

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2290/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Szajbély Katalin

Az eljárás megindítása

2013 márciusában panaszbeadvány érkezett Hivatalomhoz, amelyben a beadványozó a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 37/B.§ (3) bekezdése utólagos normakontrolljának kezdeményezésére tett javaslatot. A beadványozó álláspontja szerint alkotmányosértő, hogy értelmezése szerint az érintett rendelkezés a hivatalos állomány tagja által bármikor a múltban elkövetett, bármilyen súlyú bűncselekmény a szolgálati viszony felmentéssel történő megszüntetését vonja maga után. Mivel e módosítást álláspontja szerint a jogszabály a folyamatos jogviszonyokra is alkalmazni rendeli, ezért az a visszaható hatály tilalmába ütközik.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány kapcsán felmerült a jogállamiság követelményével valamint a foglalkozás szabad megválasztásával kapcsolatos visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem a belügyminisztertől.

Alkalmazott jogszabályok

- a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.)

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

- a jogállamiság elve [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- a foglalkozás szabad megválasztásához való jog [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés: „(...)mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz.”].

A megállapított tényállás

A beadvány tartalma, a Hszt. vonatkozó szabályainak elemzése valamint a Belügyminiszter által az ombudsmani megkeresésre adott válasz alapján az alábbiak szerint összegezhető a tényállás. A kifogástalan életvitelre vonatkozó általános követelményt és az ehhez kapcsolódó felmentési okot általános jelleggel a 2010. évi CXLVII. törvény 48. §-a iktatta be a szabályozásba, 2011. január 1-jei hatállyal. (Ezt megelőzően kifogástalan életvitelre vonatkozó szabályokat kizárólag a hivatásos állományú rendőrök vonatkozásában tartalmazott a Hszt.)

2011. január 1. és 2012. január 1. között a kifogástalan életvitelre vonatkozó szabályozás a következő szöveggel volt hatályban:

37/B. § (1) Hivatásos szolgálati viszony a 37. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeken túl *akkor létesíthető vagy tartható fenn*, ha a hivatásos állomány tagja vagy a jelentkező

a) *életvitele kifogástalan*, (...)

(2) *Az életvitel kifogástalan*, ha a hivatásos állomány tagja vagy a jelentkező

a) esetében nem állnak fenn – a hivatásos állomány tagja esetében a folyamatban lévő büntetőeljárás kivételével – a 37/A. § (1) bekezdésében meghatározottak, és

37/A. §¹ (1) Nem létesíthető szolgálati viszony azzal,

a) aki büntetett előéletű,

b) aki a betöltendő munkakörnek megfelelő foglalkozástól eltiltás hatálya alatt áll,

c) aki büntetlen előéletű, de a bíróság bűncselekmény elkövetése miatt büntetőjogi felelősségét jogerős ítéletben megállapította,

ca) szándékos bűncselekmény miatt kiszabott, ötévi vagy azt meghaladó végrehajtandó szabadságvesztés büntetés esetén a mentesítés beálltától számított tizenkét évig,

cb) szándékos bűncselekmény miatt kiszabott, öt évet el nem érő végrehajtandó szabadságvesztés esetén a mentesítés beálltától számított tíz évig,

cc) szándékos bűncselekmény miatt kiszabott, végrehajtásában felfüggesztett vagy részben felfüggesztett szabadságvesztés esetén a mentesítés beálltától számított nyolc évig,

cd) szándékos bűncselekmény miatt kiszabott közérdekű munka vagy pénzbüntetés esetén a mentesítés beálltától számított öt évig,

ce) gondatlan bűncselekmény miatt kiszabott, végrehajtandó szabadságvesztés büntetés esetén a mentesítés beálltától számított nyolc évig,

cf) gondatlan bűncselekmény miatt kiszabott, végrehajtásában felfüggesztett szabadságvesztés esetén a mentesítés beálltától számított öt évig,

cg) gondatlan bűncselekmény miatt kiszabott, közérdekű munka vagy pénzbüntetés esetén a mentesítés beálltától számított három évig,

d) akivel szemben a bíróság kényszergyógykezelést alkalmazott, a kényszergyógykezelést megszüntető végzés jogerőre emelkedésétől számított három évig,

e) akivel szemben a bíróság próbára bocsátást alkalmazott, a próbaidő, annak meghosszabbítása esetén a meghosszabbított próbaidő elteltétől számított három évig,

f) akivel szemben büntetőeljárás – ide nem értve a magánvádas vagy pótmagánvádoló vádindítványa alapján indult eljárást – van folyamatban, a büntetőeljárás jogerős bejezéséig,

g) korábban már állt hivatásos szolgálati viszonyban, és az 53. § f) vagy g) pontja, vagy az 56. § (6) bekezdése alapján szűnt meg.

(2) A cc)-cg) és az e) pontban foglalt kizáró októl a munkáltató eltekinthet, ha az eljárásra kizárólag katonai bűncselekmény miatt került sor.

A Hszt. 56.§ (2) bekezdés b) pontja előírta, hogy „a hivatásos állomány tagjának a szolgálati viszonyát *felmentéssel meg kell szüntetni abban az esetben, ha nem felel meg a kifogástalan életvitel követelményének, ezért a hivatásos szolgálatra alkalmatlanná vált*”. A Hszt. 2013. január 1-jétől hatályos 37/B.§ (3) bekezdése értelmében az életvitel *nem kifogástalan, ha*

„a) a jelentkező esetében fennállnak a 37/A. § (1) bekezdésében meghatározottak,

b) a hivatásos állomány tagjával szemben bűncselekmény elkövetése miatt a bíróság jogerősen szabadságvesztés vagy közérdekű munkabüntetést szabott ki, továbbá, ha büntetőeljárás során jogerős határozattal kényszergyógykezelését rendelte el.”

A 37/A.§ lényegében változatlan, a g) pont kivételével, amelynek 2013. január 1-jétől hatályos szövege: (nem létesíthető szolgálati viszony azzal) „g) aki korábban már állt hivatásos szolgálati viszonyban és szolgálati viszonya az 53. § f) vagy g) pontja, az 56. § (2) bekezdés b) pont *ba)* alpontja, vagy az 56. § (2) bekezdés e) pontja alapján szűnt meg, a szolgálati viszony megszűnését követő öt évig.”

¹ Megállapította: 2010. évi CXLVII. törvény 48. §. Hatályos: 2011. I. 1-jétől.

A hatályos szabályozás tehát *eltérő szabályokat* tartalmaz a *jelentkezők és az állomány tagjai* tekintetében, a jelentkezők körében fenntartja a korábban jellemző differenciált rendszert.

Az 56.§ (2) bekezdés ba) pontja értelmében *a hivatásos állomány tagjának a szolgálati viszonyát felmentéssel meg kell szüntetni egyebek mellett abban az esetben, ha a hivatásos szolgálatra alkalmatlanná vált, mert nem felel meg a kifogástalan életvitel követelményének.* A Belügyminiszter válaszában hangsúlyozta: azon személyek, akik hivatásos szolgálati jogviszonyának megszüntetésére a nem kifogástalan életvitel következtében kerül sor, nincsenek kizárva abból, hogy a későbbiekben – amennyiben megfelelnek a 37/A.§ (1) bekezdésében meghatározott követelménynek – ismét hivatásos szolgálati viszonyt létesítsenek. Erre a Hszt. hatályos 37/A.§ (1) bekezdés fent idézett g) pontja értelmében a szolgálati viszony megszűnését követő öt év elteltével kerülhet sor.

A panaszos szerint a szabályozás 2013. január 1-jétől változott koncepcionálisan. Valójában 2013. január 1-jétől csak technikai szempontú változás történt: a korábban a 37.§ (2) bekezdésében foglalt szabályozás ekkortól a (3) bekezdésben található. *Érdemi változtatás valójában 2012. január 1-jét követően történt a szabályozásban,* eddig az időpontig ugyanis nem általános jelleggel zárta ki az állomány tagjai tekintetében az életvitel kifogástalanságát a bűncselekmény elkövetése, hanem büntetett előélet esetén, illetve annak hiányában, a mentesítéstől számítva bűncselekmény-típusoktól, illetve szankcióktól függően eltérő időtartamra. *Érdemben tehát 2012. január 1-jétől hatályos a jelenlegi szabályozás a kifogástalan életvitel tekintetében.* A Belügyminiszter válaszában ezzel összefüggésben hangsúlyozta: a jogszabály-változások a 2011. január 1-jétől fennálló kötelezettséget érdemben terheesebbé nem tették, sőt azon bizonyos körben enyhítettek is.

A Hszt.37/B. § (3) bekezdésének b) pontjában meghatározott rendelkezés alkalmazása kapcsán a Hszt. 341/C. § (1) bekezdése rögzíti, hogy ha a hivatásos állomány tagja 2011. január 1-je előtt megfelelt a kifogástalan életvitel követelményének, a 37/B. § (3) bekezdés b) pontja alapján a nem kifogástalan életvitel megállapításának csak a 2011. január 1-jét követően elkövetett bűncselekmény esetén van helye. A Belügyminiszter válaszában hangsúlyozta: ez a megoldás összhangban van azzal, hogy a kifogástalanság követelményét 2011. január 1-jével vezette be általános jelleggel a jogalkotó. A Belügyminiszter szerint e rendelkezés a garanciája annak, hogy a Hszt. kifogástalan életvitel követelményével összefüggő rendelkezései nem alkalmazandóak visszaható hatállyal.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. feljogosítja az alapvető jogok biztosát egy adott jogi szabályozás alapjogi szempontú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával összefüggő intézkedések megfogalmazására.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva az alapvető jogok biztosa akkor is javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, ha nem állapított meg azokkal összefüggésben visszas hatósági jogalkalmazást. A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon a konkrét alapjogsérelemek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

2. Az alapvető jogok és alkotmányos elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érvelést mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (2) bekezdése szerint: *„Jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.”* Az Alkotmánybíróság a 34/1991. (VI.15.) AB határozatban a korábbi Jat. visszamenőleges hatályt tiltó rendelkezése kapcsán kifejtette, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megállapított jogállamisághoz szervesen kapcsolódó jogbiztonság elvének maradéktalan érvényesülése érdekében elengedhetetlen, hogy a jogszabályok kihirdetése összhangban legyen az 1987. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdésében megállapított alkotmányos jellegű előírással, amely szerint *„a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé”*. A jogalkotásról szóló törvény ezen előírása tehát alkotmányos szabálynak minősül.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes a tekintetben, hogy valamely jogszabály akkor is a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek minősülhet, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. (ld. 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, 29/2001. (VI. 29.) AB határozat, 8/2005. (III. 31.) AB határozat) *A folyamatos (le nem zárt) jogviszonyok esetében akkor állapítható meg a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának megsértése*, ha a támadott rendelkezést a hatálybalépése előtti jogi helyzetre alkalmazzák, vagyis a jogszabály hatálybalépését megelőző időben bekövetkezett események jogi megítélését változtatja meg. (403/B/2006. AB határozat) „A jogbiztonság – többek között – megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljességbe ment vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását. Kivétel ez alól az elv alól csak akkor engedhető meg, ha azt a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos elv elkerülhetetlenné teszi, és ezzel nem okoz céljához képest aránytalan sérelmet.” (40/1997. (VII.1.) AB határozat)

Ezt az érvelést erősíti más szempontból a 23/2013. (IX.25.) AB határozat is, amely szerint: „A jogalkotó tehát azon az alapon nem vezethet be egy később megállapított ellátás igénybevételenek korlátozását eredményező szabályt, hogy a jogosult korábban jogsértő magatartást tanúsított. Erre csak úgy van lehetőség – a nem biztosítási jogviszonyon alapuló ellátás esetén – ha az ellátás megállapításakor a jogosult ismeri a számára megállapított juttatás folyósításának – ideértve a szüneteltetést is – szabályait. Vagyis: a jogalkotó csak a szolgálati járandóság, mint ellátási forma bevezetését követően, azaz 2011. december 31. után elkövetett súlyosabb bűncselekmények miatt szüneteltetheti a juttatást. Ezt a követelményt figyelmen kívül hagyó szabályozás ellentétes a jogállamiság elvével.”

2. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének első mondata értelmében „mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz.” A (2) bekezdés értelmében „Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.” A 2012. január 1-jéig hatályban volt Alkotmány 70/B.§ (1) bekezdése a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogon túlmenően a munkához való jogot is biztosította, ez azonban nem tartozik a hatályos Alaptörvény védelmi körébe.

Az Alkotmánybíróság a 32/2012. (VII. 4.) AB határozatban leszögezte: Az alkotmánybírósági gyakorlatban a foglalkozás szabad megválasztásához való jog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. E jog döntő jelentőségű, hiszen a modern piacgazdaságban az emberek túlnyomó többségének jövedelme, megélhetése jellemzően e jog gyakorlásából származik. Ez azonban nem zárja ki a jog alkotmányos (szükséges és arányos) korlátozását: például, hogy a különböző tevékenységek gyakorlásához az arra vonatkozó jogszabályok speciális feltételeket és követelményeket írjanak elő. A korlátozások alkotmányossága azonban más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlásának feltételeiről vagy a foglalkozás szabad megválasztását kizáró szabályról van-e szó.

A 20/2013. (VII. 19.) AB határozat e jog tartalmának autentikus értelmezését adja. E határozatban a testület megsemmisítette azt a szabályozást, amely a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói foglalkozások gyakorlásától a büntetett előléthez fűződő hátrányok alóli mentesítéstől számított 3-15 közötti időtartamra is eltiltotta az érintetteket.

A testület szerint – figyelembe véve a személy- és vagyonvédelmi, valamint magánnyomozói tevékenység sajátosan bizalmi jellegét, valamint az alapjogok széles körét

érintő, jelentős mértékű alapjog-korlátozás lehetőségét, amelyet az magában hordoz – nem minősíthető szükségtelennek az a korlátozás, amely meghatározott bűncselekmények elkövetőit kizárja a személy- és vagyonvédelmi, illetőleg a magánnyomozói tevékenységet gyakorolni jogosultak köréből. A konkrét esetben ugyanakkor az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a jogalkotó a foglalkozás gyakorolhatóságának lehetőségét kizáró korábbi elítélések körének meghatározásakor eleget tett az arányosság követelményének azzal, hogy csak meghatározott, szándékosan elkövetett cselekmények esetén kiszabott, a szankciók szűk körébe tartozó büntetések esetében rendeli alkalmazni az indítvánnyal támadott korlátozó rendelkezést. Továbbra sem felel meg ugyanakkor az arányosság követelményének az a jogalkotói megoldás, amely a korlátozás idejét túlzottan hosszú (a mentesítés idején túlmutató), a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot aránytalanul korlátozó, ennek a jognak a sérelmét megvalósító időtartamban határozza meg.

A testület hangsúlyozta: az állam – más szabadságjogok, alkotmányos értékek és célok védelme érdekében – az őt terhelő intézményvédelmi kötelezettségre hivatkozással sem alkalmazhat olyan generális megszorításokat, amelyek ezt tartósan és differenciálás nélkül ellehetetlenítik. Kimondta továbbá: a bűncselekmények elkövetőit egy bizonyos foglalkozás gyakorlásától eltiltó jogszabály „tulajdonképpen egyfajta „másodlagos büntetést”, az eredeti szankció mellé egy további, büntető jellegű jogkövetkezményt kapcsolt, amely a rehabilitáció fontos intézményét, a munka világába való belépést, az illető szakképzettségének megfelelő foglalkozás gyakorlása megkezdésének idejét jelentősen meghosszabbítja.

Az adott foglalkozásra vonatkozó szabályok megalkotásakor tekintettel kell lenni a tevékenység gyakorlásának lehetséges „terepére”, azokra az összefüggésekre, amelyek a foglalkozás gyakorlása és más alkotmányos jogok, valamint a foglalkozás gyakorlója és a megbízó között fennállnak, mondta ki a testület már a 3/2001. (I. 31.) AB határozatban. Egyfelől alkotmányossági szempontból szükséges lehet, hogy fontos, bizalmas vagy a közösségre nézve veszélyes tevékenységeket, tipikusan munkaköröket egykori bűnelkövetők az elítéléshez fűződő joghátrányok alól való mentesülést követő meghatározott időtartamban sem tölthessenek be. „A fontos, bizalmas vagy adott esetben veszélyes tevékenységek esetén érvényesülő, indokolt társadalmi óvatosság azonban csak meghatározott körben, az Alaptörvény szabta keretek között, a szükséges esetekben és az arányosság követelményének szem előtt tartásával érvényesülhet.”

3. Az ügy érdeme tekintetében

1. A jogalkotó tehát 2011-ben vezette be általános jelleggel a kifogástalan életvitelre vonatkozó szabályokat. A Hszt. 2012-ig azonos mércét alkalmazott a jelentkezőkre és az állományban lévőkre. 2012-ben differenciált szabályozást vezettek be, eszerint a jelentkezők vonatkozásában a Hszt. 37/A. §-ban meghatározott, differenciált rendszer érvényesül, míg a hivatásos állomány tagjának életvitele egyebek mellett akkor nem kifogástalan, ha vele szemben a bíróság jogerősen szabadságvesztés vagy közérdekű munka büntetést szabott ki, továbbá, ha büntetőeljárás során jogerős határozattal kényszergyógykezelését rendelte el. Azon személyek, aki hivatásos szolgálati jogviszonyának megszüntetésére a nem kifogástalan életvitel következtésben kerül sor, nincsenek kizárva abból, hogy a későbbiekben – amennyiben megfelelnek a 37/A. § (1) bekezdésében meghatározott követelménynek – ismét hivatásos szolgálati viszonyt létesítsenek. Erre a Hszt. 37. § (1) bekezdés g) pontjában foglaltak szerint a legkorábban a jogviszonyt megszűnését követő 5 év elteltével kerülhet sor.

Felmerül ezzel összefüggésben a kérdés: *összhangban áll-e ez a megoldás a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő joggal?*

Az életvitelre vonatkozó szabályokkal összefüggésben a 26/B/1998. AB határozatban a testület a Hszt. egyes rendelkezései kapcsán hangsúlyozta, hogy „e feladatok ellátása tehát

olyan hivatás, amelynek velejárója a szoros függelem, így az is, hogy az állomány hivatásos tagjai szolgálati viszonyuk létesítésekor, annak feltételeként nem csupán egyes jogaik gyakorlását, hanem életvitelüket tekintve is korlátozásnak vetik alá magukat.” A 631/E/1999. AB határozat értelmében „a hivatásos állományú tag szolgálati viszonyának a közalkalmazotti jogviszonytól eltérő, szigorúbb kötöttségei, illetve az abból adódó jogi és életvitelbeli, korlátozások valamint a velük szemben támasztott többletkövetelmények alapul szolgálhatnak még azonos munkakör betöltése esetén is a magasabb összegű (mely nemcsak önmagában magasabb, hanem épp az előbb említett többletkötelezettségek és feltételek alapján eltérő szabályozás szerint megállapított) bérezésre.”

Az Alkotmánybíróság több határozatából láthatóan tehát e szabályoknak alkotmányos indoka van. A 8/2004. (III.25.) AB határozat értelmében „a fegyveres szervek megfelelő működése aligha valószínűsíthető meg az annak megakadályozására irányuló jogi szabályozás nélkül, hogy a fegyveres szervek tagjai aláássák vagy bomlasszák a testület fegyelmét, ezért a szolgálati rend megtartásához fűződő érdek a fegyveres szerv sajátos függelmi viszonyai között indokoltta tehet csak az e szerveknél érvényesülő tilalmakat. Mindamellett azonban az alkotmányos alapjogokat a fegyveres szerveknél szolgálati jogviszonyban állók tekintetében korlátozó törvénynek is meg kell felelnie az alkotmányos követelményeknek: a törvényhozó csak akkor korlátozhat alapjogot, ha másik alapjog, illetve egyéb alkotmányos érték védelme másképpen nem érhető el. Az e célból alkalmazott korlátozásnak továbbá arányban kell állnia az elérni kívánt céllal.” Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy ítélkezési gyakorlatában az Emberi Jogok Európai Bírósága is hasonló elveket érvényesít (pl. Engel és társai kontra Hollandia ügy, 1976. június 8-i ítélet, valamint a Vereinigung Demokratischen Soldaten Österreichs és Gubi kontra Ausztria ügy, 1994. december 19-i ítélet)

A Hszt.-ben megjelenő *korlátozás arányossága* egyrészt annak a kérdése a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat fényében, hogy *mely bűncselekmények* elkövetése eredményezi a hivatásos szolgálati viszony megszüntetését a kifogástalan életvitel sérelme okán. A kifogástalan életvitel sérelme a hatályos szabályok alapján akkor állapítható meg, ha az érintettel szemben a legsúlyosabb büntetési nemnek minősülő bíróság jogerősen szabadságvesztés vagy közérdekű munka büntetést szabott ki, továbbá, ha büntetőeljárás során jogerős határozattal az érintett kényszergyógykezelését rendelte el. (Kényszergyógykezelés elrendelésére csak személy elleni erőszakos vagy közveszélyt okozó bűntetendő cselekmény elkövetése esetén kerülhet sor a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 78. § (1) bekezdése értelmében.) Tekintettel arra, hogy a jogalkotó ekként differenciálta a szabályozást az alkalmazott jogkövetkezmények, közvetve az elkövetett bűncselekmények súlya szerint, *e tekintetben a szabályozás nem tekinthető aránytalannak.*

Az arányosság kérdéséhez kapcsolódik *a korlátozás véges vagy végleges jellege*, azaz az a kérdés is, hogy a kifogástalan életvitel sérelme végleg elzárja-e az érintettet attól, hogy hivatásos szolgálati jogviszonyban álljon. Tekintettel arra, hogy a Hszt. eltérően szabályozza a kifogástalan életvitel követelményét a jelentkezők illetve az állomány tagjai vonatkozásában, az ilyen okból megszűnő jogviszonyban állóknak a későbbiekben lehetőségük van arra, hogy ismételten hivatásos szolgálati jogviszonyt létesítsenek. A foglalkozástól való eltiltás tehát *a kifogástalan életvitel sérelme esetén sem végleges* a Hszt. szabályai értelmében. Az Alkotmánybíróság a 20/2013. (VII. 19.) AB határozatban a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói foglalkozásoktól való eltiltás tekintetében megállapította: nem felel meg az arányosság követelményének az a jogalkotói megoldás, amely a korlátozás idejét túlzottan hosszú (a mentesítés idején túlmutató), a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot aránytalanul korlátozó, ennek a jognak a sérelmét megvalósító időtartamban határozza meg.

A testület mindazonáltal már a 3/2001. (I. 31.) AB határozatban hangsúlyozta: az adott foglalkozásra vonatkozó szabályok megalkotásakor tekintettel kell lenni a tevékenység gyakorlásának lehetséges „terepére”, azokra az összefüggésekre, amelyek e foglalkozás gyakorlása és más alkotmányos jogok között fennállnak.

Kérdéses, hogy a hatályos szabályozás, amely akár tizenkét évre is kizárja az illetőt a hivatásos szolgálati jogviszony létesítéséből, megfelel-e e tekintetben az arányosság követelményének. A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjaival szemben feladataikból adódóan indokolt a magas szintű feddhetetlenségi követelmények érvényesítése, hiszen az állam erőszak-monopóliumának gyakorlóiként jelentős szerepük van az alkotmányos rend védelmében, az egyéni alapjogok biztosításában is. Minderre tekintettel *álláspontom szerint a hivatásos állomány tekintetében nem tekinthető aránytalannak* a kifogástalan életvitel sérelme okán a foglalkozás gyakorlásától való – nem végleges – eltiltást eredményező szabályrendszer sem.

2. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (2) bekezdése értelmében jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg és nem tehet terhesebbé kötelezettséget, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.

A Hszt. 341/C. § (1) bekezdése rögzíti, hogy ha a hivatásos állomány tagja 2011. január 1-je előtt megfelelt a kifogástalan életvitel követelményének, a 37/B. § (3) bekezdés b) pontja alapján (azaz bűncselekmény elkövetésével összefüggésben) a nem kifogástalan életvitel megállapításának csak a 2011. január 1-jét követően elkövetett bűncselekmény esetén van helye.

Amint azt az előzőekben részletesen kifejtettem, a kifogástalan életvitelre vonatkozó szabályokat általános jelleggel 2011. január 1-jével vezette be a jogalkotó a Hszt.-be. Ekkor azonban még (a folyamatban lévő büntetőeljárás kivételével) azonos követelmények érvényesültek a jelentkezővel valamint az állomány tagjával szemben. 2012. január 1-jétől a hivatásos állományban lévők tekintetében eltérő, általánosabb megfogalmazású szabályozás érvényesül: jogerős szabadságvesztés vagy közérdekű munka kiszabása, illetve a büntetőeljárás során jogerősen elrendelt kényszergyógykezelés eredményezi a kifogástalan életvitel sérelmét. Összevetve a 2011. január 1-jén illetve a jelenleg hatályos szabályozást az állomány tagjai tekintetében azt látjuk, hogy a jogalkotó nem szigorította a kifogástalan életvitelre vonatkozó követelményeket. A hatályos szabályozásban szereplő okok már 2011. január 1-jén is a kifogástalan életvitel sérelmét eredményezték, tehát *érdemben nem vált súlyosabbá 2011. január 1-jét követően az állomány életvitelére vonatkozó szabályozás*. Ezzel ellentétben, a pénzbüntetés kiszabására vagy a próbára bocsátásra vonatkozó esetkörök az állomány tagjai tekintetében 2012-től már nem alapozzák meg a kifogástalan életvitel sérelmét. E körben tehát a szabályozás enyhült az állomány tagjai tekintetében.

A fentiek okán a szabályozás nem veti fel a visszaható hatály sérelmét.

Intézkedéseim

Tekintettel arra, hogy az ügyben visszásságot nem állapítottam meg, intézkedés megfogalmazása nem szükséges.

Budapest, 2014. január

Székely László sk.