

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3129/2022. (IV. 1.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény 75/S. § (1) bekezdés a) pontja és 436. § (14)–(15) bekezdése alap-törvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó (Karsai Dániel Ügyvédi Iroda, képviselő: dr. Karsai Dániel irodavezető ügyvéd) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI törvény 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, amelyben kérte a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bv. tv.) 10/B. § (5) bekezdés a) pontja és 436. § (14)–(15) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] Az indítványozó álláspontja szerint a támadott szabályozás sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, M) cikk (2) bekezdését, I. cikk (3) bekezdését és XIII. cikk (1) bekezdését.
- [3] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kifejtette, hogy a jogalkotó a büntetésvégrehajtási intézetek túlzásfolt körülményei miatti jogsérelemek orvoslására új kompenzációs rendszert vezetett be a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény és az ehhez kapcsolódóan más törvények módosításáról szóló 2016. évi CX. törvénnyel. Az indítványozó utalt arra, hogy a kialakított kártalanítási rezsim rendkívül sikeresnek bizonyult, és az azóta lefolytatott mintegy 14 ezer ügyben 8 milliárd forintot ítélték meg a bíróságok az érintettek részére.
- [4] Az indítványozó előadta, hogy több ilyen ügyben látott el jogi képviseletet. Ezen jogi képviselet alapjául szolgáló megbízási szerződésekben a felek jellemzően kikötötték, hogy a megítélt kártalanítás kifizetését a képviseletet ellátó ügyvéd letéti számlájára kell teljesíteni. Ennek oka, hogy számos ügyfél nem rendelkezik bankszámlával, így a kifizetés számukra objektíve lehetetlen. Az indítványozó kiemelte, hogy ilyen esetekben az ügyvédi letéti számlára való kifizetést követően készpénzben történt a tényleges kifizetés végrehajtása, és ehhez az érintettek megjelentek az ügyvédi irodában az előírt ügyfélazonosítás elvégzése céljából.
- [5] Az indítványozó kifejtette, hogy az indítvánnyal támadott szabályok megszüntették az ügyvédi letéti számlán keresztül történő elszámolás lehetőségét. A hatályos szabályok ugyanis megkövetelik, hogy a fogvatartottak a részükre megítélt kártalanítási összegekhez kizárólag a büntetés-végrehajtási intézeteken keresztül juthassanak hozzá, tekintet nélkül arra, hogy a jogi képviselővel milyen szerződést kötöttek. Az indítványozó rámutatott arra is, hogy a szabadlábra helyezett személyek számára is kizárttá vált az ügyvédi letéti számlán keresztül rendelkezni a kártalanítás összegéről, ugyanis a szabályozás alapján csak olyan számlaszámra történhet átutalás, amelynek kizárólagos jogosultja a szabadlábra helyezett személy.
- [6] Az indítványozó a hatályos szabályozás új elemei köréből kiemelte azt is, amely szerint a 2020. március 7-e után meghozott bírósági határozatokban megítélt kártalanítási összeg nem fizethető ki 2020. június 15-ig. A Bv. tv. módosított rendelkezései miatt kizárt az ügyvédi iroda letéti számlájára történő utalása a megítélt kártalanításoknak.
- [7] Az indítványozó álláspontja szerint az alkotmányjogi panasszal támadott rendelkezések az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését részben azért sértik, mert a Bv. tv. támadott rendelkezései a kihirdetés másnapján hatályba léptek, ezáltal a jogalkotó nem biztosított felkészülési időt az érintettek számára.
- [8] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése másrészt azért sérül, mert a szabályozás hatálybalépésének következménye az, hogy két csoportra oszlanak a hasonló helyzetben lévő, zsúfolt elhelyezési körülmények miatti kártalanítási összegre jogosult fogvatartottak aszerint, hogy a rájuk vonatkozó jogerős döntést a hatálybalépés napja

előtt vagy azt követően hozta meg a büntetés-végrehajtási bíró. Ennek a megkülönböztetésnek a közvetlen következménye az, hogy a hatálybalépést követően hozott döntés alapján nem történhet meg a kártalanítás folyósítása a fogvatartottak számára az egyébként megjelölt ügyvédi letéti számlára. A letétkezelési szolgáltatást nyújtó ügyvédek pedig nem tudnak az érintett ügyfelekkel kötött szerződések szerint eljárni. A Bv. tv. kógens szabálya így kizárja a korábban kötött ügyvédi letéti szerződések teljesíthetőségét. A támadott szabályozás azáltal sérti a visszaható hatály tilalmát, hogy az ügyvédek, illetve az ügyvédi irodák és a fogvatartottak között létrejött jogviszonyokba beavatkozik.

- [9] Az indítványozó álláspontja értelmében a támadott szabályozás sérti az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésén alapuló szerződési szabadsághoz való jogot is. Érvéle szerint a jogalkotó nem adta indokát annak, hogy az ügyvédi letétkezelés tilalma a kártalanítási összegek vonatkozásában milyen okból szükséges. Nem tárható fel továbbá az ügyvédi tevékenység ellátása körében általánosságban felmerülő olyan körülmény, vagy a szerződésekben tömegesen felmerülő érdekegyensúlytalanság, amely alkotmányos indokoltságát adná az új rendelkezésnek. Az indítványozó hangsúlyozta, hogy a letétkezelési tevékenységét a szabályozás közvetlenül hátrányosan érinti, korlátozza az ügyvédi tevékenység és a jogi képviselő hatékony ellátását, és a megbízások szerződésszerű teljesítését.
- [10] Az indítványozó utalt arra is, hogy álláspontja szerint a szerződési szabadság a tulajdonhoz való jog részjogosítványként a tulajdonhoz való jog védelmi körébe tartozik. Erre tekintettel a támadott szabályozás sérti az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését is, mert a korábban érvényesen létrejött ügyvéd-fogvatartott ügyfelek közötti polgári jogi jogviszonyokra alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan.
- [11] 2. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az indítvány benyújtását követően a börtönzsúfoltság miatti kártalanítási eljárással összefüggő visszaélések megszüntetése érdekében szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi CL. törvény 23. § 3. pontja értelmében a Bv. tv. 10/B. § (5) bekezdése hatályát veszítette 2021. január 1-jével, és az abban foglalt szabályozást a 2021. január 1-jén hatályba lépett 75/S. § (1) bekezdése tartalmazza.
- [12] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság felhívta az indítványozót az Abtv. 57. § (2) bekezdése alapján nyilatkozattételre, illetve ezzel összefüggésben indítványa kiegészítésére a tekintetben, hogy indítványát fenntartja-e, és amennyiben fenntartja, úgy a megváltozott jogi szabályozási környezetre tekintettel ki kívánja-e egészíteni.
- [13] Az indítványozó az eredeti beadványában kifejtetteket az új, tartalmában a korábbival azonos szabályozás tekintetében mindenben fenntartotta.
- [14] 3. Az igazságügyi miniszter az ügyben *amicus curiae* beadványt terjesztett elő.

II.

- [15] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„M) cikk (2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

- [16] 2. A Bv. tv.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezése:

„10/B. § (5) A kifizetés

a) az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények tárgyában hozott határozat alapján az elítélt vagy egyéb jogcímen fogvatartott részére

aa) – ha fogva van – a büntetés-végrehajtási intézet által kezelt letéti számlájára való átutalással,

ab) szabadlára helyezését követően kizárólag olyan fizetési számlára való átutalással, amelynek számlatulajdonosa és a számla feletti kizárólagos rendelkezési jogosultja az elítélt vagy egyéb jogcímen fogvatartott,

[...]

történik.”

[17] 3. A Bv. tv.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„75/S. § (1) A kifizetés

a) a kártalanítási döntés alapján az elítélt részére

aa) – ha fogva van – a bv. intézet által kezelt letéti számlájára való átutalással,

ab) szabadlábra helyezését követően kizárólag olyan fizetési számlára való átutalással, amelynek számlatulajdonosa és a számla feletti kizárólagos rendelkezési jogosultja az elítélt,

b) a polgári jogi igény vagy a bűncselekmény miatt megítélt kártérítés vagy sérelemdíj jogosultja részére, az általa megjelölt számlaszámra utalással vagy a lakcímére történő kézbesítéssel történik.”

„436. § (14) A börtönzsúfoltsági kártalanításokkal kapcsolatos visszaélések megszüntetése érdekében szükséges haladéktalan intézkedésekről szóló 2020. évi IV. törvény hatálybalépését követően az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti kártalanítási igény tárgyában hozott határozatban megítélt kártalanítási összeg 2020. június 15-ig nem fizethető ki. E bekezdés szerinti felfüggesztés időtartama a 70/B. § (6) bekezdésében foglalt időtartamba nem számít bele.

(15) A börtönzsúfoltsági kártalanításokkal kapcsolatos visszaélések megszüntetése érdekében szükséges haladéktalan intézkedésekről szóló 2020. évi IV. törvény hatálybalépését megelőzően az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti kártalanítási igény tárgyában hozott határozat a meghozatalakor hatályos szabályok szerint teljesítendő.”

III.

[18] Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenképp azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e.

[19] 1. A Bv. tv. 10/B. § (5) bekezdés a) pontját és 436. § (14)–(15) bekezdését a börtönzsúfoltsági kártalanításokkal kapcsolatos visszaélések megszüntetése érdekében szükséges haladéktalan intézkedésekről szóló 2020. évi IV. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 4. és 5. §-a állapította meg. A Módtv. 3. §-a alapján e törvény a kihirdetését (2020. március 6.) követő napon lép hatályba. Ebből következően a Bv. tv. 10/B. § (5) bekezdés a) pontjának és 436. § (14)–(15) bekezdésének alkotmányjogi panasszal támadott rendelkezései 2020. március 7-én léptek hatályba. Erre tekintettel az indítványozó a 2020. április 28-án postára adott alkotmányjogi panaszt az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott száznolcvan napos határidőben nyújtotta be.

[20] 2. Az indítvány a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdésében meghatározott követelményeinek eleget tesz. Tartalmazza ugyanis: a) azt a törvényi rendelkezést, amely az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására megállapítja, és az indítványozói jogosultságot megalapozza [Abtv. 26. § (2) bekezdés]; b) az eljárás megindításának indokát (a Bv. tv. támadott rendelkezései az általa megkötött szerződésekben hátrányos változást eredményeztek); c) az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést [Bv. tv. 10/B. § (5) bekezdés a) pont, 75/S. § (1) bekezdés és 436. § (14)–(15) bekezdés]; d) az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [B cikk (1) bekezdés, M cikk (2) bekezdés, XIII. cikk (1) bekezdés]; e) indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel; f) kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvényellenességét, és semmisítse meg azt.

[21] 3. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltétele [Abtv. 26. §, 52. § (1b) bekezdés b) pont], hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozzon. Az indítvány e feltételnek csak részben tesz eleget, ugyanis az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése.

[22] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogbiztonság önmagában nem alapjog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás tilalma és a felkészülési idő hiánya esetén [ld. pl. 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]] – lehet alapítani. Mivel az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdé-

séhez kapcsolódó kifogásai a fentiek szerint megjelölt kivételes eseteknek megfelelnek, a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenessége vizsgálatának az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben helye volt.

- [23] Az Alaptörvény M) cikkével összefüggésben az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az Alaptörvény e rendelkezéséből levezethető szerződési szabadság nem alapvető jog, azonban önálló alkotmányos jogként élvezzi az Alaptörvény védelmét, és olyan, Alaptörvényben biztosított jognak minősül, amelynek sérelmére az Abtv. szerinti alkotmányjogi panasz alapítható. Az Alkotmánybíróság ennek alapján az M) cikkből levezetett szerződési szabadságra alapított alkotmányjogi panaszokat értékeli úgy, hogy azok az Abtv. által előírt, Alaptörvényben biztosított jogra hivatkoznak és ezért érdemben vizsgálhatók {33/2015. (XII. 3.) AB határozat, Indokolás [26]–[27]}.
- [24] 4. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló alkotmányjogi panasz kivételes jellegű. Az Alkotmánybíróság következetes értelmezése szerint ezért a „kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól” {például: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]; lásd még: 3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]; 3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [19]; 3245/2014. (X. 3.) AB végzés, Indokolás [14]}.
- [25] A közvetlenség azt a követelményt foglalja magában, hogy az indítványban állított (alapjogi) jogsérelemnek jogalkalmazói (bírói) döntés nélkül – közvetlenül – kell fennállnia. Ha ugyanis a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus szükséges, az indítványozónak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kell megtámadnia, amelyet követően lehetővé válik a norma közvetett vizsgálata is {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]; 3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [10]}. Ennek megfelelően az olyan jogszabályok támadhatók az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján történő eljárásban, amelyek lényegüknél fogva közvetlenül hatályosulhatnak {3246/2014. (X. 3.) AB végzés, Indokolás [10]}.
- [26] Az érintettség megállapításához szükséges az is, hogy a jogsérelem bekövetkezzék, az „aktuális” (jelenaló) legyen. Az aktuális érintettség ezért azt jelenti, hogy az indítványozó sérelmének fenn kell állnia {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [31]; 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]; 3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]}. Ez alól annyiban engedett kivételt az Alkotmánybíróság, hogy az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha a jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények ugyan még nem történtek meg, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy „a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [66]; 3244/2014. (X. 3.) AB határozat, Indokolás [19]}.
- [27] Az érintettség megállapításának további feltétele, hogy a jogsérelemnek személyesnek kell lennie. Ez a feltétel azt a követelményt foglalja magában, hogy az érintett saját alapjogának a sérelmére hivatkozhat, ugyanakkor nem jelenti, hogy e feltétel kizárólag akkor állapítható meg, ha a támadott normának az indítványozó a címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn {3110/2013. (VI. 14.) AB határozat, Indokolás [28]}. Az Alkotmánybíróság kifejtette azt is, hogy nem természetes személyek esetében az egyedi érintettséget a szervezeti sajátosságokra figyelemmel vizsgálja {3091/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]; 3092/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]; 3027/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [19]}.
- [28] Az adott esetben az indítványozó csatolta az alapító okiratát, és igazolta, hogy az ügyvédi iroda a Budapesti Ügyvédi Kamara nyilvántartásában szerepel. Az Alkotmánybíróságnak az előtte folyamatban lévő alkotmányjogi panasz eljárások alapján hivatalos tudomása van arról, hogy az indítványozó a fogvatartási körülmények miatti kártalanítási eljárásokban jogi képviselőként rendszeresen eljár. A támadott jogszabályi rendelkezések az indítványozó vonatkozásában jogalkalmazói (bírói) aktus nélkül – közvetlenül – hatályosultak általa, hogy a jogi képviselőre irányuló szerződéses (megbízási) jogviszonyaiban változást idéztek elő. A jogsérelem az indítványozó vonatkozásában aktuális (jelenaló), mert fennálló szerződéses jogviszonyait érinti. Végül megállapítható az is, hogy az indítványozó – mint ügyvédi iroda – az általa kötött szerződések vonatkozásában a saját alapjogában bekövetkezett sérelemre hivatkozik.
- [29] A fentiek alapján az indítványozó közvetlen, aktuális és személyes érintettsége megállapítható.
- [30] 5. Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 29. §-ában foglalt feltételeknek is megfelel, mert az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekinthető, hogy a fennálló

szerződéses jogviszonyokat az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezések módosíthatják-e, illetve hogy a jogalkotó biztosította-e a kellő felkészülési időt. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés továbbá, hogy a szerződési szabadság a konkrét esetben beletartozik-e a tulajdonhoz való jog [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének] védelmi körébe, illetve akár az alkotmányos tulajdonvédelemre tekintettel, akár az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése alapján megállapítható-e a szerződési szabadság sérelme.

- [31] 6. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével – a Bv. tv. 10/B. § (5) bekezdés a) pontja helyébe lépő 75/S. § (1) bekezdés a) pontja és 436. § (14)–(15) bekezdése vonatkozásában – érdemben bírálta el.

IV.

- [32] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

- [33] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a Bv. tv. indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezései sértik-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalmát.
- [34] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely – egyebek között – megköveteli, hogy a jogalanyoknak meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek {32/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [71]}.
- [35] Az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával összefüggésben jellemzően kiemeli, hogy az „nem abszolút érvényű, és egyértelműen élhet ezzel a jogalkotó akkor, amikor új jogosultságot állapít meg, meglévő jogosultságot terjeszt ki, vagy valamely jog korlátozását oldja fel” {10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [18]}. A visszaható hatályú jogalkotás tilalma kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (*ad malam partem*) jogalkotásra irányadó [110/2009. (XI. 18.) AB határozat, ABH 2009, 971, 984].
- [36] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogbiztonság sérelme nemcsak annak következtében merülhet fel, ha a jogalkotó lezárt jogviszonyokat érintően utólag állapít meg eltérő jogkövetkezményeket, hanem akkor is, ha a jogalkotó még le nem zárult jogviszonyok tekintetében alkot e jogviszonyokra kiható új jogi normát, illetve, amikor a jogalkotás a fennálló jogviszonyokban idéz elő változást. Így valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet a visszaható hatály tilalmába ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatályba léptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell {3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [58]}. A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának sérelmére vezethet tehát az is, ha a jogszabály már létrejött, de még le nem zárt jogviszonyokat érintően állapít meg eltérő jogkövetkezményeket.
- [37] A jelen ügyben megállapítható, hogy a Bv. tv. támadott rendelkezései az indítványozó által megkötött szerződések egyes kikötéseit érintik, vagyis a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. A fogvatartott részére megítélt kártalanítás kifizetésének módját ugyanis a Bv. tv. új rendelkezései olyan módon határozzák meg, hogy nem teszik lehetővé a kártalanítás kifizetését az ügyvéd és a fogvatartott közötti megállapodás alapján, vagyis az ügyvédi letéti számlán keresztül. Ez a szabályozás ugyanakkor az Alkotmánybíróság szerint nem jár az indítványozó helyzetét elnehezítő (*ad malam partem*) hátránnyal az alábbiak miatt.
- [38] Az új szabályozás megalkotására a Módtv. 4. §-ának normaszöveg-javaslatához fűzött indokolás szerint azért volt szükség, mert a kártalanítás kifejezetten személyhez kötött, az ugyanis az adott személy által elszenvedett sérelem kompenzációja. Emiatt, valamint a visszaélések elkerülése érdekében szükséges, hogy a kártalanításként járó összeg ténylegesen is közvetlenül az elítélt, illetve az egyéb jogcímen fogvatartott kezébe kerüljön.
- [39] Az új szabályok tehát biztosítják a megítélt kártalanítás kifizetését, csak a korábbi szabályozástól részben eltérően határozzák meg, hogy a kártalanításként megállapított összeg folyósítása milyen módon történhet. Ez a szabályozás az indítványozó által kötött szerződéses jogviszonyokban az indítványozó vonatkozásában hátrányos jogkövetkezményt nem idéz elő, és a szerződések egyéb kikötéseit nem érinti.
- [40] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközést állító indítványi elemet nem találta megalapozottnak.

- [41] 2. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy a Bv. tv. indítvánnyal érintett új rendelkezéseinek a hatályba léptetése sérti-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó kellő felkészülési idő követelményét.
- [42] A kellő felkészülési idő követelményének a jogbiztonság elvéből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettségeket ír elő – legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek –, a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudják, és akaratuk ellenére ne kövessenek el kötelességszegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást. Mind a jogalkalmazásnak, mind pedig a jogkövető magatartásnak feltétele a jogszabály megismerése, ebből a szempontból tehát a szabály alkalmazására való felkészülés és a jogszabály megismerése a cél-eszköz viszonyban áll egymással {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[236]; 24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [43]}. A jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye, mellyel összefüggésben alaptörvény-ellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg {3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [51]}. Az Alkotmánybíróság hatásköre ennek megfelelően a felkészülési idő követelményével összefüggésben nem terjedhet ki annak vizsgálatára, hogy egy konkrét jogszabály esetében pontosan mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, az ugyanis nem alkotmányjogi kérdés; az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó felkészülési idő követelményével összefüggésben csak azt értékelheti, ha a felkészülési idő elmarad, vagy annyira kirívóan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni {24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [43]; 9/2021. (III. 17.) AB határozat, Indokolás [61]–[62]; 3002/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [24]}.
- [43] A kellő felkészülési idő követelményének való megfelelés vizsgálata minden esetben az adott körülmények figyelembevételével történik {32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [58]}. Ennek keretében elsősorban azt szükséges vizsgálni, hogy a támadott szabályozás előír-e új kötelezettséget, vagy megállapít-e többletkötelezettséget a címzettek vonatkozásában. Az Alkotmánybíróságnak ezért a jelen ügyben is azt kellett értékelnie, hogy a Bv. tv.-t módosító Módtv. új, illetve többletkötelezettséget előír-e az érintettek vonatkozásában.
- [44] A Bv. tv. támadott rendelkezései részben a kifizetés módját [Bv. tv. 10/B. § (5) bekezdés a) pontjának helyébe lépő 75/S. § (1) bekezdés a) pont], részben pedig a kártalanítás kifizetésének átmeneti felfüggesztését szabályozzák [Bv. tv. 436. § (14)–(15) bekezdés].
- [45] A Bv. tv. támadott rendelkezései a kártalanításként megállapított összeg folyósítását úgy rendezik, hogy a büntetés-végrehajtási intézetben fogvatartott esetén a büntetés-végrehajtási intézet által kezelt letéti számlára történhet a folyósítás [Bv. tv. 10/B. § (5) bekezdés a) pont aa) alpont helyébe lépő 75/S. § (1) bekezdés a) pont aa) alpont], míg szabadlábra helyezést követően a folyósítás kizárólag olyan fizetési számlára való átutalással történhet, amelynek számlatulajdonosa és a számla feletti kizárólagos rendelkezési jogosultja az elítélt [Bv. tv. 10/B. § (5) bekezdés a) pont ab) alpont helyébe lépő 75/S. § (1) bekezdés a) pont ab) alpont]. A Bv. tv. 436. § (14) bekezdése előírta, hogy Módtv. hatálybalépését követően az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti kártalanítási igény tárgyában hozott határozatban megítélt kártalanítási összeg 2020. június 15-ig nem fizethető ki.
- [46] A Bv. tv. hivatkozott rendelkezései tehát a kártalanítás kifizetésének módjait szabályozzák olyan módon, hogy a Módtv. hatálybalépését követően megszüntették az ügyvédi letéti számlán keresztül történő teljesítés lehetőségét. E mellett a szabályozás értelmében a megítélt kártalanítás kifizetésére átmenetileg nem kerülhet sor. Az indítvánnyal támadott egyéb rendelkezések a fennálló szerződéses jogviszonyokat nem érintik.
- [47] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a Bv. tv. támadott rendelkezései érintik ugyan a fennálló szerződések teljesítését, de az indítványozó szerződéses jogviszonyaiban az indítványozó vonatkozásában új vagy többletkötelezettséget nem keletkeztetnek sem azzal összefüggésben, hogy a kártalanítás kifizetésének módját a korábbi szabályozástól eltérően rendezik, sem azzal összefüggésben, hogy a kifizetés átmeneti felfüggesztését írják elő. Ilyen új, vagy többletkötelezettségre pedig az indítványozó sem hivatkozott alkotmányjogi panaszában.
- [48] Mindezen indokokra tekintettel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő kellő felkészülési idő követelményébe ütközését állító indítványi elemet sem találta megalapozottnak.

- [49] 3. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy az indítványozó érveire tekintettel a szerződési szabadság az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének védelmi körébe tartozik-e.
- [50] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez, az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése pedig a tulajdon elvonására vonatkozik. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében: „A tulajdon jogi fogalmát és tartalmát általában nem közvetlenül az Alaptörvény, hanem más jogi normák határozzák meg. Az Alaptörvény által védett jogok körét és tartalmát ugyanakkor az Alaptörvény alapján kell megállapítani.” {3329/2020. (VIII. 5.) AB határozat, Indokolás [16]} Az Alaptörvény tulajdonhoz való alapjogként „a jogszabályok által meghatározott tartalommal elismert, konkrét időpontban fennálló konkrét jogosítványokat védi: a törvényhozás a tulajdonhoz való alapvető jog alapján általában köteles tiszteletben tartani azokat a jogosultságokat, amelyek az alkotmányos értelemben vett tulajdonhoz való alapvető jog összetevői.” {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [55]; 3050/2020. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [19]} Az Alaptörvény az alkotmányos tulajdon körében törvényben meghatározott jogosultságokat véd azzal, hogy az Alkotmánybíróság az egyes esetek eldöntése kapcsán más alapvető jogokkal és alkotmányos értékekkel együtt szemlélve a tulajdon jog alkotmányos védelmi körébe vont további jogi pozíciókat. Ebből következik, hogy az Alaptörvény XIII. cikke a már megszerzett tulajdon, illetve kivételes esetekben a tulajdoni várományokat védi {például: 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123; 3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [64]–[65]; 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [34]; 3/2020. (I. 3.) AB határozat, Indokolás [79]}.
- [51] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIII. cikkével összefüggésben jellemzően azt hangsúlyozza, hogy „[a] tulajdon jog alkotmányos védelmének a polgári jogi tulajdonon kívüli, egyéb vagyoni értékű jogokra való kiterjesztése mögött a tulajdonnak az egyén autonómia-védő funkciója áll” {3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [66]}. A tulajdon alkotmányos védelme tehát tulajdonképpen bizonyos vagyoni jogi pozíciók (státuszok) alapjogi védelme {3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [23]}.
- [52] Az Alkotmánybíróság a 33/2015. (XII. 3.) AB határozatban rámutatott arra is, hogy a szerződési szabadság szoros összefüggésben áll az Alaptörvény által védett tulajdonhoz való joggal. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése a tulajdon szabadságát, a tulajdonosok magánautonómiájának a védelmét is garantálja. A tulajdon egyik részjogosítványa a tulajdonosi „rendelkezés” szabadsága, amelynek szükségszerű tartalmi eleme a szerződési szabadság (Indokolás [25]). Az Alkotmánybíróság ezen megállapításából ugyanakkor nem következik, hogy a szerződési szabadság az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése alapján alapjogi védelemben részesülne. Az Alkotmánybíróság ugyanis egyértelműen kiemelte e döntésében: a szerződési szabadság nem alapvető jog, hanem önálló alkotmányos jogként élvezi az Alaptörvény védelmét (Indokolás [26]).
- [53] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy a szerződési szabadság – mint önálló alkotmányos jog – nem tekinthető olyan vagyoni értékű jognak, amelyre az alkotmányos tulajdonvédelem kiterjedne.
- [54] Az Alkotmánybíróság a fentiek mellett utal arra is, hogy az indítványozó által megkötött szerződések olyan jogviszonyok (megbízás, letét), amelyek kizárólag kötelmi jogi jellemzőkkel bírnak. Nem minősülnek az indítványozó vonatkozásában megszerzett tulajdonnak, továbbá nem rendelkeznek olyan közjogi vagy tulajdonjogi várományi jellemzőkkel, amelyek alapján az alkotmányos tulajdonvédelem körébe sorolhatók.
- [55] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a jelen ügyben támadott jogszabályi rendelkezések és a tulajdonhoz való alapjog alkotmányos védelmi köre között – az indítványban kifejtett indokok alapján – nincs érdemi összefüggés. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi {3176/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [24]; 3329/2020. (VIII. 5.) AB határozat, Indokolás [16]}. Ezért az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog sérelmére alapított indítványt elutasította.
- [56] 4. Az Alkotmánybíróság végül azt vizsgálta, hogy az indítványban állított indokok miatt az indítványozó vonatkozásában sérült-e a szerződési szabadság.
- [57] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése után több döntésében áttekintve a korábbi gyakorlatát, azt állapította meg, hogy az Alaptörvény a „piacgazdaságra utalást kifejezett módon nem tartalmazza. E szövegszerű változás azonban nem jelenti azt, hogy a szerződési szabadság – amely jellegénél fogva szoros kapcsolatban áll a vállalkozás szabadságával is – ne élvezné a továbbiakban az Alaptörvény védelmét.” {3192/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [15]–[21]} A 3298/2014. (XI. 11.) AB határozat ezt megerősítve úgy fogalmazott, hogy „a Magyarország gazdasági alaprendjét meghatározó Alaptörvény M) cikkéből következő szerződési szabadság – mint a piacgazdaság lényegi eleme [13/1990. (VI. 18.) AB határozat, ABH 1990, 54, 55] – (nevesítetlen) alkotmányos jog, de nem minősül alapjognak, mivel az Alkotmánybíróság azt nem alapvető jogot tartalmazó rendelkezésből vezette le” {3298/2014. (XI. 11.) AB határozat, Indokolás [29]}.

- [58] A szerződési szabadság – mint a magánautonómia, akaratszabadság kifejeződése – magában foglalja a szerződéskötési szabadságot, tehát annak a szabadságát, hogy a felek – a jogszabályi keretek között – szabadon eldönthetik, kívának-e egyáltalán szerződést kötni, s ha igen, kivel (partnerválasztás szabadsága), illetve milyen formában (szerződési típuszabadság), illetve milyen tartalommal (diszpozitivitás elve). Emellett a felek szabadsága arra is kiterjed, hogy a szerződés módosításáról vagy a szerződéses kapcsolat megszüntetéséről határozzanak [33/2015. (XII. 3.) AB határozat, Indokolás [36]].
- [59] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor több ügyben is kiemelte, hogy „[m]inden olyan szerződés, amelyet a szerződés megkötését követően nem rögtön teljesítenek, bizonyos fokú kockázatot jelent a felek számára. A szerződés kötést követően ugyanis olyan változások állhatnak be, amelyek eredményeként a szerződés gazdasági egyensúlya teljesen felborulhat, de legalábbis jelentős aránytalanságok következhetnek be. Ha ezeket a szerződő felek megállapodásukkal, szerződésmódosításukkal nem tudják rendezni, ezek kiküszöbölése ugyancsak a szerződésekbe történő beavatkozást teheti szükségessé.” [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 152–153] Az Alkotmánybíróság ezért a 8/2014. (III. 20.) AB határozat rendelkező részében „az Alaptörvény II. cikkét és a B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvét az M) cikk (2) bekezdése második mondatával összefüggésben értelmezve” megállapította, hogy „jogszabály a hatálybalépése előtt megkötött szerződések tartalmát kivételesen – a *clausula rebus sic stantibus* elve alapján – megváltoztathatja. Az állam jogszabállyal a szerződések tartalmát általában csak ugyanolyan feltételek fennállása esetén változtathatja meg alkotmányosan, mint amilyen feltételek fennállását a bírósági úton való szerződésmódosítás is megköveteli.” Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben hangsúlyozta, hogy a szerződésekbe történő állami beavatkozás megítélésénél abból kell kiindulni, hogy „a jogbiztonság követelményei, a szerződéses szabadság, a megkötött szerződés teljesítésébe vetett bizalom akkor érvényesülnek, ha az egyedi szerződések bírói úton való módosítása feltételeitől a jogalkotó a szerződések tömegének módosításakor nem térhet el. A magánjogi tartós jogviszonyok jogszabállyal történő alakítására a *clausula rebus sic stantibus* tételének alkalmazásával kerülhet sor. A bírói szerződésmódosítás a magánfelek eltérő érdekeinek új egyensúlyba hozására alkalmas eszköz az eset összes körülményeinek mérlegelésével. A törvényi úton történő szerződésmódosításnak is, amennyire lehet, mind-egyik fél méltányos érdekeit figyelembe kell vennie, vagyis az ilyen szerződésmódosításnak is érdekegyensúlyra kell törekednie a megváltozott körülmények mellett.” [8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [91]]
- [60] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a „szerződési szabadság mint önálló alkotmányos jog [...] korlátozása akkor lehet alaptörvény-ellenes, ha a korlátozásnak nincs alapos oka, a korlátozás nem ésszerű” [3298/2014. (XI. 11.) AB határozat, Indokolás [29]]. A jogalkotói beavatkozás feltételei akkor állnak fenn, ha a szerződés kötést követően beállott valamely körülmény folytán a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartása valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti, a körülményváltozás nem volt ésszerűen előrelátható, továbbá, ha az túlmegy a normális változás kockázatán. A jogszabályi beavatkozásnak pedig további feltétele, hogy a lényeges körülményváltozás társadalmi méretű legyen, vagyis a szerződések nagy tömegét érintse [33/2015. (XII. 3.) AB határozat, Indokolás [40]].
- [61] Ha az említett feltételek fennállnak, akkor a korlátozás indokolt, tehát nem minősíthető önkényesnek, következésképpen nem alaptörvény-ellenes. Az Alkotmánybíróság jelen ügy vonatkozásában a törvényalkotói beavatkozás alkotmányos feltételeivel összefüggésben a következőket állapította meg.
- [62] A jogalkotó a Módtv. normaszöveg-javaslatához fűzött általános indokolásban kiemelte, hogy „elítéli a börtönviszonyokkal kapcsolatos fogvatartotti sérelmek kártalanítására indított perek körüli visszaéléseket, amelyek súlyosan sértik a társadalom igazságérzetét, és elkötelezetten védi a bűncselekmények áldozatainak jogait és érdekeit. A Kormány nemzeti konzultációt kezd annak érdekében, hogy olyan új szabályozás születhessen, amely híven tükrözi az állampolgárok véleményét. A nemzeti konzultáció eredményének megszületéséig, valamint az új szabályozás hatálybalépéséig a törvényjavaslat felfüggeszti az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti kártalanítási igény tárgyában hozott határozatban megítélt kártalanítási összegek kifizetését. Mindemellett pedig felhívja a Kormányt egy olyan új szabályozás kidolgozására, amely megszünteti a fogvatartotti kártalanítási rendszerrel kapcsolatos visszaélések lehetőségét, illetve, amelynek keretében a jelenleginél gyorsabb és hatékonyabb módon juthatnak érvényre az áldozatok és hozzátartozók jogos követeléseik. Mindezeket túl a Kormány célja, hogy hosszútávon rendezze a problémakört azzal, hogy megszünteti a büntetés-végrehajtási intézmények zsúfoltságát, és javítsa a fogvatartottak elhelyezésének körülményeit, amelyek a kártalanítás kifizetésének alapvető okai.”
- [63] Az igazságügyi miniszter az eljárás során benyújtott *amicus curiae* beadványában utalt továbbá arra a körülményre is, hogy az ügyvédi letéti számlára történő teljesítés lehetőséget teremtett arra, hogy a kártalanításra

- jogosulttal szembeni követelések (például kártérítés, sérelemdíj, gyermektartásdíj) kielégítése elnehezüljön vagy ellehetetlenüljön, különös tekintettel arra, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján a kártalanítás iránti igényt benyújtó elítéltek több mint 60%-ával szemben van folyamatban végrehajtási eljárás, amelyek vagyoni hiányában behajthatatlanok. Ezzel szemben amennyiben – ahogy azt a kifogásolt szabályozás előírja – az előzetes levonásokat követően fennmaradó kártalanítások összege az elhelyezési körülmények tárgyában hozott határozat alapján az elítélt vagy egyéb jogcímen fogvatartott részére a büntetés-végrehajtási intézet által kezelt letéti számlájára való átutalással, szabadlábba helyezését követően pedig olyan fizetési számlára való átutalással történik, amelynek számlatulajdonosa és a számla feletti kizárólagos rendelkezési jogosultja az elítélt vagy egyéb jogcímen fogvatartott, az egyéb végrehajtás alatt álló követelések kielégítése is lehetővé válik. Ezáltal a bírósági határozatok végrehajtásának érvényt lehet szerezni, amelyhez a társadalomnak fontos érdeke fűződik.
- [64] A fentiek alapján megállapítható, hogy a jogalkotó a beavatkozást azért ítélte szükségesnek, mert a kártalanítások kifizetése miatt a szerződések változatlan tartalommal történő fenntartása a kártalanítás jogosultjainak lényeges jogos érdekét sértette. Megállapítható az is, hogy a jogalkotó a szabályozás kialakítása során azt a körülményt is értékelte, hogy a kártalanítás jogosultjaival szembeni esetleges végrehajtási eljárások ne lehetetlenüljenek el. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotó által tapasztaltak lényeges körülményváltozásnak minősülnek, és ezen körülményváltozás a szerződések nagy tömegét érinti.
- [65] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a jogalkotó általános társadalmi érdekből, a szerződéskötések után beállt körülményváltozások bekövetkezése miatt módosította Bv. tv. támadott rendelkezéseit.
- [66] 5. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a Bv. tv. 10/B. § (5) bekezdés a) pontja helyébe lépő 75/S. § (1) bekezdés a) pontja és 436. § (14)–(15) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

Budapest, 2022. március 8.

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Sulyok Tamás
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/787/2020.

