutat arra, hogy a köznapi szóhasználatban hitelszerződésnek szokták hívni a bankhitelszerződést és a kölcsönszerződést egyaránt, a Polgári törvénykönyv azonban tartalmát tekintve különbséget tesz e két szerződéstípus között, a kérdés alapján nem állapítható meg, hogy a kérdés benyújtója a bankhitelszerződésre, vagy a kölcsönszerződésre nézve is kezdeményezi-e a módosítási tilalmat. A másik indítványozó rámutat arra, hogy a kérdés alapján nem állapítható meg, hogy a kérdéssel a fogyasztó, illetve a pénzintézzettel szerződő fél javára történő módosítást is ki kívánják-e zárni.

Két 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. Az egyik kifogás 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 másik indítványozó szerint a szerződés utólagos módosításának a kérdésben foglalt megtiltása az Alkotmány 9. §-ában nevesített piacgazdaság részét képező szerződési szabadság alkotmányos jogát sérti és ezzel burkolt alkotmánymódosítást idéz elő.

Egyik indítványozó szerint az OVB határozata sérti a Ve. 29/B. § (2) bekezdés *e*) pontját is, mert a határozat indokolásában az OVB nem jelölte meg azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a határozatot hozta.

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.

III.

A kifogások megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § *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 kifogások 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.]

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kérdés nem felel meg sem a jogalkotói, sem a választópolgári egyértelműség követelményének.

Az Alkotmánybíróság - több határozatában kifejtett - álláspontja szerint az Nsztv. 13. § (1) bekezdése nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor pontosan használják a hatályos jogszabályok terminológiáját, illetőleg pontosan meghatározzák azt, hogy a népszavazási kezdeményezés mely jogszabályok módosítására, hatályon kívül helyezésére, vagy változatlan állapotban való fenntartására irányul [43/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABH 2007, 571, 575.; 105/2007. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2007, 891, 895-896.].

Az ügyszó tárgyú népszavazásnak az Országgyűlésre kötelező erejére tekintettel a népszavazási kezdeményezéssel szemben az azonban mindenképpen követelmény, hogy a kérdés alapján a jogalkotó számára egyértelműen eldönthető legyen, hogy milyen jogalkotási kötelezettsége keletkezik. A kérdés alapján a jogalkotó nem tudja egyértelműen megítélni, hogy milyen szerződésekre nézve kell kimondania az utólagos módosítás tilalmát, ugyanis nem állapítható meg, hogy csak a Polgári Törvénykönyv 522. §-ában szabályozott bankhitelszerződésekre, vagy a bankok, illetőleg más hitelezők által nyújtott kölcsönszerződésekre is vonatkozik-e a népszavazási kezdeményezés.

A kérdés alapján a választópolgárok sem tudják egyértelműen eldönteni, hogy milyen jogalkotást támogatnak szavazataikkal. A kérdés alapján ugyanis a választópolgárok számára sem állapítható meg egyértelműen milyen szerződésekre vonatkozik a módosítási tilalom, valamint az sem, hogy a „bármely fél” miként értelmezendő, a kérdés támogatásával csak az egyoldalú módosítás tilalmát, vagy a közös megegyezéssel való szerződés módosítás törvényi tilalmát is támogatják-e. Nem egyértelmű a kérdés alapján az sem, hogy a kérdésben megfogalmazott tilalom, csak az adósok 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 a szerződésmódosítás tilalmának törvényi szabályozása esetén ki fogja viselni a hosszúlejáratú hitelek futamideje alatt bekövetkezett pénzügyi változások terheit.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. §-ában szabályozott egyértelműség követelményének, ezért a 374/2009. (IX. 3.) 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 kifogásokban foglalt további indokok megalapozottságát nem vizsgálta.

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

Budapest, 2010. március 29.

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. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkóvics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró