

– másodlagosan állapítsa meg, hogy a Végörlesztési törvény által módosított, a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (Hpt.) 200/B. §-a összeegyeztethetetlen az Alaptörvény „Alapvetés” fejezetének B) cikkében, továbbá a „Szabadság és felelősség” címet viselő rész XIII. cikkében, és XV. cikkében foglaltakkal, és ezért azt a kihirdetés napjára visszamenőleges hatállyal semmisítse meg.

Indítványozók hivatkoznak az Alkotmánybíróság 2012. január 16. napján kelt, XX/553-1/2012.AB végzésében foglaltakra, amely alapján a 2011. október hó 6. napján, az általuk indítványozói minőségben benyújtott 1498/B/2011. számú ügy ügyszáma 2012. január 1. napjától megváltozott: az ügy új ügyszáma: XX/553/2012.

Indítványozók – figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság a XX/553-1/2012. AB végzés 2. pontjában megállapította a XX/553/2012. számú ügyben az eljárás megszűnését –, élni kívánnak az Abtv. 71.§ (3) bekezdésében biztosított törvényi lehetőséggel, mivel álláspontjuk szerint az el nem bírált indítványukban meghatározott jogszabállyal, illetve jogszabályi rendelkezéssel összefüggő, és az indítványban felvetett tartalomnak megfelelő alkotmányossági aggály megfelel az Abtv. 26.§-ának (2) bekezdésében foglalt, az alkotmányjogi panasz előterjesztését megalapozó követelményeknek.

A Végörlesztési törvény országgyűlési tárgyalásának, és elfogadásának módja nem felelt meg az Alaptörvény B) cikkében olvasható jogállamiság követelményének, az sértette a jogbiztonság alkotmányban rögzített elvét. Az indítványozó pénzügyi intézmények a törvényalkotó munka kirívó eljárási hibáival szemben nem élhettek jogorvoslati lehetőséggel, ezáltal az elfogadott törvény alaptörvény-ellenes előírásai közvetlenül, a Végörlesztési törvény kihirdetését követő 3. napon hatályba léptek.

A Hpt.-nek a Végörlesztési törvénnyel megállapított, alaptörvény-ellenes 200/B.§-a, továbbá a rendelkezés hatálya alá tartozó pénzügyi intézményeket úgy kötelezte számukra jelentős üzleti veszteséget okozó magatartás kifejtésére – vagyis a törvényi feltételek teljesülése esetén a 200/B.§ (1) bekezdésben meghatározott árfolyam figyelembe vételével történő végörlesztés lehetővé tételére –, hogy ezzel összefüggésben nem adott módot számukra az anyagi jogi jogsérelemmel szembeni jogorvoslati eljárás igénybevitelére. A bírói döntés nélkül, közvetlenül alkalmazásra kerülő törvényi előírások folytán a jelen alkotmányjogi panaszt előterjesztő pénzügyi intézményeket jelentős mértékű üzleti veszteség, kár érte. Ezek

a körülmények megalapozzák az Abtv. 26.§ (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz előterjesztését.

Indítványozók álláspontja szerint az a körülmény, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott törvényi rendelkezések alkalmazására sor került, olyan kiemelkedő jelentőségű alkotmányjogi kérdéseket vet fel mint a jogbiztonság alkotmányos elvének érvényesülése, vagy a szerződési szabadság Alaptörvénnyel összeegyeztethető, illetve azzal ellentétes korlátozásának alkotmányos feltételei. Erre figyelemmel indokolt, hogy az Alkotmánybíróság – az Abtv. 29. §-a szerint – jelen alkotmányjogi panasz befogadásáról határozzon.

Indokaink

I.

A Végtörlesztési törvény alkotmányjogi panasszal támadott rendelkezéseinek ismertetése

A Hpt.-nek a Végtörlesztési törvénnyel megállapított – 2011. szeptember 26. napját követően több alkalommal módosított – 200/B.§-a a rögzített árfolyamon történő végtörlesztés lehetőségét a következő feltételek együttes teljesülése esetén biztosítja:

- a pénzügyi intézmény és a fogyasztó között deviza alapú kölcsönszerződés, vagy devizaalapú pénzügyi lízingszerződés (a továbbiakban együtt: kölcsönszerződés) jött létre,
- a kölcsönszerződés fedezetül a Magyar Köztársaság területén lévő lakóingatlanon alapított zálogjog vagy a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. Törvény 44.§-a alapján vállalt készfizető kezesség szolgál, és
- teljesülnek a 200/B.§ (2) bekezdésben rögzített követelmények.

A Hpt. 200/B.§ (2) bekezdése alapján a rögzített árfolyam alkalmazására a pénzügyi intézmény akkor köteles, ha

- a végtörlesztéssel érintett deviza alapú kölcsön folyósításánál alkalmazott árfolyam az (1) bekezdésben meghatározott árfolyamnál nem volt magasabb,
- a kölcsönszerződést a pénzügyi intézmény a devizakölcsönök törlesztési árfolyamának rögzítéséről és a lakóingatlanok kényszerértékesítésének rendjéről szóló 2011. évi LXXV. törvény hatálybalépésének napjáig nem mondta fel,
- a végtörlesztésre vonatkozó írásbeli igénybejelentését a hitelfelvevő 2011. december 30. napjáig a végtörlesztéssel érintett deviza alapú kölcsönt nyújtó pénzügyi intézmény részére benyújtja,
- a végtörlesztéssel érintett deviza alapú kölcsönhöz közvetlenül kapcsolódik áthidaló vagy gyűjtőszámla hitelből eredő tartozás, annak végtörlesztését a hitelfelvevő az előző pontban említett igénybejelentéssel egyidejűleg vállalja, és
- a végtörlesztés az igénybejelentés napját követő 60. napig megtörténik.

Az előzőekben elsőként említett törvényi feltétel miközben kizárta, hogy 180 HUF/CHF (250 HUF/EUR, 200 HUF/100 JPY) árfolyamnál magasabb árfolyamon folyósított devizakölcsön szerződés adósa éljen a rögzített végtörlesztés lehetőségével, nem tulajdonított jogi jelentőséget annak, hogy a devizaadós a Végtörlesztési törvény hatályba lépése előtt a futamidő valamely szakaszában realizált-e az árfolyam alakulásához kapcsolódó vagyoni előnyt.

A másodikként említett törvényi feltétel előírása azzal a következménnyel járt, hogy nem élhettek a végtörlesztés lehetőségével azok az adósok, akiknek szerződését a pénzügyi intézmény egy másik jogszabály hatályba lépésének napjáig felmondta. A feltételként meghatározott jogszabályban négy, egymástól különböző hatályba lépési időpont került meghatározásra – a szabályozás tárgyától függően – így a feltétel teljesülése nem volt világosan meghatározható. Ezen túlmenően a kiválasztott időpontot követően gyakorolt felmondási jognak a Hpt. 200/B.§ alkalmazása szempontjából – a Végtörlesztési törvény szerint – nem volt jogi jelentősége.

A harmadikként említett törvényi feltétel a rögzített árfolyamon történő végtörlesztés iránti igénynek a pénzügyi intézmény részére történő benyújtására a törvény hatálybalépésétől 2011. december 30. napjáig adott lehetőséget. A negyedikként említett törvényi feltétel előírta, hogy ha a devizakölcsönhöz áthidaló vagy gyűjtőszámla hitelből eredő tartozás kapcsolódik közvetlenül, úgy a rögzített árfolyamon történő végtörlesztésre csak abban az esetben kerülhetett sor, ha az adós e kapcsolódó tartozások végtörlesztésére is egyidejűleg kötelezettséget vállalt.

A Végtörlesztési törvényt módosító 2011. évi CXCVIII. törvény 180.§-a alapján a hitelfelvevő kötelessége volt, hogy a pénzügyi intézmény részére 2012. január 30-ig

– a végtörlesztéshez szükséges teljes összegre vonatkozó forintösszeget maradéktalanul átutalja, vagy

– a végtörlesztéshez szükséges összegre, illetve annak átutalással nem fedezett hányadára a végtörlesztéshez hitelt nyújtó pénzügyi intézmény által kiállított – feltétlen, visszavonhatatlan és legfeljebb 60 napon belüli időpontig teljesítendő folyósítási kötelezettséget vállaló – írásbeli nyilatkozattal igazolja a végtörlesztéshez szükséges fedezetet.

A Hpt.-nek a Végörlesztési törvénnyel megállapított 200/B.§-a az előírt feltételeknek megfelelő devizaadás által benyújtott igény elbírálásával kapcsolatban a pénzügyi intézmény terhére kötelezettségeket állapított meg, amelyek a hitelnyújtó szervezet szerződési szabadságát érdemben korlátozta. Az ezzel összefüggő törvényi előírások a következők:

- a pénzügyi intézmény a törvényi feltételeknek megfelelő végörlesztés iránti igénybejelentés elutasítására nem volt jogosult;
- a pénzügyi intézmény a Végörlesztési törvényben rögzített árfolyamokat köteles volt figyelembe venni a szerződéses kapcsolat lezárása során;
- a pénzügyi intézmény köteles volt a hitelfelvevő által megjelölt időpontig, de legkésőbb az igénybejelentéstől számított 60 napon belüli időpontig a szerződés végörlesztésre irányuló lezárását előkészíteni;
- a pénzügyi intézmény a végörlesztésért a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló törvényben meghatározott költségtérítést és egyéb díjat vagy jutalékot nem számíthatott fel.

A Végörlesztési törvény 7.§ (1) bekezdése alapján a „törvény a kihirdetését követő 3. napon lép hatályba”. Ugyanezen paragrafus (2) bekezdése pedig kimondja, hogy „2012. március 31-én hatályát veszti a Hpt. 200/B.§-a, valamint a 200/A§ (4) bekezdésében a „ – 200/B.§-ban meghatározott kivétellel – „ szövegrész”. A Végörlesztési törvény nem tartalmaz átmeneti szabályt arra az esetre, ha a Hpt. hatályon kívül helyezett rendelkezéseinek alkalmazásával összefüggésben, a 2012. március 31-ét követő jogvitákban a rögzített árfolyamon történő végörlesztés szabályai figyelembevételének a szükségessége merülne fel.

II.

Az Alaptörvény hatályba lépésével összefüggő alkotmányjogi előkérdések

A Végörlesztési törvény alaptörvény-ellenes rendelkezései bemutatását (a rendelkezések alaptörvény-ellenességének bizonyítását) megelőzően célszerű olyan általános természetű alkotmányjogi kérdések megválaszolására is kísérletet tenni, amelyek az új Alaptörvény hatályba lépése folytán merültek fel, illetve váltak relevánssá.

1. Az első kérdés úgy foglалható össze, hogy vajon figyelembe vehető-e 2012. január 1-jét követően az Alkotmánybíróságnak az 1989-es Alkotmány alkalmazásával összefüggésben kialakított jogértelmezése, hivatkozhat-e az indítvány az Alkotmánybíróság korábbi ítéleteire az új Alaptörvény alkalmazásával összefüggésben?

Tekintettel arra, hogy a benyújtásra kerülő alkotmányjogi panasz több, az elmúlt 20 év során hozott alkotmánybíróági döntésre kíván hivatkozni, nem kerülhető meg, hogy az indítványozók már előjáróban magyarázattal szolgáljanak arra, hogy miért tekintik az új Alaptörvény kapcsán is – mintegy főszabályként – relevánsnak az 1989-es Alkotmány alkalmazásával összefüggésben hozott ítéleteket.

Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése szerint Magyarország „független, demokratikus jogállam.” Az idézett rendelkezés, amely megegyezik az 1989-es Alkotmány 2.§(1) bekezdésével, egyértelművé teszi, hogy a két alkotmány értékválasztása a morális-filozófiai alapot illetően nem tér el egymástól. Ez pedig azt jelenti, hogy az Alaptörvény jövőbeli értelmezése során – éppúgy, mint idáig – mindenekelőtt annak a ténynek van az Alkotmánybíróság munkájára nézve meghatározó jelentősége, hogy Magyarország demokratikus jogállam: a jogszabályoknak és az egyes bírói döntéseknek nem csupán az Alaptörvény tételes (konkrét) előírásainak („betűjének”) kell megfelelniük, de mindannak, amit az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése jelent, illetve magában foglal.

Ha az Alaptörvény R) cikke szerinti értelmezési klauzula jelentését helyesen kívánjuk „értelmezni”, úgy az Alaptörvénynek a „történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban” való értelmezése – mint arra Sólyom László is utalt elemzésében – a magyarországi rendszerváltozást követően az Alkotmánybíróság ítéleteivel kialakított alkotmányos kultúrával összhangban történő értelmezést jelenti. Sólyom szerint, ha az általa alkalmazott

„alkotmányos kultúra” fogalmáról beszélünk, akkor a „(...) húsz éve épülő, meggyökeresedett, továbbá a demokratikus nemzetekkel közös alkotmányértelmezésünkről és az azon alapuló gyakorlatról van szó. Ez az alkotmányos kultúra voltaképpen történeti alkotmányunk ma alkalmazható vívmánya.” (Lásd Sólyom László: Az alkotmányosság esélyei, Heti Világgazdaság, 2012. január 7, 1. szám).

Álláspontunk szerint ezért mindazokban az esetekben, ahol az Alaptörvény nem tér el kifejezetten az 1989-es Alkotmánytól, az Alkotmánybíróság határozatai mindaddig iránymutatással szolgálnak, amíg maga az Alkotmánybíróság nem változtat ezen újabb ítéleteivel.

2. Másodsorban az a kérdés is választ igényel, hogy – figyelemmel arra, hogy jelen alkotmányjogi panasz a gazdasági alkotmányossággal közvetlenül összefüggő jogok megsértésére hivatkozik –, az új Alaptörvény továbbra is jelentőséget tulajdonít-e annak a ténynek, hogy Magyarország olyan működő piacgazdaságként írható le, ahol az állam feladata, hogy a korábban (az 1989-es Alkotmány alapján) „államcélként” definiált piacgazdaság fenntartásáról (megőrzéséről) gondoskodjon.

Nem vitás, hogy a körülmények kedvezőtlen hatására valamely piacgazdaság működhet részben vagy nagymértékben nem jogállami módon. (Az Alkotmánybíróság szerepe éppen az, hogy ilyen esetben érvényt szerezzen a demokratikus jogállam követelményeinek). Az azonban kizárt, hogy a demokratikus jogállammal szemben támasztott alkotmányos követelmények úgy teljesüljenek, hogy piacgazdaság helyett az ország „valamely más” (a piacgazdaság fogalmi lényegét nem teljesítő) viszonyrendszerben működjön. A piacgazdaság ugyanis – egyebek között – feltételezi a tulajdonhoz való jognak az állam által garantált védelmét éppúgy, mint azt a jogot, hogy a szerződésekben vállalt kötelezettségek teljesítését a jogosult az igazságszolgáltatás fórumai előtt érvényesíthesse. Az állam nem alakíthatja át korlátlanul – aktuális (helyes vagy helytelen) közpolitikai szándékait követve – a tartós szerződéses kapcsolatokat sem, és nem teheti kérdésessé, hogy a jogalkalmazók ésszerűen lehetnek (lehessenek) bizalommal a törvényalkotó munkája (annak kiszámíthatósága) iránt. Mindezen alapjogok és alkotmányos jogok csak a jogállami piacgazdaság viszonyai között számítanak olyan értéknek, amelyek alkotmányos védelméről az államnak gondoskodnia kell.

Elmondható tehát, hogy a „demokratikus jogállam” tételéből továbbra is levezethető alkotmányos követelmény, hogy a jogalkotó által elfogadásra kerülő jogforrások összhangban legyenek a piacgazdaság gyűjtőfogalma alá tartozó alapvető, és alkotmányos jogokkal. A „piacgazdaság” fogalom tételes említésének elmaradása nem jelenti azt, hogy Magyarország államcélja ne az lenne továbbra is, hogy az elmúlt húsz során létrejött piacgazdaság – a demokratikus jogállam elvárásainak eleget téve – fennmaradjon.

III.

A Vég törlesztési törvény közjogi érvénytelensége, a jogalkotás alapvető szabályainak megsértésére figyelemmel

Az Alaptörvény „Alapvetés” fejezetének B) cikke – tartalmát tekintve az 1989-es Alkotmány 2.§-ának (1) bekezdésével egyezően – rögzíti a jogállamiság általános követelményét. A jogállamiság és a jogbiztonság elvéből következnek a jogalkotás rendjét biztosítani hivatott eljárési garanciák. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alkotmánybíróság „nemcsak akkor állapítja meg az alkotmányellenességet, ha valamilyen jogszabály tartalma sérti az Alkotmány valamelyik rendelkezését, hanem a demokratikus jogállam sérelme alapján akkor is, ha a jogalkotási eljárás során olyan súlyos eljárési szabálytalanságot követtek el, amely a jogszabály közjogi érvénytelenségét idézte elő, illetőleg amely másként nem orvosolható, csak a jogszabály megsemmisítésével.” (Lásd az 52/1997. (X. 14.) AB határozatot, ABH 1997, 331, 345.).

Az 1279/B/2011 AB határozat hivatkozik a 39/1999. (XII. 21.) AB határozatban foglaltakra, amely leszögezte, hogy „a törvényalkotási folyamat egyes eljárési szabályainak betartása a törvény érvényességének az Alkotmány 2.§ (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye.” (ABH 1999, 325, 349.) A 2011. decemberben kihirdetett ítélet egyetértően idézi az Alkotmánybíróság 8/2003. (III.14.) AB határozatának azon megállapítását is, miszerint: „jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor. A jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogalkotás (...) ésszerű rendben történjék (...)”. (ABK 2003. március).

A jogalkotási tevékenység színvonalas és racionális folytatására vonatkozó szakmai szabályokat a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (JAT.) állapítja meg. A JAT. 2. § (3) bekezdése szerint „A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.”

Az Alkotmánybíróság számos határozatot hozott, amelyekben a jogszabály hatálybalépése kapcsán az új rendelkezések alkalmazásához szükséges felkészülési idő biztosítását az Alkotmányból folyó követelményként határozta meg. A 28/1992. (IV. 30) AB határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy „a jogbiztonság követelménye azt a

kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy a jogszabály hatályba lépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon

- a jogszabály szövegének megismerésére;
- a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez;
- a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire.” (Lásd ABH 1992, 155, 157.).

A JAT. 2.§ (4) bekezdés d) pontja előírja, hogy „A jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek.”

A JAT. 17.§-a a jogszabályok előkészítése során törvényi követelményként írja elő az előzetes hatásvizsgálat készítését. A 17.§ (1) bekezdésének első mondata szerint „A jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit.”

Ugyanezen paragrafus (2) bekezdése rögzíti, hogy

„A hatásvizsgálat során vizsgálni kell

- a) a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen
 - aa) társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait,
 - ab) környezeti és egészségi következményeit,
 - ac) adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint
- b) a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és
- c) a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, tárgyi és pénzügyi feltételeket.”

A JAT. 18. § (1) bekezdése szerint „A jogszabály tervezetéhez a jogszabály előkészítője indokolást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait.”

A JAT. előzőekben hivatkozott, az ésszerű és színvonalas jogalkotói munkát biztosítani hivatott előírásainak a figyelmen kívül hagyása összeegyeztethetetlen az Alaptörvényben kinyilvánított demokratikus hatalomgyakorlás követelményével, így azzal, hogy az országgyűlési képviselők – figyelemmel az Alaptörvény „Az Állam” fejezetének 4. cikke (1)

bekezdésében foglaltakra – tevékenységüket a köz érdekében végzik. A köz szolgálatában végzett felelősségteljes törvényhozói munkának pedig előfeltétele, hogy a döntések megfelelő szakmai előkészítést követően szülessenek meg, a képviselőknek esélyük legyen arra, hogy az elfogadásuk esetén akár többszázezer ember életére közvetlen hatással lévő törvényjavaslatokról megalapozott álláspontot alakíthassanak ki.

A Végörlesztési törvény esetében az ehhez szükséges feltételek sajnálatos módon nem teljesültek. A törvényjavaslat beterjesztője, illetve megalkotója nem hozott nyilvánosságra a JAT idézett rendelkezéseinek eleget tevő szakmai elemzést. (Az Országgyűléshez beterjesztett törvényjavaslat ún. „általános indokolása” egyetlen bekezdés terjedelmű, a „részletes indokolás” szűk másfél oldalán a normaszöveg tartalmának részleges elismétlésén kívül más információ nem található). Ennek hiányában nem csupán a jogalkotói szándékok szakmai hátterét, szempontjait nem lehetett megítélni, hanem a Végörlesztési törvény következményeit illetően sem lehetett tudni, hogy a törvényhozó milyen kedvező és kedvezőtlen hatások bekövetkezésével számolt, és miként kívánt az utóbbiak enyhítéséről gondoskodni.

Az előzetes hatásvizsgálat hiányából fakadó kockázatot megsokszorozta az a körülmény, hogy a Végörlesztési törvény alkalmazására köteles pénzügyi intézmények nem ismerhették meg kellő időben a jogalkotó szándékát. A törvényjavaslat 2011. szeptember 16-án történt benyújtását akár csak 10 nappal megelőzően sem volt nyilvános információ arról, hogy a rögzített árfolyamon történő végörlesztés szabályairól a közeli jövőben a pénzügyi intézmények számára kötelezettséget előíró és vagyoni veszteséget okozó törvény kerül elfogadásra. A jogalkotással szembeni szakmai követelmények figyelmen kívül hagyását példázza az is, hogy a törvényjavaslat beterjesztését nem előzte meg a pénzügyi stabilitásért felelősséget viselő Magyar Nemzeti Bankkal történő egyeztetés, miközben már a törvény elfogadásának időpontjában kétségtelen volt, hogy a Végörlesztési törvényben foglaltak végrehajtása az ország makrogazdasági mutatóira is hatással lesz. A mulasztás éppúgy ellentétes a mulasztás idején hatályos, a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2011. évi LVIII. törvény 36.§-ával, mint az időközben hatályba lépett, a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2011. évi CCVIII. törvény 32.§-ában előírtakkal. Mindkét törvény kimondta ugyanis, hogy „Az MNB feladataival és a pénzügyi rendszer működésével kapcsolatos döntések és jogszabályok tervezeteire nézve ki kell kérni az MNB véleményét”.

Mérlegelni kell azt a körülményt is, hogy az Országgyűlés a törvényjavaslat benyújtását követő első munkanapon (szeptember 19-én) a törvényt elfogadta. Ezt követően a törvénynek a Köztársasági Elnök Úr általi 2011. szeptember 26-án történt aláírását követően, a törvény még ugyanezen a napon kihirdetésre került a Magyar Közlöny 2011. évi 110. számában. A végtörlesztési törvény 7.§ (1) bekezdése alapján pedig a törvény „a kihirdetését követő 3. napon lép hatályba”.

A Végtörlesztési törvény szakmai előkészítésének kirívó gondatlanságát támasztja továbbá alá, hogy módosítására már a Magyar Közlönyben történő kihirdetésének napján sor került (sor kellett, hogy kerüljön). A 2011. szeptember 26-án elfogadott, az államháztartás stabilitását elősegítő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXV. törvény módosította az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 17.§ (1) bekezdés azon s) és t) pontját, valamint a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 1. számú melléklet 7.15. pont a) alpontját és a 7.20.-7.21. pontjait, amelyeket a Végtörlesztési törvény szintén módosított.

A törvény kihirdetését követően a Végtörlesztési törvény rendelkezéseinek alkalmazása során megmutatkozó érdemi és szövegezési hibák szükségessé tették, hogy a törvényben megállapított Hpt. 200/B.§ további három ízben módosításra kerüljön. A módosító rendelkezések a rögzített árfolyamon történő végtörlesztés személyi hatályát éppúgy megváltoztatták (kiterjesztették), mint ahogy korrekcióra szorultak a végtörlesztésben való részvétel törvényi előfeltételei is.

Nem hagyható továbbá említés nélkül, hogy miközben a törvényhozó 2011. december 30. napját jelölte meg, mint ameddig az adós a pénzügyi intézmény részére a végtörlesztésre vonatkozó igényét bejelentheti, a végtörlesztésre irányadó szabályok még 2011. december 29-én is módosultak. (Lásd a befektetési alapkezelőkről és a kollektív befektetési formákról szóló 2011. évi CXCI. törvény 180.§-át, amely a Magyar Közlöny 2011.évi 163. számában, 2011. december 29-én került közzétételre). A Végtörlesztési törvény 2011. december 29-i módosítása – amely a devizaadósok számára az átutalás teljesítésére, illetve a végtörlesztéshez szükséges fedezet biztosítására egy hónapos időtartamot adott – megtévesztőnek bizonyult, különösen, ha figyelembe vesszük a kormány ezzel egyidejűleg nyilvánosságra hozott, ám be nem váltott azon ígéretét, hogy a közszférában dolgozók rögzített árfolyamon való végtörlesztését támogatás nyújtásával kívánja elősegíteni. (Lásd az

MTI 2011. december 25-i híradását arról, hogy a kormányfő levélben kereste meg a közszolgálatban dolgozókat, és felhívta figyelmüket a végtörlesztés lehetőségére. Az MTI szerint a levélben a miniszterelnök hangsúlyozta, hogy a kormány kedvezményes kamatozású forinthitel biztosításával segíti elő a devizahitel rögzített árfolyamon történő végtörlesztését).

A Végtörlesztési törvénynek a módosítást követően hatályos rendelkezései, és a nyilvánossá tett kormányzati ígérek együttesen arról győzték meg az ésszerűen eljáró devizaadósok ezreit, hogy érdemes 2011. december 30. napját megelőzően benyújtaniuk – a Hpt.200/B.§ szerinti – írásbeli igénybejelentésüket. Ezen, az okszerű gondolkodás követelményén alapuló várakozásuk azonban a kormány 2012. januárjában hozott döntése folytán – amikor kiderült, hogy a kormány végül (utóbb) nem a rögzített árfolyamon történő végtörlesztés elősegítése mellett foglalt állást – megghiúsult. (Lásd az MTI 2012. január 24-én közzétett hírét arról, hogy a kormányfő bejelentette, hogy a kabinet „a végtörlesztésnél kedvezőbb megoldást talált” a közszolgálatban dolgozók „devizahitel-csapidából történő kimentésére”). A kiszámítható, ésszerű jogalkotás alkotmányos követelményével mindez még abban az esetben is összeegyeztethetetlen, ha a másodjára bejelentett elképzelés szakmai szempontból esetleg kedvezőbb volna a Végtörlesztési törvény módosításával összefüggésben tett kormányzati ígéretekben foglaltakhoz képest.

Összegezőképpen elmondható, hogy – különösen egy makrogazdasági szempontból ilyen horderejű szabályozási tárgy esetén – a Végtörlesztési törvény megalkotására és módosítására vonatkozó demokratikus közjogi szabályok betartása formális volt, az nem felelt meg a jogok jóhiszemű gyakorlása általános alapelvének. A végtörlesztési törvény országgyűlési vitája nem adott reális esélyt arra, hogy akár koncepcionális, akár szabályozási részletkérdések tekintetében a beterjesztett törvényjavaslat egyes érintettekre gyakorolt hatása ténylegesen áttekintésre kerüljön, valamint alternatív megoldások (módosító javaslatok) készüljenek és kerüljenek megvitatásra. Nem volt mód arra, hogy a törvényjavaslatról az országgyűlési képviselők olyan szakmai információk és elemzések alapján határozhassanak, amely a felelős döntés előfeltétele. A törvényben foglaltak végrehajtására köteles pénzügyi intézmények továbbá a végtörlesztésre vonatkozó, az adósok által benyújtásra kerülő igénybejelentések intézésére nem kaptak kellő felkészülési időt.

Mindezekre figyelemmel szükséges a törvényalkotási hatalommal való visszaélés Alkotmánybíróság általi vizsgálata és annak nyomán a közjogi érvénytelenség

jogkövetkezményeinek alkalmazása: a Végörlesztési törvény egészének – ideértve a törvény által megállapított, módosított törvényi rendelkezéseket is – a kihirdetés napjára visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítése.

IV.

A Végtörlesztési törvény és a szerződési szabadság alkotmányosértő korlátozása

A jogalkotó a Végtörlesztési törvény kapcsán – noha sem a törvény, sem a törvényjavaslat indokolása szövegszerűen nem utalt rá – a Ptk. 226.§ (2) bekezdés szerinti kivételes szerződésmódosítási lehetőséggel kívánt élni, az abban foglalt – alkotmányjogi szempontból is releváns – rendelkezésre alapítottan alakította át tömeges méretekben egyes, deviza alapú kölcsönszerződések tartalmát. Jelen alkotmányjogi panasz azt az álláspontot kívánja az alábbiakban igazolni, hogy a Végtörlesztési törvény nem felel meg azoknak a követelményeknek, amelyek – az Alaptörvény hatályba lépését követően is irányadó – alkotmánybírói ítéletek nyomán a magánjogi jogviszonyokba történő állami intervenció alkotmányosságának megállapításához szükségesek.

A Ptk. 200.§ (1) bekezdése rendelkezik a szerződési szabadság lényegéről. Eszerint „A szerződés tartalmát a felek szabadon állapíthatják meg. A szerződésekre vonatkozó rendelkezésektől egyező akarattal eltérhetnek, ha jogszabály az eltérést nem tiltja.” A „szerződési szabadság” klasszikus fogalma magában foglalja a döntést a szerződés megkötéséről vagy meg nem kötéséről, a szerződéses partnernek vagy partnereknek és a szerződés típusának a megválasztásához való jogot, valamint a szerződéses tartalom meghatározásának a szabadságát. Méltán írja Vékás Lajos, hogy „A magántulajdonosi rend egyik legfőbb velejárója (mondhatni: attribútuma) a szerződési szabadság, a vagyoni forgalom magánautonómiája”. Ám nyomban kiegészíti ezt a gondolatot azzal, hogy „Évszázados azonban az a vita, hogy – a társadalmi egyensúly fenntartása érdekében – mennyiben és hogyan kell korlátok közé helyezni a magánautonómia szféráját”. (Lásd Vékás Lajos: Magánjog és alkotmány: a szerződési szabadság alkotmányos korlátai; in.: Az új Polgári Törvénykönyv – elméleti előkérdések, Budapest, HVG-ORAC, 2001.137.o.)

A szerződési szabadság polgári jogi kategóriáját az Alkotmánybíróság – a fogalom alkotmányjogi meghatározásakor – a piacgazdaság lényegi elemeként ragadta meg, amely a vállalkozás szabadságából vezethető le, és szoros összefüggést mutat a tulajdonhoz való alapjoggal. Első ízben a 13/1990. (VI.18.) AB határozat rögzítette, hogy a szerződési

szabadság alkotmányos alapjognak nem tekinthető, hanem az, az Alkotmány 9. § (1) bekezdésének kontextusában nyer alkotmányos értéktartalmat. A szerződési szabadság így nem részesül alapjogi védelemben – „még lényegi tartalmát illetően is korlátozható” – de az Alkotmánybíróság megkívánja a korlátozás „alkotmányos indokoltságát”, valamint megjegyzi, hogy a jogszabály általi szerződésmódosítás különösen hátrányos abban az esetben, ha a jogszabály az egyik szerződő fél számára előnyt, míg a másik számára hátrányt eredményez. (ABH 1991, 159; 378). A 32/ 1991. (VI.6.) AB határozat miközben megerősítette, hogy a szerződési szabadság nem minősül alapvető jognak (és ezért az Alkotmány 8.§ (2) bekezdés szerint alapjogi teszt szerinti védelemre nem tarthat igényt), egyértelművé tette azt is, hogy az olyan alkotmányos jognak számít, amelynek korlátozása nem lehet önkényes, azaz indokolatlan, olyan állami (jogalkotói) beavatkozás, amelynek nincsen ésszerű oka. (Lásd ABH 1991, 146, 166.).

A 32/ 1991. (VI.6.) AB határozat szerint a Ptk. 241. §-a alapján történő szerződésmódosítás esetén a Bíróságnak „az egyik fél szolgáltatásának az elnehezülésével szemben a másik fél szerződésbe vetett bizalmát kell mérlegelnie és ezeket egyeztetve a szerződési tehernek egy új, méltányos elosztását kell megoldania”. Néhány sorral később megjegyzi a határozat, hogy az állam jogszabállyal szerződés tartalmát csak ugyanolyan feltételek fennállása esetén változtathatja meg alkotmányosan, mint amilyen feltételek fennállását a bírósági úton való szerződésmódosítás megkövetel. Ebből joggal következtethetünk arra, hogy a jogszabállyal történő szerződésmódosítás esetén a jogalkotónak a bírói szerződésmódosításhoz hasonló szempontokat kell mérlegelni és a jogszabállyal történő szerződésmódosítás esetén is szem előtt kell tartani a módosítás következtében keletkező terhek felek közötti méltányos elosztását. Az, hogy a terheket a jogalkotó csak az egyik félre hárítja, nem nevezhető méltányos teherelosztásnak.

A Ptk. 226.§ (1) bekezdése a szerződési szabadság jogszabályi korlátozásáról a következőképpen rendelkezik: „Jogszabály meghatározhatja a szerződés egyes tartalmi elemeit, és kimondhatja, hogy ezek a szerződésnek akkor is részei, ha a felek eltérően rendelkeznek”. A Ptk. 200.§ (2) bekezdése ezzel összefüggésben rögzíti, hogy „Semmis az a szerződés, amely jogszabályba ütközik, vagy amelyet jogszabály megkerülésével kötöttek, kivéve, ha ahhoz a jogszabály más jogkövetkezményt fűz”.

A XX. században, különösen annak második felétől kezdve, a magánjogi viszonyok széles tartományát érintő közjogi intervenció a szerződések egyfajta „alkotmányjogiasodásához”

vezetett. Vékás írja már idézett munkájában: „Kevesen vitatják, hogy akár a nemzetgazdasági folyamatok egyensúlyának biztosítása, akár más összetársadalmi (pl. környezetvédelmi) igények, akár szociális szempontok (pl. az ún. „gyengébb fél” védelmének követelményei) a szerződési szabadság korlátozását tehetik szükségessé. Kartelljogi, versenyjogi korlátok mellett – már régóta – a szorosan vett magánjogi szabályozás sem maradhat mentes a szerződési szabadságot korlátozó tilalomfáktól. Ezt tükrözik a magánjogi (polgári jogi) törvénykönyvek is, amelyek – a 19. század vége óta szaporodó – kógens normákkal keretezik a szerződési szabadság elvét kifejező, alapvetően diszpozitív szabályozást” (i.m. 138.o.). Sajó András is utal arra, hogy „a magánjogászok alapélménye szerint e magánautonómia folyamatosan csökken, újabban már nem is gazdasági szükségletek, fogyasztóvédelem, erőfölénnyel visszaélés vagy egyéb közrendi megfontolások és a populista paternalizmus miatt, hanem egyenesen éppen a mások autonómiájának érvényesítésére.” (Sajó András: Alkotmányosság a magánjogban; lásd az azonos című tanulmánykötetben, Complex Kiadó, 2006, Budapest, 13. o.).

Az elmondottakból is következik, hogy a szerződési szabadság – jellemzően tartalmi szempontból történő – korlátozása, ha az a jogszabály megalkotását követően megköthető szerződéseket illetően állít fel közjogi korlátozást, csak szélső esetekben veti fel az alkotmány sértés vizsgálatának szükségességét. Jóval kényesebb alkotmányossági kérdésekben kell állást foglalni akkor, ha a szabályozó (a magánjogi viszonyokba kötelező erővel beavatkozó) állam a megalkotott jogszabály hatályba lépését megelőzően létrejött szerződéses kapcsolatokra nézve is érvényesíteni kívánja akaratát. A Ptk. 226.§ (2) bekezdése ezzel kapcsolatban a következőképpen rendelkezik: „Jogszabály a hatályba lépése előtt megkötött szerződések tartalmát csak kivételesen változtathatja meg. Ha a szerződés megváltozott tartalma bármelyik fél lényeges jogos érdekeit sérti, a fél kérheti a bíróságtól a szerződés módosítását, vagy – ha jogszabály másként nem rendelkezik – a szerződéstől elállhat.”

A Polgári Törvénykönyv Magyarázata hangsúlyozza, hogy „A társadalmi-gazdasági viszonyok alakulása folytán szükségessé válhat a szerződések tartalmának *visszamenőleges megváltoztatása.* Maguk a felek közös megegyezéssel természetesen módosíthatják a szerződésük tartalmát visszamenőleg is. A jogszabály belenyúlása a felek szerződéses viszonyába, a szerződésnek az eredeti tartalmától való eltérítése – a szerződés egyes részeinek összefüggéseire is figyelemmel – nem lehet korlátlan. Ezért a Ptk. akként rendelkezik, hogy *jogszabály csak kivételesen változtathatja meg a hatálybalépése előtt megkötött szerződések*

tartalmát.” (Lásd Polgári Törvénykönyv Magyarázata, Complex Kiadó, Budapest, 2007. I. kötet 847. o.).

A jogszabályi beavatkozás ezen kivételességének feltétele, illetve követelménye mindenekelőtt arra a megfontolásra épül, hogy a magánjogi szerződéses kapcsolatokban „főszabályként” a „pacta sunt servanda” elvének kell érvényesülnie. Az attól való nem kellően indokolt eltérés a piacgazdaság üzleti forgalmát, az abban résztvevő cégek és fogyasztók helyzetét kalkulálhatatlanná, végzetesen kiszámíthatatlanná tenné.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata – egy rövid ideig tartó, értelmezési szempontból „hektikusnak” mondható periódust követően – következetessé vált, és a Ptk. által előírt kivételes jogalkotói intervenció alkotmányossági feltételeit a Ptk. 241.§-a szerinti bírósági úton történő szerződésmódosítás követelményeihez igazította.

A 66/1995. (XI.24.) AB határozatnak az alkotmánybírósági gyakorlatra vonatkozó összefoglalása a következőket emelte ki: „A szerződéskötéskor előre nem látott körülmények ugyanis lényegesen megváltoztathatják a szerződő felek helyzetét, a jogok és kötelezettségek arányát, és valamelyikük számára rendkívül terhessé vagy egyenesen lehetetlenné tehetik a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartását, illetőleg a szerződés teljesítését. Ezekben a rendkívüli változást előidéző esetekben a törvények lehetővé tehetik, hogy az egyes, egyedi jogviszonyokba a bíróság beavatkozzék és módosítsa, a megváltozott körülményekhez igazítsa a tartós, hosszúlejáratú szerződések eredeti tartalmát. Kimondta az Alkotmánybíróság továbbá azt is, hogy ha a társadalmi méretű változások a szerződések nagy tömegét érintik, indokolt – és alkotmányosan nem kifogásolható –, hogy a jogviszonyok megváltoztatására, módosítására a törvényhozás dolgozzon ki általános megoldást. Az állam azonban jogszabállyal a fennálló szerződések tartalmát általában csak ugyanolyan feltételek fennállása esetén módosíthatja, változtathatja meg alkotmányosan, mint amilyen feltételek fennállását a bírósági úton való szerződésmódosítás megköveteli. Vagyis a tartós jogviszonyok jogszabállyal történő alakítására a „clausula rebus sic stantibus” tételének alkalmazásával kerülhet sor. Eszerint a jogalkotó – akárcsak a bíróság – akkor jogosult a fennálló és tartós szerződési jogviszonyokat módosítani, ha a szerződéskötést követően beállott valamely körülmény folytán a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartása valamely fél lényeges jogos érdekét sérti, a körülményváltozás nem volt ésszerűen előrelátható, továbbá ha az túlmegegy a normális változás kockázatán. A jogszabályi beavatkozásnak pedig további

feltétele, hogy a lényeges körülményváltozás társadalmi méretű legyen, vagyis a szerződések nagy tömegét érintse. A törvényhozó feladata meghatározni és egyúttal felelősséggel eldönteni, hogy melyek azok a területek, amelyeken a beavatkozás már jogalkotási követelmény. Azt pedig, hogy a beavatkozás feltételei alkotmányosan fennállnak-e, köteles bizonyítani. Vita esetén viszont az Alkotmánybíróság jogosult a beavatkozás alkotmányosságát eldönteni, ugyanúgy, ahogy a konkrét, egyes szerződésekben a Ptk. 241.§-a alapján esetenként a bíróság jár el és a feltételek fennállása esetén módosítja a szerződések tartalmát.” (Lásd a 66/1995. (XI.24.) AB, ABH 1995, 333, 343.). Természetesen ebben az esetben is teljesítendő alkotmányossági követelmény, hogy a hatályba lépése előtt megkötött szerződések tartalmát átalakító jogszabály az elérendő célhoz viszonyítva ésszerű és indokolt (nem önkényes) legyen.

A Végörlesztési törvény, illetve a törvénnyel megállapított Hpt. 200/B.§-a alkotmányosságának megítélésekor a szerződési szabadság korlátozására irányadó alkotmányossági feltételek betartását kell vizsgálni. Ez másként fogalmazva elsőként annak eldöntését igényli, hogy vajon teljesültek-e az állami intervencióval szembeni alapvető ésszerűségi elvárások és megalapozta-e az ún. kivételességi formula alkalmazását, ha a Végörlesztési törvény a devizaadósok nagyobb (mintegy 700 ezres) körén belül jellemzően azoknak az adósoknak a megsegítéséről gondoskodott (az elfogadott szabályok kínálta lehetőséggel azok voltak képesek élni), akik számottevő megtakarítással, vagy újabb hitel felvételét lehetővé tevő hitelképességgel rendelkeztek. Nem kerülhető el annak a kérdésnek a felvetése sem, hogy vajon ésszerű-e a jogalkotó beavatkozása a tartós szerződéses kapcsolatokba akkor, ha annak következtében – a Végörlesztési törvény kedvezőtlen makrogazdasági következményei miatt – a végörlesztésben való részvételre nem képes devizaadósok helyzete számottevően kedvezőtlenebbé vált, illetve válik? Ha a megtakarításokkal nem rendelkező, hitelképtelenné vált adósoknak – egyebek között az árfolyamok számukra negatív irányú alakulása folytán – a Végörlesztési törvény elfogadását megelőző időszakot jellemző feltételeknél is rosszabb körülmények között kell eleget tenniük törlesztési kötelezettségüknek?

A törvényhozó által – a szabályozási feltételekből megállapíthatóan – preferált „csoportnak” a tagjai jellemzően azok az adósok voltak, akiket az árfolyamváltozás és általában a gazdasági válság súlyos következményei kevésbé sújtottak. Az állami beavatkozásra leginkább rászoruló, kiszolgáltatott adósok számára – éppen helyzetük válságos voltánál fogva – a

Végtörlesztési törvény – eseti kivételektől eltekintve – nem kínált reális megoldást. Ha ugyanis ezek az adósok élni tudtak volna a Hpt. 200/B.§ szerinti rögzített árfolyamú végtörlesztés esélyével, úgy jellemzően már nem tartoztak volna a megtakarításokkal, és gyakran munkahellyel sem rendelkező, hitelképtelen adósok táborába. Nem hagyható tehát figyelmen kívül, hogy a Végtörlesztési törvényben biztosított konstrukció nem csupán a pénzügyi intézményeknek (és ez által a bankszektor egészének) okozott azonnali és súlyos veszteséget, de a törvény szerinti végtörlesztésre képtelen devizaadósok helyzetét is közvetve kedvezőtlenebbé tette. (Ez utóbbi körülmény jól példázza, hogy téves az a megközelítés, amely a „bankok és az adósok” szembeállításának hamis sémájával kívánta igazolni az állami beavatkozás okát, alkotmányosságát.)

A Végtörlesztési törvény rendelkezéseinek alkotmányosságáról való döntés során ehhez képest azt kell mérlegelni, hogy a Hpt.-nek a törvénnyel megállapított 200/B.§-a – amellet, hogy igazságtalanul kedvezményezi a ténylegesen, vagy más adósokhoz képest viszonylagosan „tehetősebbnek” tekinthető devizaadósokat a végtörlesztésre képtelen adósok rovására –, sérti-e a szerződési szabadság korlátozására vonatkozó alkotmányossági követelményeket?

A jelen indítványt a T. Alkotmánybíróság elé terjesztők határozott álláspontja az, hogy a Végtörlesztési törvény nem felel meg az ésszerűség követelményének, rendelkezései alkalmatlanok a társadalmilag támogatott, elvárt célok elérésére. Ha ugyanis a fennálló szerződéses kapcsolatokba való jogszabályi beavatkozás tipikusan a devizaadósok egy viszonylagos kisebbségét hozza előnyös helyzetbe a nyilvánvalóan inkább támogatásra szoruló devizaadósok többségének a terhére, akkor ez a kétségtől ésszerűtlen (célszerűtlen és méltánytalan) törvényhozói beavatkozás az amúgy is megszorítóan értelmezendő kivételességi formulával nem egyeztethető össze.

A jogalkotói beavatkozás alkotmányossága szempontjából releváns kivételességi követelmény sérül a következők miatt is. A törvényi eszközökkel történő szerződésmódosítás célja – figyelemmel a „clausula rebus sic stantibus” elvére – a lényeges és előre nem látható körülmények változása folytán megbomlott szerződési egyensúly orvoslása. A Végtörlesztési törvény az előzőekben kifejtettekén kívül erre azért is alkalmatlan megoldást választott, mivel figyelmen kívül hagyta azt az alapvető fontosságú tény, hogy az árfolyamoknak a devizaadósok számára kedvezőtlen változása a hitelnyújtó pénzügyi intézményeknél nem

eredményezett úgymond „extra nyereséget”. A pénzügyi intézmény a közhiedelemmel ellentétben nem profitál az árfolyamoknak a devizaadós szempontjában kedvezőtlen alakulásából. Sőt, az adós számára negatív irányú árfolyamváltozás az adós fizetéseképtelenné válása, vagy annak növekvő kockázata révén kifejezetten veszteséget okoz a pénzügyi intézményeknek. Tévedés ezért azt feltételezni, hogy a pénzügyi intézmény és az adós ügyfél kapcsolata ún. „zéró-összegű játszmaként” írható le, ahol „ami jó az egyik félnek, az szükségképpen rossz a másiknak”. (Lásd ezzel kapcsolatban jelen indítvány mellékletének részletes okfejtését). A Végörlesztési törvény mégis ezt a hibás gondolati kiindulópontot elfogadva (vagyis, hogy az adós tehernövekedése a pénzügyi intézmény oldalán egyidejűleg érdemi haszonnövekedést okozott) alakította át a felek közötti szerződések tartalmát. A devizaalapú kölcsönszerződés rögzített árfolyamon történő végörlesztésének lehetőségét az adósok számára úgy biztosította, hogy feltételezte, hogy az adósok egy részének helyzetén könnyítő változásnak az ún. „alkotmányossági fedezete” a bankoknál korábban keletkezett „extraprofit”. Valójában azonban a törvényi intervenció hatására olyan tartalmú szerződés-módosításra került sor tömegesen, amely nem „felbillent” szerződéses egyensúlyi helyzeteket orvosolt, hanem ellenkezőleg: a hitelnújtó oldalán keletkeztetett immár jelentős érdeksérelmet.

A Végörlesztési törvény azonban nem csupán meghatározó célkitűzése elérésére volt alkalmatlan, hanem fontos részleteit is illetően ellentétes az Alkotmánybíróság előzőekben ismertetett alkotmányossági elvárásaival. A törvény a pénzügyi intézmények számára kötelezően alkalmazni rendelt rögzített árfolyam meghatározásakor figyelmen kívül hagyta azt a tényt, hogy az adósok által igénybevett deviza alapú kölcsönök folyósításának időpontjában a legkülönbözőbb árfolyamok érvényesültek, amiből az következik, hogy az adósok által vállalt és viselt árfolyamkockázattal összefüggésben eltérő árfolyam változások előrelátása volt az adósoktól ésszerűen elvárható. A „clausula rebus sic stantibus” elve szerinti – a jogalkotói beavatkozáshoz megkívánt – követelmény azt jelenti, hogy miközben nem zárható ki, hogy létezhet az árfolyamváltozásnak egy olyan mértéke, amelynek előrelátása már nem várható el ésszerűen az adóstól, biztosan van az árfolyamváltozásnak egy olyan tartománya, amelynek hátrányos következményeit az adós nem háríthatja át másra. A körülmények (árfolyamok) ésszerűen előre látható és előre nem látható „sávja” azonban adósonként eltér aszerint, hogy mikor, mely feltételek (körülmények) mellett történt meg a devizalapú kölcsönszerződések megkötése és a kölcsön folyósítása.

A Végörlesztési törvény rendelkezései azonban nem tettek különbséget a végörlesztés szempontjából releváns árfolyam rögzítések az egyes devizaadósok helyzete, az adóssal szemben támasztható „előre látási” követelmény szerint. Ez pedig azt jelenti, hogy a végörlesztési törvénnyel a hatályba lépése előtt létrejött jogviszonyokba történő beavatkozás egyik – a „kivételesség formulához” megkívánt – alkotmányossági feltétele nem teljesült: a törvény nem határozta meg a jogalkotó szerint már ésszerűen előre nem látható árfolyamváltozás mértékét így ezen szempontot teljes mértékben számításán kívül hagyva kedvezményezte a hitelfelvevőket.

Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy miközben a megkötött devizaalapú kölcsönszerződések az adóshoz telepítették az árfolyamváltozás kockázatának viselését, egyben a devizaadósokat jogosították fel az árfolyamváltozásokból fakadó előnyök realizálására is. A Végörlesztési törvény megalkotójának a törvényi beavatkozás kivételességének igazolásával összefüggésben azt is bizonyítania kellett volna, hogy a „lényeges jogos sérelem” akkor is megállapítható-e, ha valamely devizaadós a korábbi években jelentős vagyoni előnyhöz jutott azáltal, hogy a forintalapú hitelszerződés helyett a devizaalapú szerződés megkötése mellett döntött. A jelen beadvány mellékletében olvasható, az éves adósságszolgálati teher 2005-2010 évekbeli alakulását bemutató számítás azt igazolja, hogy – kivéve a 2010-es esztendő – a devizaalapú tartozás adósának terhe elmaradt a forint hitel adósának terheitől.

Mindezek alapján megkérdőjelezhető, hogy az „élő” szerződésekbe törvényi úton történő beavatkozás vajon alkalmas jogi eszköz-e akkor, ha a jogalkotó nem akar (nem képes) különbséget tenni a kölcsönszerződés tekintetében érdemben eltérő helyzetben lévő devizaadósokra irányadó szabályozás megválasztásakor. Ha a Végörlesztési törvény nem tekinti pl. relevánsnak azt a körülményt, hogy valamely adós a devizaalapú kölcsönszerződés megkötésével az elmúlt évek során valamely időszakban kedvezőbb helyzetbe került-e a forintalapú szerződések adóssaihoz képest, úgy olyan személyek számára is biztosítja a kedvezményes végörlesztést, akiknél a „pacta sunt servanda” elvének figyelmen kívül hagyására jogosító kivételességi helyzet bekövetkezése semmiképpen sem állapítható meg.

Összefoglalásképpen megállapítható, hogy a szerződési szabadságnak a Végörlesztési törvénnyel történt korlátozása nem felel meg az Alkotmánybíróság következetes jogalkalmazói gyakorlatában kialakított „kivételességi formula” követelményeinek: a Hpt-nek

a Végtörlesztési törvénnyel megállapított 200/B.§-a a hatályba lépése előtt megkötött szerződések tartalmát úgy módosítja, hogy annak nincsen alkotmányosan is értékelhető ésszerű alapja, indoka. Az állam jogalkotói intervenciója az Alaptörvény XIII. cikke szerinti tulajdonhoz való jog sérelmét valósítja meg a hitelnyújtót megillető (a szerződés eredeti feltételek szerinti teljesítése igénylésének jogában megtestesülő) kötelmi jogosultság ésszerűtlen elvonásával. (A Végtörlesztési törvény által okozott alapjogi sérelmek részletesebb ismertetésére a soron következő részben kerül sor).

**A Végörlesztési törvény által, a szerződési szabadság korlátozásával összefüggésben
megsértett alapvető jogok**

1. A jogbiztonság elvének a Végörlesztési törvény által kiváltott sérelme

Az Alaptörvény „Alapvetés” címet viselő fejezete B) cikkének (1) bekezdése szerint: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” Álláspontunk szerint a Hpt.-nek a Végörlesztési törvénnyel megállapított 200/B.§-a alapján a devizaalapú kölcsönszerződések rögzített árfolyamon történő végörlesztése lehetőségének biztosítása a jogbiztonság elvének, és ezáltal a jogállamiságnak súlyos sérelmét okozza. Az Alaptörvénnyel összeegyeztethetetlen ugyanis, ha a jogalkotási monopóliummal felruházott államhatalom e jogosítványával visszaél. Jelen esetben ez következett be: a törvény a hatályba lépését megelőzően megkötött szerződések tartalmát ésszerűtlenül úgy alakította át, hogy ennek következtében a magántulajdon védelmébe, a szerződések kötőerejébe, az üzleti befektetések állam által garantált biztonságába vetett bizalom sérült.

Noha a szerződési szabadság alkotmányos jogát – mint erről a IV. pont alatt már szó volt – nem illeti meg az alapjogoknak kijáró védelem, a korlátozásával összefüggésben bekövetkező alapvető jog vagy alkotmányos intézmény sérelmének vizsgálata jogállamban megkerülhetetlen feladata az Alkotmány védelméért felelős testületnek. A magánjogi kapcsolatokba történő – visszamenőlegesen véghezvitt – közjogi beavatkozás bizalomvédelmi szempontból is értékelendő: a fennálló jogszabályi rendelkezések alapján különféle – adott esetben hosszú távú – szerződések megkötése arra a bizakodásra alapozható, hogy ha a szerződés a meglévő jogszabályi keretben jogszerű, annak tartalmát a fennálló kereteken kívül nem változtatja meg egyik fél előnyére sem az állam. A megkötött szerződések jogalkotói beavatkozástól való védelme tehát egyúttal bizalomvédelem is, amely a jogbiztonság elvéből következik. Ilyen értelemben állapította meg az Alkotmánybíróság a 66/1995. (XI.24.) AB határozatában, hogy „a bizalmi elem a szerződéses kapcsolatokban megköveteli, hogy a nem azonnali, hanem a jogviszony lebonyolítása folyamatában tartósan és visszatérően megállapított kedvezmény ugyancsak fennmaradjon, annak egyoldalú megváltoztatása önkényesen ne történhessen meg” (lásd a 66/1995. (XI.24.) AB, ABH 1995, 333, 343.).

ce

A Végtrölesztési törvény, miközben az élő szerződéses kapcsolatokba történt beavatkozása alkalmatlan volt a feltételezhető törvényhozói cél elérésére, a piacgazdaság működését károsító következményekkel járt. A törvény elfogadása és alkalmazása megkérdőjelezte a piacgazdaság lényegadó sajátosságainak (alkotóelemeinek) jövőbeli érvényesülését Magyarországon: nem tudható, hogy a jövőben érvényesül-e a vállalkozás szabadságához nélkülözhetetlen jogi feltételek kiszámíthatóságának követelménye, a magánjogi szerződés jogosultja alappal bízhat-e abban, hogy a megállapodás megszegése esetén a szerződéskötéskor irányadó jogi biztosítékok igénybevitelére válik jogosulttá. A törvény alkalmazása megkérdőjelezi, hogy a magánjogi szerződést kötő személyek számíthatnak-e továbbra is a „pacta sunt servanda” elvének főszabályként történő érvényesülésére.

A Végtrölesztési törvény által előidézett, a piacgazdaság lényegét is elérő jogbizonytalanságot erősítő tényező, hogy az állam korábbi döntései esetenként szintén a magánautonómia és a jogbiztonság sérelmét okozták. Ennek ismeretében megkockáztatható, hogy az állam egyfajta „lopakodó kisajátításba” kezdett, a magántulajdonos vagyonát, vagyoni értékű jogait és a megkötött szerződésekből fakadó jogos várományait közjogi aktusokkal úgy korlátozza, illetve vonja el, hogy az végső soron már az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdése szerinti jogállamiságból fakadó alkotmányos követelmények kiüresedését idézi elő.

2. A tulajdonhoz való jog korlátozása a Végtrölesztési törvény következtében

Az Alaptörvény XIII. cikkének (1) bekezdése szerint, „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár”. A XIII. cikk (2) bekezdése pedig kimondja, hogy „Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

Álláspontunk szerint a szerződési szabadságnak a Végtrölesztési törvénnyel megvalósított megterhelése az Alaptörvényben rögzített tulajdonhoz való jog alkotmányosértő korlátozásával járt. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nemcsak egyes vagyoni értékű jogok élvezik a tulajdonhoz való jogra irányadó védelmet, hanem a vagyon, mint az egy kézben összpontosuló vagyoni jogok és kötelezettségek összessége is. A mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészek visszavásárlásával kapcsolatos 10/2001. (IV.12.) AB határozatban azt vizsgálta az Alkotmánybíróság, vajon alkotmányos-e a mezőgazdasági szövetkezeteket arra kötelezni,

hogy az ún. külső üzletrész-tulajdonosok szövetkezeti üzletrészét névértéken megvásárolják. Evvel kapcsolatban arra a következtetésre jutott az Alkotmánybíróság, hogy „az érintett szövetkezeteket az üzletrész névértéken való kifizetésének fedezetéül szolgáló vagyon tekintetében is megilleti az Alkotmány 13.§-ában biztosított tulajdonhoz való jog védelme.” (Lásd 10/2001. (IV.12.) AB. ABK 2001. április, 171, 178.).

A Végörlesztési törvény azáltal, hogy a rögzített árfolyamon történő végörlesztési igénybejelentések elfogadását írta elő, a kölcsönt nyújtó pénzügyi intézményeket jelentős és elkerülhetetlen vagyoni veszteség elszenvedésére kötelezte. A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete honlapján közzétett tájékoztatás szerint:

Tavaly szeptember 29. és 2012. január 30. közötti időszakban 141976 darab devizaalapú ingatlancélú kölcsön fix árfolyamú végörlesztése történt meg a pénzügyi szektorban a kereskedelmi bankoknál, szövetkezeti hitelintézeteknél és pénzügyi vállalkozásoknál a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéhez (PSZÁF) beküldött piaci adatok alapján.

A már teljesített végörlesztések piaci árfolyama 1073,7 milliárd forint volt, azonban az ügyfeleknek fix árfolyamon ebből csak 776,0 milliárd forintot kellett kifizetni. A kettő különbözete, azaz mintegy 297,7 milliárd forint volt január végéig a pénzügyi intézmények vesztesége, ennek 30%-a azonban a különadóból adó-visszatérítés címén leírható. Így a veszteség 208,4 milliárd forint. A ténylegesen végörlesztett fogyasztókkal párhuzamosan január végéig a hiteladósoknak igazolniuk kellett a február végéig még teljesíthető kedvezményes előörlesztés pénzforrását. Ebből eredően a becslések szerint még további 30 milliárd forinttal emelkedni fog a pénzügyi intézmények végörlesztéséből eredő tényleges veszteség. (Lásd a PSZÁF honlapján – www.pszaf.hu – 2012.02.8. napján közzétett sajtóközleményt: Gyorselemzés a végörlesztésről címmel).

Mindezek alapján nem zárható ki, hogy a Végörlesztési törvény hatályosulását követően, annak közvetlen következményeként akár a 230-240 milliárd forintot is eléri a pénzügyi szervezetek vesztesége. Mindez meghaladja a Végörlesztési törvény hatályba lépésekor a TNS Hoffmann piackutató cég által közzétett előzetes becsléseket. Az országos reprezentatív mintán nyugvó felmérés alapján a TNS Hoffmann a következő megállapításokat tette: „A bankok vesztesége természetesen számos tényezőtől függ: 150 ezer végörlesztő esetén 175 milliárd forint körül lesz – az MNB keddi árfolyama alapján, a hitelállomány tőkeértékére vetített értéként meghatározva a felmérés készítőinek becslése szerint –, de elérheti akár a 220 milliárd forintot is, amennyiben a végörlesztők száma eléri a 185 ezret. Ez a bankszektor

elmúlt ötévi éves átlagos üzemi eredményének háromnegyede.” (Forrás: MTI, 2011. szeptember 22.).

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata a tulajdonhoz való jog törvényi úton történő megterhelése alkotmányosságát a beavatkozás közérdekűségének igazolásától és a korlátozás arányosságától teszi függővé. Mint azt a Sári János–Somody Bernadette által jegyzett alkotmányjogi tankönyv megállapítja: „A közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál pedig az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy a közérdekből történő korlátozás szükségessége kérdésében egyedi aktusok törvényességének ellenőrzése esetén a bírói hatalom, normatív aktusok felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság állást tudjon foglalni.” (Lásd Sári-Somody: Alapjogok, Alkotmánytan II. Osiris, Budapest, 2008. 239.o.). Az alkotmányossági teszt másik eleme a törvényhozói beavatkozás arányossága. Ismét Sári-Somody elemzéséből idézünk: „A vizsgálat másik szempontja a tulajdonkorlátozás esetén is – az alkotmány 8.§ (2) bekezdésének megfelelően – az arányosság. Az arányosság tekintetében a tulajdonhoz való jog alkotmányi szabályozásából nem származik sajátos követelmény, ezért az arányosság általános vizsgálati mércéje alkalmazandó: a korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyának összhangban kell állnia.” (Lásd i.m. 239. o.).

A Végtrölesztési törvény a közérdekűség bizonyítására vonatkozó elvárásnak nem tett eleget. A törvény rendelkezéseinek szakmai elemzéséből pedig az állapítható meg, hogy a rögzített árfolyamon megvalósuló végtrölesztés hátrányos következményei meghaladják a jogvédelemre érdemes jogosulti körnél jelentkező előnyöket. Az így előálló, alkotmányossági szempontból is releváns aránytalanságot az állam nem, illetve nem megfelelően mérsékelte. Így pl. nem biztosított a pénzügyi intézmények számára tulajdonhoz való joguk súlyos megterhelését ellensúlyozni képes – a veszteség mértékével megegyező – azonnali és teljes kártalanítást. A 2011.évi CXCI. törvény megkésetten is csupán arra adott lehetőséget, hogy a pénzügyi intézmények a számukra az általános adóterhelésen felül előírt különadó adóalapjával szemben a végtrölesztésből eredő veszteség harminc százalékát elszámolhassák. Ez pedig azt jelenti, hogy a banki különadó, mint a törvényhozó aktusával előidézett „rendkívüli” veszteség lesz mérsékelhető az ugyancsak törvénnyel a pénzügyi

intézményekhez telepített (nem a piaci versenyben elszenvedett) veszteség harminc százalékaival.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a Végörlesztési törvénnyel megállapított Hpt. 200/B.§ sérti az Alaptörvény XIII. cikkének a tulajdonhoz való jogról szóló rendelkezéseit.

3. A jogegyenlőség alkotmányos követelményének a végörlesztési törvény által okozott sérelme

Az Alaptörvény XV. cikke – csakúgy, mint az 1989-es Alkotmány 70/A.§-a – alkotmányos védelmet nyújt bármely, az egyenlő méltóságú személyek közötti önkényesen megválasztott szempontokon nyugvó, és ezért tiltott hátrányos megkülönböztetéssel szemben. Az Alkotmánybíróság már működése kezdetén egyértelművé tette, hogy a 70/A.§ (1) bekezdésében foglalt tilalom kiterjed az egész jogrendszerre, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetve az alapvető állampolgári jogok közé. (Lásd ezzel összefüggésben mindenekelőtt a 61/1992. (XI.20.) AB határozatot). Mint arra „Az Alkotmány kommentárja” című összefoglaló munka rávilágít, „Az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs a tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes (ABH 1997, 130, 139-140.)”. (Lásd Századvég Kiadó, Budapest, 2009. II. kötet. 2515. o.).

Álláspontunk szerint a Végörlesztési törvény sérti az Alaptörvény hivatkozott rendelkezését, amikor a devizaadósoknak a rögzített árfolyamon történő végörlesztésre vonatkozó kedvezményes lehetőségét – egyebek között – aszerint biztosítja, illetve tagadja meg, hogy az adóssal szerződött pénzügyi intézmény a kölcsönszerződést a devizakölcsönök törlesztési árfolyamának rögzítéséről és a lakóingatlanok kényszerértékesítésének rendjéről szóló 2011. évi LXXV. törvény hatálybalépésének napjáig felmondta-e. (Lásd a Hpt.-nek a Végörlesztési törvénnyel megállapított 200/B.§ (2) bekezdésének b) pontját).

A törvényhozó által a kizáró feltétel időpontjának megválasztása – mivel az érintett törvényben több hatályba lépési időpont került egyidejűleg megjelölésre – pontatlan, emellett

nélkülözi az ésszerű szempontokat. Mivel magyarázatot a Végtörlesztési törvény indokolása sem tartalmaz, így a rendelkezés célját illetően legfeljebb feltételezéseink lehetnek. Ha azt a szabályozói célt tételezzük, hogy a törvényhozó azoknak a devizaadósoknak a számára kívánta biztosítani a rögzített árfolyamon való végtörlesztés kedvezményét, akik törlesztési kötelezettségüknek a Végtörlesztési törvény hatályba lépését megelőzően maradéktalanul eleget tettek, úgy az alkalmazott szabály a cél elérésére alkalmatlan, nem szűri ki a jogosultak közül a törlesztést a fordulónapot követően beszüntető adósokat. Ha a jogalkotói szándék arra irányult, hogy a fizetőképességüket megőrző, de kötelezettségüket rosszhiszeműen elmulasztó adósok ne igényelhessék a törvény szerinti végtörlesztést, úgy a Végtörlesztési törvény előírása ugyancsak alkalmatlan a jogalkotói cél elérésére. A törvény ugyanis a szerződés hitelező általi felmondása okát illetően nem tartalmaz ilyen előírást. Végül, ha a törvényi rendelkezés értelmét azzal magyaráznánk, hogy egy szerződés felmondását követően a törvény szerinti végtörlesztésnek bankszakmai okai vannak, úgy a fordulónapot egyfajta „határpontként” történt visszamenőleges rögzítése szintén nélkülözi az ésszerűséget.

Az Alkotmánybíróság következetesen elutasítja az azonos helyzetben lévő (egyenlő méltóságú) személyek közötti olyan hátrányos megkülönböztetést, amelynek nincs ésszerű (a szabályozás céljával értelmes összefüggésbe hozható) indoka. Jelen esetben a Végtörlesztési törvény rendelkezése ilyen, az Alaptörvénnyel összeegyeztethetetlen szabályt tartalmaz.

C.C.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Jelen beadvány előző oldalain nem csupán a Végörlesztési törvénynek az Alaptörvénnyel való összeegyeztethetetlenségét kívántuk bizonyítani, hanem arra is fel kívántuk hívni a Tisztelt Alkotmánybíróság figyelmét, hogy azáltal, hogy az alkotmányjogi panasz által támadott rendelkezések alkalmazásra kerültek, az alaptörvény-ellenes jogi gondolkodás és gyakorlat alkalmas volt a jogkövető állampolgárok és vállalkozások szemében a demokratikus jogállamba vetett bizalom megingatására. Kiemelkedően fontos közérdek fűződik ezért ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság – tekintetbe véve a Végörlesztési törvény 7.§-ában előírtakat is – soron kívül állást foglaljon az indítványban foglaltakról.

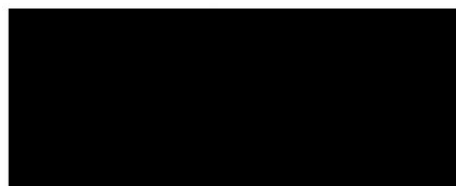
Az Alkotmánybíróság – reményeink szerint bizalomerősítő hatású – döntéséből a magyarországi piacgazdaság sikerében érdekelt valamennyi vállalkozás, üzleti befektető, magánszemély betétes, hitelnyújtó és hitelfelvevő profitálhat.

Budapest, 2012. február 24.



Gádó Gábor Ügyvédi Iroda

Melléklet!



MELLÉKLET

MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGA	
Ügyszám:	10 / 2487-D / 2012.
Érkezett:	2012 FEBR 27
Példány:	Kezelőiroda:

Áttekintés a végtörlesztési törvény alkalmazásával összefüggő pénzügyi közgazdasági környezetről

1) A bankrendszer szerepe a működő piacgazdaság körülményei között

A bank, mint a pénzügyi közvetítőrendszer klasszikus intézménye összegyűjti a megtakarítók ideiglenesen szabad pénzeszközeit betét formájában és hitellé alakítva átcsoportosítja a gazdaság szereplői számára. A pénzügyi közvetítés a háztartások és vállalkozások pénzügyi többleteit időben és térben is képes átcsoportosítani: jellemzően a rövidtávú (likvid) megtakarításokat alakítja át hosszú távú (illikvid) hitelekkel és befektetésekké. Ezt az átalakítást a bankoknak úgy kell megoldaniuk, hogy közben a betétes bármikor hozzájuthasson a pénzéhez, és az elhelyezés időtartamára kamatot is kapjon.

A banknak minden időpontban eleget kell tennie három követelménynek: ezek a likviditás, a szolvencia és a jövedelmezőség. A likviditási követelmény azt jelenti, hogy a banknak mindig kell annyi szabad pénzeszközzel rendelkeznie – a rövid lejáratú, kis összegű betétek hosszabb lejáratú, nagyobb összegű hitelekkel történő transzformálása mellett is – hogy az esedékes fizetési kötelezettségeinek eleget tudjon tenni. Ez a rövid távú, vagy azonnali fizetőképesség. A szolvencia ezzel szemben hosszabb távú kategória, azt takarja, hogy a bank rendelkezik-e hosszabb távon olyan jó minőségű eszközökkel, amelyek megtérülése garantálja a kötelezettségek teljesítését. A banknak emellett jövedelmezőnek is kell lennie, hogy a bank tulajdonosainak befektetett tőkéje megtérüljön.

A banktevékenység szabályozott és felügyelt tevékenység. Azon a logikán alapul, hogy a betétes védelme mindennél előbbre való. A banktevékenység kockázatait a tulajdonos tőkéjének kell főszabályként fedezni, a betétesnek pedig biztosan hozzá kell jutnia a pénzéhez. A betétesek védelmét szolgálják a betétbiztosítási rendszerek, amelyek a bank fizetéseképtelensége esetére a jogszabályban meghatározott mértékig feltétlen helytállást garantálnak.

A bankok a tevékenységük részeként sokféle kockázatot vállalnak. A legjellemzőbb banki kockázatok a következők:

Hitelkockázat: a hiteladósok lejáratkor nem tudják visszafizetni a hitelt és kamatait. A hitelkockázatokat a bankok különféle kockázatkezelési módszerekkel (adósminősítés, hitelinformációs rendszerek, hitelezési veszteségek becslése, kockázati árazás, biztosítékok megkövetelése, stb.) igyekeznek mérsékelni.

Ország-kockázat: a hitelkockázat sajátos formája, amely azt fejezi ki, hogy milyen annak a valószínűsége, hogy egy adott országban annyira romlik a gazdasági helyzet, hogy nem tud eleget tenni a külföldi valutában fennálló fizetési kötelezettségeinek. Ennek jellemző mutatója: a CDS (credit default swap) felár, amelyet a külföldi hitelfelvételkor a kamat egyik alakító tényezőjeként kell figyelembe venni.

Kamatkockázat alatt a banknak a kamatok kedvezőtlen változásának a hatására bekövetkező jövedelmezőségi- és tőkevesztését értjük. (Veszteség származhat abból, ha a betétekre fizetett kamatok gyorsabban nőnek a hitelekre kapott kamatoknál, vagy ha a hitelekért kapott kamatok gyorsabban csökkennek a betétekre fizetett kamatoknál.). A kamatkockázat kivédésére alkalmazzák a szerződésekben a fix kamatozás helyett a változó kamatot, a referencia-alapú kamatozást, illetve az egyoldalú szerződésmódosítást.

Likviditási kockázat: ha a bank túlságosan nagy mennyiségű likvid eszközt tart készletben, az üzleti veszteséget eredményezhet, mivel ezek általában alacsony jövedelmezőségűek. Ha túlságosan keveset, az viszont veszélyeztetheti az azonnali fizetőképességet és a bank csődjét eredményezheti.

Piaci kockázat a bankot körülvevő pénzügyi piacok árainak ingadozása, amelyet a bank nem tud befolyásolni: kamatlábak, részvényárfolyamok, devizaárfolyamok, stb. (A piaci kockázat a bankok azon portfólió elemeit (kereskedési könyv) érinti, amelyeket eleve abból a célból szereznek meg, hogy a piaci árak változását kihasználva rövidtávon profitot realizáljanak rajtuk.) A piaci kockázatok kezelésére is bonyolult, de a dolog természetéből adódóan nem teljes hatékonyságú módszereket alakított ki a bankszakma.

A devizaárfolyam-kockázat abból származik, hogy a hazai és különféle külföldi devizában denominált (kifejezett) eszközök és források hazai devizában (forintban) kifejezett értéke a devizaárfolyamok változása esetén különböző mértékben változik. A deviza-árfolyam kockázat akkor áll fenn, ha a bank mérlegében eszköz és forrás oldalon nem azonos mennyiségű forint, euró, svájci frank, dollár, stb. van, azaz a bank nyitott pozícióval rendelkezik.

Működési kockázat: a banki folyamatok, emberek, rendszerek meghibásodásából, nem megfelelő működéséből adódó kockázatok (pl. hitelcsalás, a számítógépes rendszerek hibái, természeti kár, stb.).

Az előzőekből látjuk, hogy a bankrendszer a fogyasztók életminőségére és a makrogazdaság folyamataira egyaránt befolyással van, s a polgár nemcsak mint hiteladós kerül kapcsolatba a bankrendszerrel, hanem mint megtakarításait elhelyező, azok biztonságáért aggódó betétes is.¹

2) A devizaalapú hitelnyújtás sajátosságai

Devizahitelről akkor beszélünk, ha az adós tartozását devizában határozzák meg és tartják nyilván, függetlenül attól, hogy devizában, vagy forintban folyósították-e. A meglévő devizahitelek nyilvántartási pénzneme nagyobb részben svájci frank, kisebb részben pedig euró és egyéb deviza. A devizaalapú hitel nyilvántartása folyósítása, illetve törlesztése forintban történik. Mivel a bank a devizában nyilvántartott hitelt forintban folyósítja, azt át kell váltani forintra, mintha megvásárolná az ügyféltől azt a devizaösszeget, amelynek ellenértékét forintban kifizeti. A hitel törlesztésekor ugyanez fordítva játszódik le. (2010. novembertől a hitelintézeti törvény módosított rendelkezése szerint a kölcsön és a törlesztő részlet forintban meghatározott összegének kiszámítása középárfolyamon, vagy - ha a pénzügyi intézmény nem határoz meg saját deviza-középárfolyamot - a Magyar Nemzeti Bank által megállapított és közzétett, hivatalos devizaárfolyam alapján történik.

Az ügyfeleknek általában forintban van szükségük a hitelre, mivel a hitelből megvásárolni kívánt vagyontárgy (ingatlan, tartós fogyasztási cikk) vételárát az eladók általában forintban kérik. Előfordulhat azonban, hogy az ügyfél számára kedvezőbb a devizában való folyósítás

¹: Bánfi Tamás szerk, Banküzemtan, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, 2003, Erdős Mihály- Mérő Katalin: Pénzügyi Közvetítő Intézmények, Akadémiai Kiadó 2010. könyvek felhasználásával

és törlesztés, mivel az eladó történetesen elfogadja a devizafizetést. A továbbiakban az egyszerűség kedvéért devizahitelként említjük a devizaalapú hitelt is.

A hosszúlejáratú hitelek fontos jellemzői a futamidő és a kamatperiódus. Ingatlanfedezetű devizahitelek esetén a hitelek maximális futamidejét a legtöbb bank 20 évben maximálja, de előfordul 15 év és 35 év is. A kamatperiódus fejezi ki a hitelnyújtó kamatváltoztatási lehetőségeit. Az adós számára csökkenő kamattrend esetén a rövid kamatperiódus, növekvő kamattrend esetén pedig a hosszú kamatperiódus a kedvező. A devizahitelek esetében a leggyakoribb kamatperiódus a hat hónap, azaz hathavonta változhat a hitel kamata. Előfordul egy éves kamatperiódus is.

A devizahitelek kamatfeltételei a hitel alapjául szolgáló külföldi valuta, a svájci frank és az euró (stb.) piaci kamatfeltételeihez igazodnak. Ezt az indokolja, hogy a devizahitelek forrásait általában azonos pénznemben biztosítják a bankok. A hitelnyújtó forrásköltségeinek növekedését átháríthatja a hitelfelvevőre, ha a szerződés változó kamatozású hitelre szól. Jelenleg a hazai piacon a változó kamatozású hitelek általánosak, vagyis a külföldi valuták kamatváltozásának kockázatát döntő részben az ügyfelek viselik. Ezért amennyiben a hitel pénznemének, jellemzően a svájci franknak a piaci kamatszintje emelkedik, azt a devizaalapú hitelek kamatlába is követi. A hitelnyújtó szempontjából a forrásköltség akkor is változik, ha változik az ország kockázati megítélését kifejező CDS felár. Ezért fordulhatott elő, hogy az ügyfeleknek felszámított svájci frank kamatok a válság nyomán annak ellenére emelkedtek, hogy a svájci jegybank csökkentette az alapkamatokat. A piaci hatásokból származó kamatváltozások lehetőségét a hitelfelvevő nem hagyhatja figyelmen kívül. (A kamatkockázat a forinthitelt felvevő ügyfelek esetében is fennáll.) A változó kamatozású hitelek esetében a szerződésben szabályozott kamatperióduson belül a kamat változatlan marad, a periódus fordulónapján azonban megváltozhat.

A devizahitelek törlesztő részleteinek a mértéke forint árfolyamváltozása, erősödése és gyengülése miatt is gyakran és jelentős mértékben ingadozhat. A bankok által alkalmazott deviza-vételi és deviza-eladási árfolyamok a piaci árfolyam változását naponta követik, s ez a hitelek tőke- és kamat-törlesztő részleteinek forintösszegét közvetlenül befolyásolja. A forint erősödése a törlesztő részletek csökkenését, a forint gyengülése a törlesztő részletek növekedését vonja maga után.

A bankok és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete is felhívták a figyelmet arra, hogy *a hitelfelvevő akkor jár el helyesen, ha a forint árfolyamváltozásában rejlő kockázatára tekintettel számol a törlesztő részlet emelkedésének lehetőségével, vagyis csak olyan összegű hitelt vesz fel, amelynek törlesztő részleteit jövedelméből egy jelentősebb mértékű forint gyengülés esetén is ki tudja fizetni* Arra is felhívták a figyelmet, hogy a THM mutató értéke nem tükrözi a hitel árfolyamkockázatát.²

A devizaalapú hitel esetében a hitelt felvevők szempontjából az árfolyam változás hatását azért nem lehet figyelmen kívül hagyni, mert a hitelek a forrásául ténylegesen a bankok deviza kötelezettségei szolgálnak. A bank szükségképpen lejárat transzformációt végez, azaz a hosszúlejáratú deviza kihelyezéseket (hiteleket) rövid devizabetétekkel, vagy rövid swap ügyletekkel finanszírozza. (Betétet ugyanis jellemzően csak rövidtávra helyeznek el a betétesek a banknál, míg a lakáshitelek szükségképpen hosszú lejáratúak.) Ugyan az adós rendelkezésére bocsájtott (majd forintra váltott) devizához a bank a hitelfolyósításkor egy lépésben, az akkor érvényes árfolyamon jut hozzá, de a futamidő fennállása alatt a refinanszírozásához szükséges forrásokat a lejárat eltérése miatt időről időre meg kell újítani, azokat a bank csak a fennálló piaci kondíciók (árfolyam, kamatláb) érvényesítésével tudja biztosítani.

A bankok vagy az anyabankjuktól vettek fel jellemzően CHF forrásokat, vagy deviza swap ügyleteket bonyolítottak le a forrásszerzéshez. Ez utóbbi esetben a bank a meglevő vagy hozzáférhető HUF forrásokat cseréli CHF forrásra, oly módon, hogy meghatározott kamatozással forintforrást helyez el partnerénél, akitől ugyancsak meghatározott kamatozású CHF betétet kap és megállapodnak, hogy a betéteket - a keletkezett kamatokkal - bizonyos idő elteltével visszacserélik. (200 forintos CHF árfolyamot, 8%-os forint és 1%-os CHF kamatot feltételezve a 200 forintot elhelyező magyar bank egy év elteltével 208 forintot kap vissza, míg 1 CHF-t nála elhelyező partnere 1,01 CHF-t függetlenül az aktuális árfolyamtól, így a bank nem is nyer, nem is veszít az aktuális árfolyamon. Az aktuális árfolyam ott kerül a képbe, hogy a bank a cserét (a swap ügyletet) csak a megváltozott árfolyam figyelembe vételével tudja megújítani, 1 CHF betétért cserébe pl. 240 forintot kell betétként elhelyeznie.) A banknak mindenkor törekednie kell arra, hogy az egyes devizákban levő eszközei és forrásai egymással egyensúlyban legyenek, azaz ne legyen nyitott deviza pozíciója. A bankok a nyitott pozícióról naponta kötelesek jelentést küldeni az MNB-nek, ez szigorú ellenőrzés

² Forrás: A bankok ingatlan-fedezettű deviza-hiteleinek összehasonlító elemzése, PSZÁF 2005. november

tárgyát képezi. A semleges (zárt) devizapozíció biztosítja, hogy a bankoknak az árfolyamok változásából sem nyeresége, sem vesztesége nem származik.

Amennyiben a bank nem vett volna fel CHF forrásokat a CHF alapú hitelei finanszírozására, akkor folyamatosan hatalmas nyitott pozíciókkal rendelkezne: futnia kellene a CHF/HUF árfolyam elmozdulásának kockázatát, s ezen túl jelentős kamat veszteséget kellene elviselnie. 5-9 %-os Ft források (ennyibe kerül a Ft betétek megszerzése) terhére ugyanis nem lehet 3-6 %-os bevételt jelentő CHF hitelt folyósítani. Az árfolyamkockázatot és a kamatkockázatot az ügyfelek fizetik a deviza-alapú hitel esetében, a többi hitelnyújtáshoz kapcsolódó kockázat (lásd 1. pont) azonban teljes egészében a bankot terheli. A betétesek védelme miatt nem lehet megengedni, hogy fedezetlen legyen a deviza-hitel, de ebből az árfolyam változása miatt a bank nem realizál többlet-nyereséget.

Ugyancsak gyakran felvetett kérdés, hogy korábban nem járt-e túl jól a magyar bank külföldi részvényese a versenytársakhoz képest? 1993-2011 között, azaz a külföldi banktőke bejövételétől napjainkig a hasznokat összegezve és inflációval korrigálva a külföldi befektető nem nyert a magyar bankokba való befektetéssel, mivel az 1993-2000 között nem hozott reálprofitot, utána 2000-2007 között az EU-s átlag dupláját, majd a sötét válságévek jöttek, összességében a 18 éves hozamelőny zérus.

3) Az árfolyam- és/vagy kamatemelkedés hatása

Az árfolyam és kamat emelkedés miatt a tapasztalatok szerint az ügyfelek egy része nem képes, vagy csak késlekedve képes teljesíteni adósságszolgálati kötelezettségét, ezen tételek után a banknak értékvesztést kell képezni, az értékvesztés növekménye az eredményt csökkenti. A bankok számára a szabályozók a nyitott pozíciók korlátozása, illetve a tőkekövetelmény előírások révén – éppen a betétesek pénzének a védelme érdekében – nagymértékben behatárolják a deviza kockázatok felvállalásának a lehetőségét, a devizával való spekulációt. Ugyanakkor a devizahitelt felvevő ügyfelek (lakosság, vállalatok, önkormányzatok) az alacsonyabb kamat és az abból várhatóan következő alacsonyabb törlesztő részlet reményében árfolyamkockázatot vállaltak (deviza spekulációt végeztek), amire a kockázat feltáró nyilatkozatok formájában a bankok kötelezően fel is hívták lakossági ügyfeleik figyelmét. Ez a spekuláció hosszabb időn keresztül sikeresnek bizonyult, majd a válság nyomán a devizahitelek forintbitelekkel szembeni törlesztési előnye fokozatosan elolvadt.

Az alábbi számítás azt hasonlítja össze, hogy miként alakultak azoknak az éves törlesztő részletei, akik 10 m HUF lakáshitelt vettek fel 15 éves futamidővel az egyes években annuitásos törlesztés mellett. Azt vizsgáltuk, hogy a 2005-ben felvett 10 m HUF összegnek megfelelő CHF felvételéhez a következő években mennyi HUF összegre lett volna szükség, s hogyan alakult volna ennek a hitelterhe. Feltételezzük, hogy csak a kamatláb szerepel költségként, így kamat és tőketörlesztés éves terhe a HUF törlesztőknél 1,28-1,45 millió HUF között ingadozott, az éves átlag 1,32 m HUF volt. A svájci frank esetén a 10 m HUF-nyi hitel minden évben más tőkében nyilvánult meg, annak függvényében, hogy az árfolyam miként alakult. A 2005-ben 10 millió forintért kapott svájci frank forint értéke - az egyes években érvényes HUF/CHF átlag árfolyamon kifejezve - 9,55-12,48 millió HUF között ingadozott, ami 3,76%-6,07%-os kamatláb mellett 0,89-1,29 m HUF közötti, átlagosan 1,02 m HUF évi adósságterhet jelentett. Összességében a devizahiteles éves adósságterhe a forinthitelesnek 77%-a volt, 2010 kivételével minden évben jobban járt a devizahiteles, változás csak 2010-ben történt.

A forint-lakáshitelek és a svájci frank alapú lakáshitelek éves adósságszolgálati terhei a kamatláb és az árfolyam figyelembe vételével

	CHF				HUF	
	Tőke=10 m HUF; Futamidő=15 év				Tőke = 10 m HUF; Futamidő= 15 év	
	átlagos HUF/CHF	CHF kamat	*	CHF törlesztő	HUF kamat	HUF törlesztő
2005	160,20	3,78%	10,00	-0,89	10,07%	-1,32
2006	168,02	3,76%	10,49	-0,93	9,54%	-1,28
2007	153,03	4,17%	9,55	-0,87	9,96%	-1,31
2008	158,45	4,95%	9,89	-0,95	10,39%	-1,34
2009	185,82	6,07%	11,60	-1,20	11,75%	-1,45
2010	199,94	6,04%	12,48	-1,29	8,86%	-1,23
			átlag	-1,02	átlag	-1,32

Forrás: MNB

55

**= A 2005-ben 10 millió forintért kapott svájci frank az egyes években érvényes HUF/CHF átlag árfolyamon kifejezve*

4) Az értékvesztés és a banki eredmények kapcsolata

A bankok eredményét az átlagos összes eszköz, vagy az átlagos saját tőke arányában szokták vizsgálni. A gyakorlatban az adózott eredmény és az átlagos eszközállomány arányát hívják ROA-nak (return on assets). Attól átlagos, hogy az év egészének átlagos eszközét nézik, amit például úgy számolnak, hogy az év eleji és év végi eszközök átlagát tekintik. A részvénytársasági formában működő hitelintézetek értékvesztés és kockázati céltartalék változása a következőket mutatja: a problémás hitel után értékvesztést számol el a bank, (ha a minősége külön figyelendő, akkor 1-10% közötti értéket, átlag alatti esetén 11-30%, kétesnél 31-70% és rossz hitel esetén 71-100%-ot.). Az értékvesztés növekedése eredményrontó tétel, és az eredmény kimutatásban szerepel. Az eszközarányos értékvesztés változása, és az eszközarányos adózott eredmény változása hasonlóan alakul. 2002-2005 között kicsi értékvesztés változás és magas volt a ROA, 2005-2010 között mindkettő csökkent. Amikor az ügyfeleknek rossz, vagyis a hitelek problémássá válnak (külön figyelendő, átlag alatti, kétes vagy rossz), akkor megnő az értékvesztés és annak változása, így a bank profitabilitása (ROA - ja) is csökken. Nem találunk olyan évet, amikor az értékvesztés változás romlott és a profitabilitás javult volna. Nem igaz, hogy a bank akkor nyer, ha az ügyfél hitele bedől, ellenkezőleg, a portfólió romlása a profitot csökkenti.

A táblázat legalsó sorában az éves átlagos HUF/CHF árfolyam szerepel. 2002-2008 között az árfolyam ingadozott, 153-168 HUF/CHF között változott, azaz ebben a hét évben a legerősebb és a leggyengébb árfolyam között 10% volt az eltérés. Innét kezdve felgyorsult a CHF erősödése: 2008-ban közel 160 HUF/CHF, 2010-re átlagában közel 200 HUF/CHF-re erősödött, napjainkra (2011. szeptember) már 240 HUF/CHF az árfolyam. Van kapcsolat az árfolyam és az eszközarányos értékvesztés és a ROA között. Akkor csökken ROA, amikor nő az értékvesztés, ez egybeesik a HUF árfolyam romlásával.

Néhány banki adat Mrd HUF-ban és %-ban

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Értékvesztés és kockázati céltartalék változása	-27	-35	-52	-35	-77	-106	-144	-443	-377
Adózott eredmény	128	174	275	314	357	325	237	209	12
átlagos eszköz	9618	11528	13886	16236	19161	22570	26777	29087	28561
Értékvesztés v./eszköz	- 0,28%	- 0,30%	- 0,38%	- 0,22%	- 0,40%	- 0,47%	- 0,54%	- 1,52%	- 1,32%
ROA= adózott eredmény/eszköz	1,33%	1,51%	1,98%	1,94%	1,86%	1,44%	0,88%	0,72%	0,04%
HUF/CHF árfolyam	165,5 9	166,7 1	163,0 1	160,2 0	168,0 2	153,0 3	158,4 5	185,8 2	199,9 4

Forrás: PSZAF

G.C

A végtörlesztés bankokra (részvénytársasági hitelintézetekre és hitelintézeti fióktelepekre) gyakorolt hatása 2012. január 30-ig **200,8 mrd HUF** volt. Ezt a számot a PSZAF által közölt adatokból állítottuk elő oly módon, hogy kivontuk az aktuális árfolyamon és a végtörlesztési árfolyamon vett értékeket egymásból és a különbséget megszoroztuk 0,7-tel, mivel az NGM és a Magyar Bankszövetség megállapodása szerint a veszteség 70%-át a bankok, 30%-át a költségvetés vállalja. **A fenti 200,8 mrd. HUF-os veszteség februárban néhány tízmilliárd HUF-fal tovább fog növekedni.**

MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGA	
Ügyszám:	10/2487-0/2012
Érkezett:	2012 FEBR 27
Példány:	kezelőiroda:
Melléklet:	db

Kedvezményesen végtörlesztett deviza alapú kölcsönök

	Megnevezés	Szám (db)	2012.01.30. ³		2012.01.30	2012.01.30
			Összege (millió Ft)		millió Ft	millió Ft
			aktuális árfolyamon ¹	végtörlesztési árfolyamon ²	aktuális- végtörlesztési	0,7*(aktuális- végtörlesztési)
	Pénzügyi intézmények összesen (1.+2.+3.+4.)	141 976	1 073 709	775 999	297 710	208 397
a	EUR alapú devizakölcsönök	1 689	8 239	6 732	1 508	1055
b	CHF alapú devizakölcsönök	136 985	1 028 854	744 707	284 147	198 903
c	JPY alapú devizakölcsönök	3 302	36 616	24 560	12 056	8 439
1.	Részvénytársasági hitelintézetek	132 394	983 100	711 007	272 093	190 465
1. a	EUR alapú devizakölcsönök	1 644	7 272	5 966	1 306	914
1. b	CHF alapú devizakölcsönök	127 466	939 434	680 624	258 809	181 167
1. c	JPY alapú devizakölcsönök	3 284	36 394	24 416	11 978	8 385
2.	Szövetkezeti hitelintézetek	1 373	8 751	6 322	2 429	1 700
2. a	EUR alapú devizakölcsönök	10	38	34	4	3
2. b	CHF alapú devizakölcsönök	1 363	8 713	6 288	2 425	1 698
2. c	JPY alapú devizakölcsönök	0	0	0	0	0
3.	Hitelintézeti fióktelepek	5 944	52 674	37 916	14 758	10 331
3. a	EUR alapú devizakölcsönök	23	108	87	21	15
3. b	CHF alapú devizakölcsönök	5 921	52 566	37 829	14 737	10 316
3. c	JPY alapú devizakölcsönök	0	0	0	0	0
4.	Pénzügyi vállalkozások	2 265	29 185	20 755	8 430	5 901
4. a	EUR alapú devizakölcsönök	12	821	644	177	124
4. b	CHF alapú devizakölcsönök	2 235	28 142	19 966	8 175	5 723
4. c	JPY alapú devizakölcsönök	18	222	144	78	55
	Részvénytársasági hitelintézetek+Hitelintézeti fióktelepek vesztesége					200 796

Megjegyzések:

¹ Aktuális árfolyam: a végtörlesztés időpontjában a számviteli politikában rögzített, az adatszolgáltató által a deviza eszközök és források értékelésénél alkalmazott árfolyam.

² Végtörlesztési árfolyam: a Hpt. 200/B. § (1) bekezdésben meghatározott devizaárfolyam. 180 HUF/CHF, 250 HUF/EUR, 200 HUF/100 JPY

³ Az összesített adatok 16 részvénytársasági hitelintézet, 12 szövetkezeti hitelintézet, 1 hitelintézeti fióktelep és 6 pénzügyi vállalkozás esetében a jan. 30-i adatokat, a többi intézmény (11 részvénytársasági hitelintézet, 87 szövetkezeti hitelintézet, 2

C.C.

