



MAGYARORSZÁG KORMÁNYA

Kezelőiroda!

2013 NOV 29.

Fig.

XX-2/21/1/2013.

Dr. Paczolay Péter úr részére
elnök

Alkotmánybíróság
Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	X / 1769-0 / 2013
Érkezett:	2013 NOV 29.
Példány:	1
Melléklet:	— db
Kezelőiroda: <i>[Signature]</i>	

Tisztelt Elnök Úr!

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 38. § (1) bekezdése alapján a Kormány nevében indítványozom, hogy az Alkotmánybíróság értelmezze

- az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdését, abból a szempontból, hogy, abból közvetlenül levezethető-e valamely tömegesen alkalmazott, a fogyasztók számára egyoldalúan és jelentős hátrányt okozó módon meghatározott – így különösen az ún. devizahitel szerződések esetében az árfolyamkockázatnak kizárólag az adósra hárítását rögzítő, a hitelező számára az egyoldalú kamatemelés lehetőségét viszonylag szabad mérlegelés alapján és széles körben biztosító, valamint az árfolyamrést alkalmazását előíró – szerződési feltétel, illetve az ezt megerősítő bírósági ítélet, valamint az ezek alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenessége,
- az Alaptörvény II. cikkét és a B) cikk (1) bekezdését abból a szempontból, hogy milyen - az Alkotmányhoz képest mennyiben eltérő - alkotmányossági feltételekkel kerülhet sor fennálló szerződéseknek jogszabály útján történő módosítására.

I. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-a értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörrel rendelkezik az Alaptörvény értelmezésére. Az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, illetve a Kormány indítványára az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezéseit konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből. Az Abtv. hivatkozott rendelkezése a Kormány indítványozói jogosultságát megalapozza. A jelen alkotmánybírósági indítvány benyújtásáról a Kormány döntött, és döntése kiterjedt arra is, hogy az indítványt a Kormány nevében a közigazgatási és igazságügyi miniszter küldje meg az Alkotmánybíróság részére.

II. Az Alaptörvény értelmezésének indokául szolgáló konkrét alkotmányjogi probléma a fennálló devizahitelekkel összefüggésben merült fel. A devizaárfolyamok váratlan, nagymértékű változása és a devizaalapú kölcsönök törlesztőrészleteinek – részben ebből, részben más tényezőkből eredő – növekedése a társadalom széles rétegei számára okoz nehézséget, ami elengedhetlenné teszi a devizahitelezésből adódó problémák végleges rendezését. A helyzetet bonyolítja, hogy a devizahitelezés, illetve a devizahitel-szerződések bíróságok általi megítélése sem egységes.

Az Alkotmánybíróság már foglalkozott a devizahitelek problémájával, illetve az azzal kapcsolatos állami beavatkozás lehetőségével. A 3048/2013. (II. 28.) AB határozat a fennálló devizahitel-szerződések esetében a végtörlesztés lehetőségét biztosító jogszabályi rendelkezések vonatkozásában utasította vissza az alaptörvény-ellenesség megállapítását kérő indítványokat. A döntés indoklása szerint: „Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a törvényalkotói beavatkozás alkotmányos feltételei a támadott jogszabály tekintetében teljesültek. Az állam a körülményeknek az ésszerűen előre nem látható és a normális változás kockázatán túlmenő alakulása, az általa csak korlátozottan befolyásolható forint árfolyam gyengülése és ehhez kapcsolódóan a devizahitelek jelentős számának nehéz helyzetbe kerülése, valamint az ország általános deviza-eladósodottsága miatt kényszerült gyors beavatkozásra egyes intézkedésekkel – köztük a végtörlesztési törvénnyel – az

adósok érdekében, az országot fenyegető jelentős anyagi és szociális károk elkerülése céljából." Az indítványok jellege, célhoz kötöttsége folytán azonban az Alkotmánybíróság nem foglalkozhatott önmagában a devizahitel-szerződések alkotmányosságával.

Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése értelmében Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése alapján emellett Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait. Az M) cikk (2) bekezdésének második mondatával analóg rendelkezést az Alkotmány nem tartalmazott, így az Alkotmánybíróságnak nem volt lehetősége arra, hogy annak tartalmát értelmezze. A megfogalmazásból kétségtelenül következik az állam intézményvédelmi kötelezettsége, kérdéses azonban, hogy ezen túlmenően, tehát a fogyasztók érdekeit védő intézményrendszer létrehozásán és fenntartásán, továbbá a fogyasztók jogait biztosító jogszabályok megalkotásán túl, az Alaptörvény rendelkezéséből közvetlenül is levezethető-e az erőfölénnyel visszaélés, illetve a fogyasztói jogok megsértésének olyan formája, mértéke, amely – akár külön jogszabályi tiltó vagy korlátozó rendelkezés nélkül is – alaptörvény-ellenes lehet. Megfelelő alkotmánybírósági gyakorlat hiányában különösen kérdéses, hogy alkalmazható-e az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése közvetlenül olyan esetben, amikor a fogyasztók széles tömege kerül súlyos helyzetbe valamilyen szerződéstípus miatt, és a bíróságok következetlenek annak megítélése tekintetében, hogy e szerződéstípus megfelel-e a jogszabályi feltételeknek. Tipikusan áll fenn ez a kérdés a devizaalapú hitelszerződések vonatkozásában, amelyek esetében a hitelintézetek a devizában történő hitelnújtás legnagyobb kockázatának, az árfolyamváltozásnak minden veszélyét a hitelfelvevőkre hárították. Ezen túlmenően két tipikus, szintén csak a hitelfelvevőkre hátrányos feltétel is felveti az erőfölénnyel visszaélés lehetőségét és a fogyasztói jogok sérelmét: az egyoldalú kamatemelés, valamint az árfolyamrés alkalmazása. Előbbi esetben a devizahitel-szerződések a szerződő felek egyenjogúságának elvét sértve, kellő pontossággal meg nem határozott esetekben biztosítják a jogot a hitelező számára az egyoldalú kamatemelésre. Utóbbi esetben pedig a hitelintézet a hiteltörlesztéshez szükséges devizát a hitel folyósításakor vételi árfolyamon számítja fel az ügyfélnek, a hitel törlesztésekor azonban már eladási árfolyamon számolja el. A devizaalapú forint hitel esetén a kölcsönszerződés alapján

a bank az ügyfél részére azonban devizát nem bocsát rendelkezésére, sem effektíve, sem átvitt, jelképes értelemben. Devizához ezen ügylet keretei között az adós semmilyen módon és mértékben nem juthat, a hitelező kizárólag forintot bocsát rendelkezésére, így az árfolyam-különbözet mögött valójában nincs banki szolgáltatás.

Kérdés tehát, hogy a fogyasztói jogok ilyen szintű – így különösen az árfolyamkockázatnak kizárólag az adósra hárításából, az egyoldalú kamatemelésnek a hitelező által meglehetősen szabad mérlegelés alapján és széles körben történő alkalmazásából, valamint az árfolyamrés hitelező általi kihasználásából eredő – megsértése elérheti-e azt a szintet, amely alapján az ilyen típusú szerződések, illetve az azokat megerősítő bírósági ítéletek alaptörvény-ellenessége lesz megállapítható?

III. Az Alkotmánybíróság a szerződési szabadságot korábban az Alkotmány 9. § (1) bekezdésének Magyarország gazdaságát piacgazdaságként meghatározó rendelkezéséből vezette le. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány szabályain alapuló gyakorlata szerint a szerződési szabadság önálló alkotmányos, jog, amely nem minősül alapjognak, de az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében szabályozott piacgazdaság lényeges elemeként alkotmányos védelem alatt áll [13/1990. (VI. 18.) AB határozat, 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, 6/1999. (IV. 21.) AB határozat, 109/2009. (XI. 18.) AB határozat]. A szerződési szabadság joga a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 200. §-ában ölt testet. Eszerint a felek szabadon állapodhatnak meg a megállapodásuk tartalmáról. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is elismerte, hogy a szerződési szabadság nem korlátozhatatlan, a piacgazdaságban is szükséges, hogy az állam beavatkozzon a felek magánjogi kapcsolataiba, és meghatározza egyes szerződési típusok formáját vagy kötelező tartalmi elemeit. Az Alkotmánybíróság a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatban a Ptk. 226. § (2) bekezdését vizsgálva megállapította, hogy kivételes esetben az állam már megkötött szerződések tartalmát is meghatározhatja. Erre különösen a hosszú távra kötött szerződések esetén kerülhet sor, e hosszú távú magánjogi jogviszonyok esetén ugyanis fennáll annak a veszélye, hogy a

szerződéskötéskor nem látott olyan gazdasági és társadalmi változások zajlanak le, amelyek a felek valamelyikének érdekét lényegesen sértik, és amelyeknek tudatában a felek nem vagy más tartalommal kötöttek volna szerződést. Ha ezek a változások társadalmi méretet öltenek, és így a szerződések nagy számát érintik, a körülmények megváltozása az állam beavatkozását teheti szükségessé. Ezt foglalja össze a Ptk. 226. § (2) bekezdésében foglalt, az állami beavatkozást a „kivételes” esetekre korlátozó rendelkezés, amelyet az Alkotmánybíróság a Ptk. 241. §-ából fakadó, „clausula rebus sic stantibus” elvével állított párhuzamba. Ezzel összefüggésben megállapította, hogy a fennálló szerződések tartalmának megállapítása a Ptk. 241. §-ában rögzített feltételekkel történhet, tehát az állam jogszabály útján olyan esetben változtathatja meg a megkötött szerződések tartalmát, amilyen esetben a Ptk. a megállapodás bíróság általi módosítását lehetővé teszi. A fennálló szerződések jogszabály útján történő megváltoztatása csak akkor lehet kivételes, ha a szerződéskötést követően beállott körülmény valamely fél lényeges, jogos érdekét sérti, a körülményváltozás nem volt előre látható, az túlmegy a normális változás kockázatán, és az állami beavatkozás társadalmi méretű igényt elégít ki.

Az Alkotmánybíróság a fennálló szerződésekbe történő állami beavatkozás feltételeit az Alkotmánynak a szerződési szabadságot integráló 9. § (1) bekezdéséből vezette le. Az Alaptörvény azonban az Alkotmány 9. § (1) bekezdéséhez hasonló rendelkezést nem tartalmaz. Az Alaptörvény hatálybalépése óta már foglalkozott az Alkotmánybíróság a clausula rebus sic stantibus elvének határaival, korlátaival, például éppen a 3048/2013. (II. 28.) AB határozatban is. Ezekben a döntéseiben a testület a korábbi, még az Alkotmány kapcsán hozott határozataira utalt, dacára az Alkotmány 9. § (1) bekezdése szerinti rendelkezés hiányának. Nem kétségszeme vonva azt, hogy Magyarország gazdasági berendezkedése külön alaptörvényi rendelkezés hiányában is piacgazdaságnak minősül, kérdéses, hogy az Alkotmány 9. § (1) bekezdésével megegyező tartalmú szabály hiányában az Alaptörvény milyen, – logikusan, mennyivel enyhébb – feltételeket szab a fennálló szerződések tartalmának jogszabály útján történő módosításához.

Az Alaptörvény II. cikke rögzíti az emberi méltósághoz való alapjogot, amelyet az Alkotmánybíróság az elvi jelentőségű 8/1990. (IV. 23) AB határozatában az általános

személyiségi joggal azonosított. Az Alkotmánybíróság gyakorlata az általános személyiségi jogot olyan anyajogként határozza meg, amit az egyén autonómiájának védelme érdekében a bíróságok és az Alkotmánybíróság minden esetben felhívhatnak, ha az adott tényállásra a nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. A 24/1996. (VI. 25.) AB határozat az egyéni cselekvési autonómia egyik megnyilvánulási formájaként határozta meg a jogügyletek létrehozásának szabadságát, az egyénnek azt a jogát, hogy önállóan, hatalmi befolyástól mentesen dönthessen a magánjogi jogügyletek létrehozása, tartalma és módosítása tekintetében. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az általános cselekvési jog más alapjogokhoz hasonló feltételekkel, más alkotmányos jog vagy érték védelme érdekében, az elérendő céllal arányos mértékben korlátozható. Nem egyértelmű ugyanakkor, hogy az általános cselekvési szabadság korlátozásának feltételei ebben a tekintetben mennyiben másak – feltételezhetően, mennyiben enyhébbek – az Alkotmány 9. § (1) bekezdéséből levezetett szerződési szabadság korlátozásának feltételeihez képest.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország demokratikus jogállam. A jogállamiság egyik leglényegesebb eleme a jogbiztonság követelménye. A jogbiztonság elve alapján a jogalkotó köteles biztosítani a jogrendszer stabilitását, vagyis azt, hogy a jogszabályok változása kiszámítható, átlátható legyen, és arra az érintettek fel tudjanak készülni. A jogbiztonság követelményéből fakad továbbá, hogy a jogalkotónak a jogszabályi környezet módosítása során figyelembe kell vennie az érintetteknek a jogrendszer stabilitásába vetett bizalmát. E bizalom védelme a tartós jogviszonyok alanyait is megilleti, mivel a különböző szerződések megkötése arra a bizakodásra épül, hogy a szerződést a részes feleken kívül más nem változtathatja meg. A fennálló szerződések tartalma jogszabály útján történő módosításának lehetősége tehát a jogbiztonságból fakadó bizalomvédelem követelménye alapján is korlátozás alá eshet. Az Alkotmánybíróság 32/1991. (VI. 6.) AB határozata alapján azonban a szerződési szabadság az Alkotmány 9. § (1) bekezdésének tartalmába integrálódik, és ezáltal része a jogállamiságnak, de a „*clausula rebus sic stantibus*” elve a jogbiztonság követelményéből közvetlenül nem vezethető le. Mindezekre tekintettel kérdéses, hogy a jogbiztonság elve alapján

mennyiben eltérő feltételekkel lehetséges a megkötött szerződések tartalmának jogszabály útján történő meghatározása, mint a szerződési szabadság alapján.

IV. A fentiek alapján kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésének, II. cikkének és B) cikk (1) bekezdésének a fenti összefüggésekben való értelmezésére irányuló indítvány elbírálására.

Budapest, 2013. november „28.”

Tisztelettel,

Dr. Navracsics Tibor
közigazgatási és igazságügyi miniszter

