



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ ÁLTAL AKKREDITÁLT NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNY

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1767/2020. és az AJB-1777/2020. számú ügyekben
az ügyvédek büntetett előélethez fűződő hátrányos
jogkövetkezmények alóli mentesülését követő foglalkoztathatóságát
érintő szabályozással összefüggésben
(Előzmény ügy: AJB-1316/2019. és AJB-4582/2019.)

Előadó: dr. Pápai Anita

Érintett szervek:

- Igazságügyi Minisztérium
- Magyar Ügyvédi Kamara

2020.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1767/2020. és az AJB-1777/2020. számú ügyekben**

Előadó: dr. Pápai Anita

Az eljárás megindítása

Két beadványozó fordult az alapvető jogok biztosához, akik – eltérő aspektusokból – az ügyvédekre vonatkozó, a büntetett előlethez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alóli mentesülést követő további foglalkoztatási tilalom szabályozásának alkotmányossági felülvizsgálatát kezdeményezték.

Mivel az érintett szabályozás szoros összefüggésben áll az *Alaptörvény XII. cikkében nevesített, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való joggal*, a beadványok alapján a hivatali elődöm vizsgálatot indított az érintett törvényi rendelkezések alkotmányjogi szempontú áttekintése, a szabályozás háttérében álló indokok feltérképezése érdekében. A vizsgálat keretében az Igazságügyi Minisztérium (a továbbiakban: IM) megkeresésére két alkalommal került sor, emellett a hivatali elődöm a Magyar Ügyvédi Kamara (a továbbiakban: MÜK) szakmai álláspontjának megismerésére is intézkedést tett.

Az érintett alapvető jogok

- A munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog: „(1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. (2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.” *[Alaptörvény XII. cikk]*
- Általános jogegyenlőség követelménye: „A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.” *[Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés]*

Az alkalmazott jogszabályok

- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.)
- az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Üttv.)
- az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 9. törvényerejű rendelet (GSZKJNE)

A megállapított tényállás

Az egyik beadványozó szerint alkotmányos aggályokat vet fel, hogy az Üttv. 22. § (1) bekezdése a büntetett előléthez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alóli mentesítés beálltát követően további, a törvényben meghatározott időtartamra tiltja az ügyvédi tevékenység folytatását, a kétszeres értékelés tilalmába ütközően szükségtelenül és aránytalanul korlátozva ezzel a munka és foglalkozás szabadságát.

A másik beadványozó az Üttv. 22. § (3) bekezdésével kapcsolatban fogalmazta meg aggályait, mert e rendelkezés a végrehajtandó szabadságvesztésre ítéltet vonatkozásában kedvezőbb szabályt tartalmaz, mint az egyébként enyhébb büntetés, a végrehajtásában próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztésre ítélet esetében.

1. A mentesítést követően megállapított foglalkozási tilalom időtartama

A büntető anyagi jogi szabályozás lehetőséget teremt arra, hogy a büntetőjogi szankcióval sújtott személy meghatározott feltételekkel mentesüljön a büntetett előléthez fűződő számos, leginkább egyéb jogterületeken megjelenő hátrányos jogkövetkezmény alól. A Btk. 98. §-a ennek megfelelően egyfelől kimondja, hogy a mentesítés folytán – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az elítélt mentesül a büntetett előléthez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alól. Emellett a hivatkozott rendelkezés meghatározza a mentesülés jelentőségét, azaz: a mentesített személy büntetlen előéletűnek tekintendő, és – törvény eltérő rendelkezése hiányában – nem tartozik számot adni olyan elítéltetésről, amelyre nézve mentesítésben részesült.

A mentesítésnek *három módját* teremti meg a Btk. 99. §-a. E szerint az elítélt mentesítésben részesülhet a Btk. erejénél fogva (törvényi mentesítés), bírósági határozat alapján vagy kegyelem útján.

A *törvényi mentesítés* ex lege, bizonyos időtartam elteltével áll be. Ennek érdekében a Btk. 100. § (1) bekezdése tartalmazza, hogy az egyes büntetőjogi szankciók esetén mikor áll be a mentesítés. A teljesség igénye nélkül, a beadvány szempontjából releváns pontok szerint így beáll a törvény értelmében a mentesítés

„[...]

f) szándékos bűncselekmény miatt kiszabott, egy évet meg nem haladó tartamú szabadságvesztés esetén a büntetés kitöltését vagy végrehajthatóságának megszűnését követő három év elteltével,

g) szándékos bűncselekmény miatt kiszabott, egy évet meghaladó, de öt évnél nem hosszabb tartamú szabadságvesztés esetén a büntetés kitöltését vagy végrehajthatóságának megszűnését követő öt év elteltével,

h) szándékos bűncselekmény miatt kiszabott, öt évet meghaladó, de tíz évnél nem hosszabb tartamú szabadságvesztés esetén a büntetés kitöltését vagy végrehajthatóságának megszűnését követő nyolc év elteltével,

i) szándékos bűncselekmény miatt kiszabott, tíz évet meghaladó tartamú, határozott ideig tartó szabadságvesztés esetén a büntetés kitöltését vagy végrehajthatóságának megszűnését követő tíz év elteltével.”

Az ügyvédi hivatást gyakorlók vonatkozásában a fentiekhez képest az Üttv. tartalmaz további rendelkezéseket. Noha ugyanis az elítéléssel érintett, az elítélést megelőzően ügyvédként tevékenykedő személy a büntető anyagi jogi szabályozás értelmében a fenti időtartamok elteltével mentesül a büntetett előléthez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alól és büntetlen előéletűnek minősül, ügyvédi tevékenységet továbbra sem folytathat

meghatározott ideig. Ebben az Üttv. panaszolt szabályozása akadályozza meg. A panasszal érintett törvényi szöveg szerint ugyanis:

*„Üttv. 22. § (1) Nem folytathat ügyvédi tevékenységet az,
[...]*

c) aki büntetlen előéletű, de

ca) akit a bíróság szándékos bűncselekmény elkövetése miatt ötévi vagy azt meghaladó végrehajtandó szabadságvesztés büntetésre ítélt, a mentesítés beálltától számított nyolc évig,

cb) akit a bíróság szándékos bűncselekmény elkövetése miatt öt évet el nem érő végrehajtandó szabadságvesztés büntetésre ítélt, a mentesítés beálltától számított öt évig, [...].”

E rendelkezéssel összefüggésben a beadványozó az alkotmánybíróági gyakorlatot idézve hangsúlyozta a mentesítés intézményének mibenlétét, miszerint a mentesítés az elítéléshez fűződő államigazgatási jogi, munkajogi és egyéb jogkövetkezményekre terjed ki, beálltát követően pedig a rehabilitált személyt ebben a körben büntetlen előéletűnek kell tekinteni, és ettől kezdve nem tartozik számot olyan elítéléséről, amelyre nézve mentesítésben részesült. A rehabilitáció éppen ezért olyan intézmény, amely a büntetőjogi felelősségre vonás rendszerében az egyént az állam túlhatalmával szemben védi. Az Alkotmánybíróóság más törvényi szabályozás kapcsán kifejtett érvelését idézve továbbá a beadványozó hivatkozott a mentesítést követően felállított foglalkoztatási tilalom lényegében másodlagos szankcióként való értékelhetőségére, és a nemzetközi jog által is ismert ne bis in idem, azaz a kétszeres értékelés – a kétszeres büntetés – tilalmának elvére.

Ezek alapján a beadványozó álláspontja szerint az Üttv. 22. § (1) bekezdés c) pont ca) és cb) alpontjai az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdésével ellentétesek, amely kimondja, hogy *„alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható”*. Úgy véli, a hivatkozott rendelkezések szükségtelenül és aránytalan mértékben – azaz túl hosszú időtartamban – korlátozzák a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot; tehát a közérdek védelmének az ilyen formájú erősítése nem indokolhatja a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog szűkítését.

2. A kegyelmi mentesítés eltérő joghatása az Üttv. szerinti foglalkoztatási tilalmakra

Az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Üttv.) 22. § (1) bekezdés c) pontja úgy fogalmaz, hogy: *„Nem folytathat ügyvédi tevékenységet az, aki büntetlen előéletű, de*

[...]

ca) akit a bíróság szándékos bűncselekmény elkövetése miatt ötévi vagy azt meghaladó végrehajtandó szabadságvesztés büntetésre ítélt, a mentesítés beálltától számított nyolc évig,

cb) akit a bíróság szándékos bűncselekmény elkövetése miatt öt évet el nem érő végrehajtandó szabadságvesztés büntetésre ítélt, a mentesítés beálltától számított öt évig,

cc) akit a bíróság szándékos bűncselekmény elkövetése miatt próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt, a próbaidő leteltétől számított három évig,

[...].”

Ugyanezen szakasz (3) bekezdése szerint: *„az (1) bekezdés c) pont ca) és cb) alpontja kegyelmi mentesítés esetén nem alkalmazható.”*

A panaszos álláspontja szerint aggályos, hogy a törvény nem biztosít lehetőséget arra, hogy a végrehajtandó szabadságvesztés büntetésnél enyhébb szankció, a végrehajtásában felfüggesztett szabadságvesztés büntetés esetében az Üttv. által meghatározott tilalmi idő alól az érintett személy kegyelem útján mentesülhessen. Az Üttv. 22. § (3) bekezdése ugyanis kizárólag az (1) bekezdés c) pont ca) és cb) alpontjai tekintetében mondja ki, hogy kegyelmi mentesítés esetén az Üttv. szerinti tilalom nem alkalmazható. A panaszos esetében ez azt jelenti, hogy annak ellenére, hogy a próbaideje letelt, tehát büntetlen előéletűnek minősül, nem áll közügyektől és foglalkozástól eltiltás hatálya alatt, az Üttv. hivatkozott rendelkezése miatt egyelőre nincs jogi lehetősége folytatni az ügyvédi tevékenységét.

3. A megkeresett szervek álláspontja

A vizsgálat keretében sor került első körben a foglalkoztatási tilalom időtartamát érintően, az Üttv. tekintetében jogszabály-előkészítési kompetenciával rendelkező IM, valamint a MÜK megkeresésére, majd ezt követően – az utóbb benyújtott másik beadvány alapján – a kegyelmi mentesítés joghatásával összefüggésben kialakított, Üttv. szerinti szabályozás indokainak megismerése érdekében az IM ismételt megkeresésére.

A megkeresett szervek szakmai véleménye az alábbiakban foglalható össze.

3.1. Az IM szakmai véleménye a vizsgálat mindkét tárgyával összefüggésben

A tárca elvi élel kifejtette, hogy a büntetlen előélet igazolása számos hivatás gyakorlásának előfeltétele, azonban egyes jogállási törvények – így az Üttv. – a büntetőjog szerint már mentesítés alá eső elítélésekhez is szigorú büntetőjogon kívüli következményeket fűznek. Idézte a Btk. 99. §-a szerinti szabályozást, amely értelmében az elítélt a büntetett előülethez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alól a törvény erejénél fogva, bírósági határozat alapján vagy kegyelem útján mentesülhet. Ezeket a következők szerint részletezte a tárca.

A *törvényi mentesítés* bekövetkezhet az ítélet jogerőre emelkedése napján, a próbaidő letelte napján, a büntetés kitöltésének, illetve végrehajthatósága megszűnése napján, valamint a büntetés kitöltését, illetve végrehajthatósága megszűnését követő ún. várakozási idő után. A szándékos bűncselekmény miatt kiszabott végrehajtandó szabadságvesztés esetén alkalmazott várakozási idő hossza – a szabadságvesztés büntetés tartamához igazodóan – a büntetés kitöltését, illetve végrehajthatósága megszűnését követő háromtól – tíz évig terjedhet.

A *bírósági mentesítés* szabályai lehetőséget adnak arra, hogy a bíróság a végrehajtandó szabadságvesztés esetén alkalmazott várakozási időt rövidebb időtartamban állapítsa meg, a felfüggesztett szabadságvesztés esetén pedig arra, hogy a mentesítésre egy korábbi időpontot állapítson meg. Az utólagos bírósági mentesítésre az elítélt kérelme alapján kerülhet sor. Ennek objektív feltétele, hogy a törvényi mentesítésre megszabott időtartamok legalább fele elteljen, a szubjektív feltétel pedig az, hogy erre az elítélt érdemessé váljon. Az érdemesség elbírálásánál nyomatékkal kell figyelembe venni a terhelt elítélés óta folytatott életmódját, a bűncselekménnyel okozott sérelem jóvátételét, valamint a társadalomba történő visszailleszkedésének lehetőségeit. A felfüggesztett szabadságvesztés büntetés alkalmazásakor a perbíróság magában a bűnösséget megállapító ítéletben már előzetesen mentesítheti az elítéltet a büntetett előülethez fűződő hátrányok alól. Ebben az esetben tehát a mentesítés hatálya már az ítélet jogerőre emelkedése napjától kezdődően érvényesül.

A tárca kiemelte, hogy a büntetett előülethez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alóli *mentesítés a büntetőjogban egy egymásra épülő, arányos rendszer*, amelyben a felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt terheltekre vonatkozó szabályok lényegesen kedvezőbbek, mint a

szándékos bűncselekmény miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélt terheltekre irányadó rendelkezések. A felfüggesztett szabadságvesztés büntetésre ítélt terheltek javára ráadásul alkalmazható az előzetes bírósági mentesítés, amely jogi lehetőség a végrehajtandó szabadságvesztésre ítélt terheltek esetében nem áll rendelkezésre.

Az Üttv. szerinti konkrét szabályozásra rátérve az IM első körben utalt arra, hogy az Üttv. 22. § (1) bekezdés b) és c) pontja az ügyvédi tevékenység gyakorlását kizáró körülménynek ítéli meg a büntetett előéletet, illetve a jogi végzettséghez kötött foglalkozástól való eltiltást, ezen felül pedig meghatározott körben a büntetőjogi mentesülést követően is kizárási jogkövetkezményt fűz az elítélés tényéhez. A letöltendő szabadságvesztéshez kapcsolódó várakozási idő a Btk. 100. § (1) bekezdés f)-i) pontjában meghatározott esetekhez igazodik azzal, hogy míg a büntetőjogi mentesülés ideje négy, addig az ügyvédi tevékenység gyakorlásához szükséges várakozási idő hosszúsága két, a bűncselekmény tárgyi súlyához igazodó kategóriában került meghatározásra. A Btk. 100. § (1) bekezdés f) pontja szándékos bűncselekmény miatt kiszabott, egy évet meg nem haladó tartamú szabadságvesztés esetén is három évet állapít meg a törvényi mentesüléshez.

Ez alapján a tárca szerint elmondható, hogy az Üttv. szerinti szabályozás a Btk.-val tartalmilag megegyezően határozta meg azt a kört, ahol szigorúbb követelmények érvényesítése szükséges; így álláspontja szerint törvényi mentesítés esetén sem jelentheti az arányosság követelményének sérelmét, hogy az ügyvédi működéshez való jogát a kisebb tartamú, de letöltendő szabadságvesztésre ítélt terhelt is a mentesülést követő további öt évre elveszítse. Az ügyvédi tevékenységet kizáró várakozási idő meghatározása szempontjából a tárca szerint a letöltendő szabadságvesztéssel büntetett cselekmény nem tekinthető kisebb súlyúnak. Hivatkozott továbbá arra, hogy az ügyvédi szabályozás azt is a büntetőjogi szempontú megítélésre bízta, hogy az egyedi körülmények mérlegelése alapján, a mentesítés körében van-e lehetőség a főszabálytól való eltérésre. Azokban az esetekben ugyanis, ahol ennek feltételei fennállnak, a mentesítési időszak akár a felével is csökkenhet (Btk. 101-102. §), valamint fennáll a kegyelmi mentesítés (Btk. 104. §) lehetősége is.

Mivel az Üttv. szerinti várakozási idő a tényleges mentesítés időpontjától számítandó, a bírói vagy kegyelmi határozattal mentesített elítélt személy ügyvédi várakozási ideje összességében tehát a főszabálynál lényegesen kevesebb is lehet. A tárca arra is felhívta a figyelmet, hogy a Btk. és az Üttv. szabályrendszere lehetőséget teremt az egyedi vizsgálatra abban a körben, ahol a mentesülés ideje bírói határozattal vagy kegyelmi döntéssel csökkenthető, *ugyanakkor az elítélés tényéhez kapcsolódó várakozási idő nem csökkenthető, mivel azt az ügyvéd által ellátható tevékenységek jellege és nem az elítélt rehabilitálhatósága indokolja.*

Ezt követően a tárca az ügyvédség alkotmányos helyzetének vizsgálata szempontjából releváns korábbi szabályozást mutatta be, amelyet az Alkotmánybíróság több határozatában is részletesen elemzett. Az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény (a továbbiakban: Ütv.) szabályaival összefüggésben az Alkotmánybíróság ugyanis rámutatott arra, hogy az ügyvédi hivatás sajátosságai folytán szükséges és arányos szigorúbb elvárásokat támasztani az ügyvédekkel szemben. Ennek alapja az ügyvédi hivatás közjogias jellege, szabályozottsága és függetlensége, amelyet az Alkotmánybíróság a 22/1994. (IV. 16.) AB határozatában a következőképpen fogalmazott meg: *„(...) az ügyvédi foglalkozás elsősorban az igazságszolgáltatáshoz és a jogalkalmazáshoz kapcsolódó tevékenység. Az igazságszolgáltatásban védőként vagy jogi képviselőként való közreműködése alkotmányos követelmény és az eljárási törvények kötelező előírása. (...) A foglalkozás sajátossága tehát az igazságszolgáltatás és jogalkalmazás rendszeréből folyik azon túl, hogy az igazságszolgáltatáshoz és jogalkalmazáshoz kapcsolódik. Az ügyvédi foglalkozásgyakorlás szabályai közjogi tartalmú, illetve vonatkozású normák. (...)”*

Az IM a 3179/2018. (VI. 8.) AB határozat nyomán kiemelte továbbá, hogy amint arra az Alkotmánybíróság a 365/B/2000. (IX. 23.) AB határozatában rámutatott, „[a]z ügyvédi megbízás ugyanakkor természeténél fogva magas szintű etikai követelményekkel járó bizalmi jellegű jogviszony.” Az ügyvédi tevékenységnek immanens eleme tehát az Alkotmánybíróság gyakorlatában az igazságszolgáltatás működésében való részvétel, amely így a közbizalom védelem szempontjából indokolt többletkötelezettségek előírását teszi szükségessé.

Másrészt a tárca szerint az ügyfelek oldaláról kívánatos, hogy az állam garantálja az ügyvédi jogosultsággal rendelkezők szakmai felkészültsége mellett a megbízhatóságuk, a közbizalomra való személyes érdemességük egy szintjét is, amit a jogviszony bizalmi jellege is indokoltta tesz.

A tárca válasza utalt továbbá a 22/1994. (IV. 16.) AB határozatban foglalt azon állításra, miszerint az ügyvédi foglalkozás megválasztása a foglalkozás kereteit megállapító, normatív szabályoknak az elfogadását jelenti. Ebből következően az ügyvédi hivatást választók bűncselekmény elkövetése esetére is e szigorúbb mércének vetik alá magukat és számolniuk kell a szakmájuk gyakorlására való súlyosabb kihatásokkal is.

Az IM mindehhez hozzáfűzte, hogy a 952/B/2007. AB határozat az Üttv. akkor hatályos 13. § (1) bekezdés c) pontját is alkotmányosnak ítélte, amely egyrészt még egységes várakozási időt határozott meg, másrészt annak kezdő időpontját nem a büntetőjogilag egyediesíthető mentesítéshez, hanem a büntetés kitöltéséhez vagy végrehajthatósága megszűnéséhez kötötte. Az Alkotmánybíróság szerint ez sem minősült mellékbüntetésnek, hanem a bíróság általi elítélés automatikus következményének tekinthető, amelyet a jogalkotó azért állított fel az ügyvédi hivatás gyakorlóival szemben, hogy annak az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó jellegéből fakadó sajátosságát érvényre tudja juttatni; így a szabályozás a jogállamisággal nem ellentétes.

A tárca szerint továbbá mivel az ügyvédi tevékenység az igazságszolgáltatáshoz és a jogalkalmazáshoz kapcsolódó tevékenység, szükséges megvizsgálni, hogy az egyes igazságszolgáltatáshoz és a jogalkalmazáshoz kapcsolódó hivatásrendeknél miként alakulnak a foglalkoztatási korlátok a végrehajtandó szabadságvesztéshez kötődően. Az összehasonlítás megkönnyítése érdekében az IM egy táblázatot bocsátott hivatalom rendelkezésére, amelyet a jelentés alábbi, a vizsgálat érdemi megállapításait részletező fejezete tartalmaz.

Az IM az egyes hivatásrendekre vonatkozó szabályozások áttekintését követően arra a megállapításra jutott, hogy közöttük az egyik legenyhébb korlátozást tartalmazza az Üttv. 8 éves, illetve 5 éves mentesítési szabálya. Álláspontja szerint az Üttv. szerinti korlátozás szükséges az ügyvédek igazságszolgáltatásban betöltött szerepe miatt, illetve a szabályozás legenyhébbnek tekinthető korlátozása okán aránytalannak sem minősül.

Tehát a tárca összegzésképpen – hivatkozva a 20/2013. (VII. 19.) AB határozatra is – *hangsúlyozta az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó ügyvédi tevékenységbe vetett közbizalom védelmének és az alapul szolgáló megbízási jogviszony bizalmi jellegének jelentőségét. Szerinte a szabályozás az alkotmányossági mércét többször kiállt érvek alapján állított szigorúbb, ugyanakkor arányos követelményeket az elítélés bizonyos eseteihez, illetve a büntetőjogi mentesítés szabályrendszerén keresztül a szabályozás lehetőséget biztosít az egyedi szempontok megítélésére is.*

E vizsgálatom második – a kegyelmi mentesítést érintő – kérdéskörére vonatkozó megkeresésemre adott válaszában a tárca azon túl, hogy a fentiekben is kifejtett, a mentesítés szabályozási rendszerének egymásra épülő, arányos jellegét hangsúlyozta, amelyben a felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt személyre vonatkozó szabályok lényegesen kedvezőbbek, részben egyetértett azzal, hogy ez az alaptétel az Üttv. 22. §-a kontextusában mégsem érvényesül minden esetben. A tárca szerint ugyanis az Üttv. 22. §-ában szereplő szabályozás – miszerint az (1) bekezdés c) pont ca)-cb) alpontja a végrehajtandó szabadságvesztés büntetésre ítélt terhelt esetében a büntetőjogi mentesítés beálltanak

időpontjához, míg a c) pont cc) alpontja a felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt terhelt esetében a próbaidő leteltének időpontjához köti az ügyvédi tevékenység gyakorlásától történő eltiltás alkalmazását – valóban azzal a következménnyel jár, hogy a felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt terhelt esetében nem érvényesülhet a bírósági előzetes/utólagos mentesítés hatása.

A tárcza tehát – az Üttv. 22. § (1) bekezdés c) pontjának cc) alpontjára hivatkozva – egyetértett azon megállapításommal, hogy egyes kivételes esetekben előfordulhat olyan helyzet, hogy egy rövidebb tartamú végrehajtandó szabadságvesztés büntetésre ítélt, majd utólagos mentesítésben részesült ügyvéd hamarabb gyakorolhatja hivatását, mint az az ügyvéd, akivel szemben a szabadságvesztés büntetés végrehajtását hosszabb tartamú próbaidőre fűggesztették fel. Ezek alapján a tárcza indokoltnak tartja felülvizsgálni a végrehajtásában felfüggesztett szabadságvesztés büntetéshez kapcsolódó várakozási idő hatályos Üttv.-ben történő szabályait.

3.2. A MÜK álláspontja a mentesítést követő foglalkoztatási tilalom időtartama tekintetében

A MÜK elnöke válaszában utalt az alkotmánybírósági döntésekből levonható azon következtetésre, hogy a munkaerő piacra való belépés korlátozása csak szűk teret kaphat, azaz objektív és ésszerű indokoknak kell fennállnia, ha törvény korlátozó intézkedést alkalmaz.

Jelen esetben a Kamara szerint *ilyen objektív és ésszerű indok az igazságszolgáltatáshoz fűződő alapvető társadalmi érdek*, nevezetesen hogy az abban döntési joggal rendelkező, vagy a döntésre érdemi befolyást gyakorolni képes személy előlétele a hivatás gyakorlására minden szempontból méltóvá tegye az érintettet. Ebből az elvből következően tartalmaznak korlátozó rendelkezéseket a bírák és az ügyészek jogállására vonatkozó rendelkezések is, amelyek az ügyvédekre irányadó szabályozáshoz képest terhesebb jogkövetkezményeket fűznek az elítéléshez.

Az Alkotmánybíróság által hangsúlyozott – az IM válaszából is körvonalazódott – elv, hogy az ügyvédség szabadfoglalkozásként is szorosan kötődik az igazságszolgáltatáshoz, ezért a MÜK álláspontja szerint alapvetően nem kifogásolható azon megközelítés, hogy a jogalkotó a hivatás méltósága okán az ügyvédek esetében is a büntetlen előélet feltételén túlmenően korlátozza az ügyvédi pályára lépés szabadságát. Következésképp *a MÜK úgy véli, a jelenlegi törvényi szabályozás nem alkotmányosértő, az megfelel az Alkotmánybíróság által támasztott arányosság követelményének.*

Mindazonáltal a MÜK támogatja azt az elvi lehetőséget, hogy a vonatkozó törvényi szabályozás felülvizsgálata során az adott jogszabályhely módosításra kerüljön akként, hogy az Üttv. 22. § (1) bekezdése tovább differenciálható legyen és a mentesítés beálltától számított további várakozási idő, így az pl. a jogerős ítéletben kiszabott letöltendő szabadságvesztés büntetés tartamához igazodjon. *Ezért a MÜK elfogadhatónak tartaná a szabályozás olyan megváltoztatását, amely a várakozási időt generálisan leszállítaná: a 22. § (1) bekezdés ca) pontja esetében 5 évre, cb) pontja esetében 3 évre, cc) pontja esetén 2 évre.*

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Ugyanezen cikk (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszaéléseket

kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése arra ad felhatalmazást, hogy a hozzám benyújtott beadvány alapján – az Ajbt.-ben meghatározott kivétellel – vizsgálatot folytassak, és az Ajbt.-ben meghatározott intézkedést alkalmazzam.

Az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. 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 alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő aggályokat.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

Az Ajbt. 37. §-a értelmében, ha az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint a visszasság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszasság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél a jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

II. Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

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 alkotmánybíróági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.). AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybíróági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi éllal mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybíróági 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 ügyvédi hivatás alkotmányjogi helyzete

A 952/B/2007. AB határozat szerint – amelynek alapja a 22/1994. (IV. 16.) AB határozat – „*az ügyvédi foglalkozás elsősorban az igazságszolgáltatáshoz és a jogalkalmazáshoz kapcsolódó tevékenység. Az igazságszolgáltatásban védőként vagy jogi képviselőként való közreműködése alkotmányos követelmény és az eljárási törvények kötelező előírása. (...) A foglalkozás sajátossága tehát az igazságszolgáltatás és jogalkalmazás rendszeréből folyik azon túl, hogy az igazságszolgáltatáshoz és jogalkalmazáshoz kapcsolódik. Az ügyvédi hivatás megkülönböztető jegye, hogy szellemi szabadfoglalkozásként olyan magántevékenység, amely a közhatalmi szervek működési körében garanciális okokból hangsúlyozottan magántevékenységként különül el a közhatalomtól. Garanciális okok és az alkotmányos jogbiztonság szükségessé teszik és indokolják, hogy a magántevékenységként folytatott jogvédő, jogképviseelő feladatok ellátása a szervezett közhatalommal szemben a magántevékenységnek intézményes tekintélyt, intézményes jogvédelmet, intézményes ellensúlyt biztosítson. Az ügyvédi kamara köztestületként a jogkereső közönség számára intézményesen garantálja tagjainak szakmai hozzáértését, a jogvédelem és jogi képviselet lege artis ellátását, intézményesen garantálja továbbá a magántevékenységként végzett feladatok teljesítésében való függetlenséget.*”

E határozatában a testület kimondta, majd a 3380/2012. (XII. 30.) AB határozatában megerősítette, hogy „*az ügyvéddé, s így a kamarai taggá válást korlátozó bizonyos szabályok léte alkotmányosan indokolt, sőt, szükségszerű. E korlátozások az ügyvédi hivatás sajátosságaiból fakadnak, különösképpen pedig abból, hogy az ügyvédek az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó tevékenységet folytatnak. Emiatt szükséges az ügyvédi kar tekintélyének megóvása, az ügyfelek bizalmának fenntartása.*”

A 428/B/1998. AB határozatban, majd ezzel összefüggésben a 3380/2012. (XII. 30.) AB határozatában szintén az ügyvédi hivatás közjogi jellegét hangsúlyozta: „*figyelembe kell venni az ügyvédnek az Alkotmány kifejezett védelme alatt álló – a büntetőeljárásban érvényesülő, annak nélkülözhetetlen elemét képező – közjogi természetű helyzetét, illetőleg a további alkotmányos alapjogokkal különösen széles körben fennálló, szintén közvetlen kapcsolatot, továbbá az ügyvédség hagyományosan kialakult függetlenségét. Ezek a vonások alkotmányjogi szempontból együttesen adják az ügyvédi tevékenység sajátos jegyeit.*”

Az ügyvédi etikai normák szemszögéből pedig az Alkotmánybíróság 3179/2018. (VI. 8.) AB határozatával megerősített, a 365/B/2000. (IX. 23.) AB határozatban kimondott megállapítás irányadónak tekintendő, miszerint az ügyvédi megbízás természeténél fogva magas szintű etikai követelményekkel járó bizalmi jellegű jogviszony.

2. A munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog

Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz; továbbá képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.

A munkához való jog kapcsán elengedhetetlen utalni az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott, a munkán alapuló gazdasági szemléletre: „*Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.*” Az Alkotmánybíróság 3076/2017. (IV. 28.) AB határozata szerint „*az Alaptörvény M) cikk (1)*

bevezetésében foglalt alkotmányos alapelv erősíti és támogatja az Alaptörvény XII. cikk (1) bevezetésében elismert vállalkozáshoz fűződő jogot, valamint a foglalkozás szabad megválasztását.

Az Alaptörvény azáltal, hogy a munkához való jogot nem csupán jogként, hanem – a közösség gyarapodásáért végzett munkakötelezettség formájában – mintegy állampolgári kötelezettségként is definiálta, e jog tekintetében alapvető változást hozott az előző Alkotmányhoz képest.¹ Az Alkotmány korábbi rendelkezéseit értelmező, közel két évtizedes alkotmánybírói gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. A foglalkoztatáshoz való jog két elemből áll: az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglalja magában (szociális jog), a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog).

A munkához és foglalkoztatáshoz való jog szociális jogi jellegéből következik, hogy kapcsolatban áll az egyes államok gazdaság- és szociálpolitikai karakterével, alkotmányos struktúrájával, hagyományaival. Az állam nemcsak elismerni köteles a munkához való jogot, hanem megfelelő feltételek megteremtésével köteles elősegíteni az érvényesülését. Az államnak egyfelől intézményvédelmi kötelezettsége van, illetve ki kell dolgoznia azt a feltételrendszert, amelynek segítségével minden dolgozni kívánó ember munkához juthat, vagyis előmozdítható a széleskörű foglalkoztatás. Ez a piacgazdaság viszonyai között nem feltétlenül direkt eszközöket jelent, hanem a jogi környezet és a közvetett eszközök megteremtését. Az állami kötelezettség megvalósulhat munkahelyteremtő gazdaság-, foglalkoztatás-, oktatáspolitikai kialakításával, átképzésekkel, megfelelő jogalkotási tevékenység folytatásával, munkahelyteremtő beruházásokkal, illetve egyéb módokon.

A hazai alkotmányjogi szemléleten túl mindenképpen szükséges utalni a nemzetközi jogi aspektusra, amelynek legalapvetőbb példáját a GSZKJNE adja. Ennek 6. cikk 1. bevezetése deklarálja, hogy az Egyezségokmányban részes államok elismerik a munkához való jogot – amely magában foglalja mindenkinek azt a jogát, hogy lehetősége legyen az általa szabadon választott vagy elfogadott munka útján való megélhetésre –, és megfelelő lépéseket tesznek e jog biztosítása érdekében. A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága a munkához való jogról szóló általános Kommentárjában² kijelenti, hogy a munkához való jog az emberi méltóság elválaszthatatlan, szerves része, és elengedhetetlen más emberi jogok beteljesítéséhez. A méltóságteljes élethez tehát hozzátartozik a munkához való jog biztosítása. Mindazonáltal a Kommentár azt is elismeri, hogy ez nem értelmezhető akként, hogy az egyénnek a munka megszerzésére abszolút és feltétel nélküli joga lenne.

A hazai alkotmánybírói gyakorlat ugyancsak abba az irányba mutat,³ hogy a foglalkozás szabad megválasztásához való jog az emberi méltósághoz szorosan kötődik, azonban senkinek nincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. Ennek kapcsán előbb a 20/2013. (VII. 19.) AB határozatában a testület kifejtette, hogy *„a foglalkozás szabad megválasztásához való jog az egyén autonómiájának kifejezésére, végső soron emberi méltóságának kiteljesítésére szolgáló eszköz, amely ugyanakkor a tulajdonvédelemmel, a piacgazdasággal és a gazdaságpolitikával való összefüggései következtében korlátozható. A korlátozás során meg kell teremteni az összhangot az egyén szabadsága és olyan más alkotmányos és társadalmi érdekek és értékek között, mint a környezet, az egészség, a verseny, a biztonság stb. Figyelemmel kell lenni továbbá arra, hogy az alapjog érvényesülése csak abban*

¹ Alkotmány 70/B. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához.

² General Comment No. 18: The Right to Work (Art. 6 of the Covenant), 6 February 2006

³ vö. 3102/2018. (IV. 9.) AB határozat

az esetben lehet teljes, ha felöleli a foglalkozás gyakorolhatóságát, azaz lehetőséget teremt a választás megvalósulásához. Ellenkező esetben a szabad választás joga kiüresedne.” Egy évvel később, a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat szintén megerősítette a korábbi döntésében⁴ egyaránt hivatkozott és fenntartott, az 54/1993. (X. 13.) AB határozatban kifejtett álláspontját, miszerint „a vállalkozás joga nem abszolútizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga egy meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.”

Az alkotmánybíróági gyakorlat több ízben⁵ rámutatott, hogy a vállalkozáshoz, illetve munkához való jog ún. valódi alapjognak tekintendő, amely a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. Erre a következtetésre jutott az Alkotmánybíróság a 3076/2017. (IV. 28.) AB határozatában is: „[a] munka és a foglalkozás szabad megválasztása, valamint a vállalkozás szabadságához fűződő jog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozásokkal és korlátozásokkal szemben. A korlátozások alkotmányosságának megítéléséhez azonban más-más mérce irányadó aszerint, hogy a közhatalmi intézkedés a foglalkozás szabad megválasztását, illetve a vállalkozóvá válást, avagy a foglalkozás, vállalkozás gyakorlását korlátozza. A foglalkozás szabad megválasztása és a vállalkozóvá válás körében további különbséget jelent, hogy a korlátozás objektív vagy szubjektív jellegű. A foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jognak és a vállalkozóvá válás szabadságának legsúlyosabb korlátozását az objektív korlátok jelentik, melyek az embert teljesen elzárják egy-egy tevékenység gyakorlásától. Ezzel szemben a szubjektív korlátok, mint például a szakmai képesítés teljesítése elvileg mindenki előtt nyitva áll. Következetes az alkotmánybíróági gyakorlat abban, hogy a vállalkozáshoz fűződő jog nem jelenti a vállalkozásokra érvényes jogszabályi környezet és feltételrendszer módosíthatatlanságát, vagy megváltoztathatatlanságát. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság felfogása szerint az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt jog lényegi tartalma kiváltképpen akkor sérül, ha a közhatalmi intézkedés a foglalkozás szabad megválasztásának vagy a vállalkozóvá válás jogát meghatározatlan időre teljes egészében elvonja.”

Mindez tehát azt jelenti, hogy a korlátozásoknak az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján meg kell felelnie a szükségességi-arányossági tesztnek.

3. Az általános jogegyenlőség elve

Az általános jogegyenlőség elvét az Alaptörvény XV. cikke deklarálja. Ennek (1) bekezdése kimondja, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő, illetve, hogy minden ember jogképes. Az általános jogképeség – azaz annak elismerése, hogy minden ember jogok és kötelezettségek hordozója lehet – szorosan összefügg az egyenjogúsággal, amely azonban független a jogon kívüli szempontok szerinti, társadalmi egyenlőtlenségektől.⁶ A jogegyenlőség kritériuma ellenben nem jelenti azt, hogy általában véve a megkülönböztetés tilos lenne, hanem az igazolható ok nélküli különbségtételt tekinti ez az elv alkotmányos értelemben elfogadhatatlannak. Az Alkotmánybíróság 8/2015. (IV. 17.) AB határozatában kifejtett értelmezése szerint a „jogegyenlőség klauzulája a közhatalmat gyakorlók számára azt az alkotmányos parancsot fogalmazza meg, hogy valamennyi személyt egyenlő méltóságúként kezeljenek, és egyéni szempontjaikat egyenlő mércével és méltányossággal vegyék figyelembe. Ez a követelmény az egész jogrendre kiterjed, a közhatalmat gyakorlók kötelesek egyenlő

⁴ vö. 32/2012. (VII. 4.) AB határozat

⁵ vö. 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat; 21/1994. (IV. 16.) AB határozat

⁶ vö. 61/1992. (XI. 20.) AB határozat

elbánást biztosítani a joghatóságuk alá tartozó minden személy számára. A jogegyenlőség elve ugyanakkor nem bármifajta különbségtételt, hanem csupán az emberi méltóságot sértő megkülönböztetéseket tilalmazza. Alaptörvény-ellenes, vagyis emberi méltóságot sértő megkülönböztetés abban az esetben állapítható meg, ha a különbségtétel önkényes. A hátránnyal járó különbségtétel az általános mérce szerint akkor minősül önkényesnek, ha nincs ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka. Önkényes megkülönböztetés esetén a jogalkotó azáltal nem kezeli az érintetteket egyenlő méltóságú személyként, hogy egyéni szempontjaikat nem azonos körülményekkel és méltányossággal veszi figyelembe. Ennek ellenőrzéséhez elsődlegesen az intézkedés legitim célját szükséges vizsgálni. Ez alatt azt az alkotmányosan megengedett célt kell érteni, amely a jogalkotó szándékának megfelelően a vizsgált szabályt áthatja, azt az igazolást, amely a szabály mögött áll. Ezen kívül szükséges értékelni egyfelől azt, hogy az intézkedés alkalmas-e a legitim cél elérésére, másfelől pedig azt is, hogy az elérni kívánt, legitim cél által kijelölt személyek köre egybeesik-e az intézkedéssel érintett személyek körével. A szabályok fogalmi eleme ugyanis, hogy olyan általános előírásokat rögzítenek, amelyek címzettek és magatartások meghatározott körére vonatkoznak, ezáltal minden szabály létrehoz csoportokat. Valamennyi szabály kapcsán felvethető ezért az a kérdés, hogy mi a csoportképző ismérv, a jogalkotó milyen ismérvekkel határozta meg a csoportba tartozás szempontjait. A szabály akkor optimális, ha mindazokra és csakis azokra vonatkozik, akiket az intézkedés legitim célja kijelöl. Mindezen szempontok nyújtanak lehetőséget annak eldöntéséhez, hogy egy különbségtétel önkényesnek, ésszerű indokot nélkülözőnek tekinthető-e.”

4. Az alapjogok korlátozása

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az alapjog csak más alapvető jog, vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, csak a szükséges mértékben és csakis az elérni kívánt céllal arányos módon korlátozható. Az alapjog korlátozása ezért lehet az Alaptörvénynek megfelelő vagy alaptörvény-ellenes. Az alapjog-korlátozás alkotmányosságának a feltételeit általában véve az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése – az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát alaptörvényi szintre emelve – tartalmazza. Eszerint *az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg; alapvető jog más alapvető jog érvényesülése, vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.*

Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán kimondta: „[a]z állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.”⁷

⁷ vö. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, 11/2014. (IV. 4.) AB határozat

III. Az ügy érdemében

1. A mentesítés mint a rehabilitáció eszköze

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a mentesítés a rehabilitáció intézményéhez kapcsolódik. A testület több döntésében⁸ is kimondta, hogy *„a mentesítés, azaz a rehabilitáció olyan jogkövetkezményekre terjed ki, amelyeket jogszabály fűz az elítéléshez. Beálltát követően a rehabilitált személyt ebben a körben büntetlen előéletűnek kell tekinteni, és nem tartozik számon adni olyan elítéléséről, amelyre nézve mentesítésben részesült. (...) A rehabilitáció a büntetőjogi felelősségre vonás rendszerében az egyik olyan jogintézmény, amely az egyént az állam túlhatalmával szemben védi”*.

A rehabilitáció – így a mentesítés – szempontjából különös jelentősége van annak, hogy a korábban elítélt személy milyen módon képes újra beilleszkedni a társadalomba és a társadalom hasznos tagjává válni. Ezen a ponton kapcsolódik a mentesítéshez a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog. Bizonyos foglalkozások esetében az ágazati szabályozás a mentesítés beálltát követően is hátrányos jogkövetkezményeket fűz az elítéléshez, azaz meghatározott időtartamra nézve az adott szakmában való elhelyezkedés korlátjaként tekint a korábbi elítélésre, így az érintett személy számára adott esetben jelentős nehézségekkel jár e hivatások folytatása. Mindazonáltal az Alkotmánybíróság a 3102/2018. (IV. 9.) AB határozatában – megerősítve a korábban kifejtetteket, hivatkozva a 144/2008. (XI. 26.) AB határozatra – kimondta: *„A mentesítés alapjogi forrása az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az emberi méltósághoz való jog. »Az Alkotmánybíróság szerint az emberi méltósághoz való jogból következik, hogy az elítélteknek lehetőséget kell biztosítani a rehabilitációra, arra, hogy jogsértés nélkül helyálljanak egy szabad társadalom feltételei között. A reszocializáció pedig megköveteli, hogy az arra objektív szempontok alapján érdemesült elkövető számára egy későbbi, büntetéstől mentes életvitel feltételeit a jog megteremtse. Ez nem csupán a terhelt érdeke, hanem a társadalomé is, minthogy a büntetőjogon kívüli megszorítások megszűnésével, a büntetlen előéletűeket megillető tisztségek ellátására, állások betöltésére való új lehetőségek megnyílása növeli elhelyezkedési esélyeiket, ami pedig csökkenti a társadalmi gondoskodás költségeit, lehetővé teszi az elítélt számára a bűnismétlés elkerülését.«[...]*”

Az e döntésben hivatkozott 144/2008. (XI. 26.) AB határozatban a testület többek között a személy-és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenységre vonatkozó törvényi szabályozás alkotmányosságát vizsgálta. E szabályozás lényege az volt, hogy a törvény értelmében a felsorolt bűncselekmények valamelyike miatt elítélt vagy intézkedéssel sújtott személyek esetében a mentesítést követően a büntetés vagy intézkedés külön jogszabályban meghatározott bűnügyi nyilvántartásának időtartamáig, azaz gyakorlatilag további 3-15 évig egységesen, differenciálás nélkül, teljes mértékben ellehetetlenült az érintett törvény hatálya alá tartozó foglalkozások gyakorlása. Ennek keretében az Alkotmánybíróság aggályosnak tekintette, hogy a vizsgált szabályozásban a foglalkozás gyakorlásának korlátozására vonatkozóan semmiféle differenciálás nem érvényesül. Ez azonban azt is jelenti, hogy a jogalkotó a foglalkozás szabad megválasztásához, az adott vállalkozás gyakorlásához való jogot időlegesen – ám döntően hosszú tartamban – teljes egészében elvonta. Ez pedig az Alkotmánybíróság szerint aránytalan alapjogi korlátozást jelent.

E határozatában a testület az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatát is alapul vette, amely szerint *„az állam megsérti a megkülönböztetés nélküli életvezetéshez való jogot, ha*

⁸ vö. 3102/2018. (IV. 9.) AB határozat, 20/2013. (VII. 19.) AB határozat, 144/2008. (XI. 26.) AB határozat

objektív és ésszerű indok hiányában korlátozza a foglalkozás gyakorlásához való jogot pusztán azon az alapon, hogy az érintettet korábban (bármilyen) bűncselekmény elkövetése miatt elítélték. Ez gyakorlatilag »másodlagos szankciónak« minősül, ami aránytalan jogkorlátozást jelent, s az Egyezmény 14. Cikkének sérelmét idézi elő.»

Az Alkotmánybíróság – amint arra a fentiekben is utaltam – több döntésében arra a következtetésre jutott, hogy a foglalkozás gyakorlásához való jog az indokolatlan állami beavatkozásokkal és korlátozásokkal szemben a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül. Ebből az is következik, hogy a munkaerőpiacra való belépés korlátozása csak szűk teret kaphat. Az alkotmányos megközelítés értelmében tehát „[a]z 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. E védelem és a foglalkozáshoz való jog korlátozása között harmóniát kell teremteni. Figyelembe kell venni, hogy az alapvető szükségletek kielégítéséhez, a tulajdonhoz elsősorban a munkán keresztül vezet az út; ezen alapszik az elítéltek eredményes reszocializációja is. A rendszeres jövedelmet biztosító foglalkozás gyakorlása alkalmas arra, hogy visszasegítse az egyént az ismételt bűnelkövetéstől mentes szabadság állapotába. Amennyiben a foglalkozás gyakorlásához való jog még a kisebb tárgyi súlyú bűncselekményekhez kapcsolódóan is, a mentesülést követően is hosszú időn át, széles körben, a jogsértés feltételezett és távoli veszélyére hivatkozással ellehetetlenül, az már nem csupán a rehabilitáció eszméje által támasztotta ésszerű igényekkel áll szemben, hanem aránytalan korlátozást is jelent.”⁹

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor elismeri a büntetett előélethez fűződő joghátrányok fennállása és az azok alól való teljes mértékű mentesülés közötti fokozatosságot jelentő átmeneti szabályozási megoldásokat. Ennek megfelelően a 20/2013. (VII. 19.) AB határozatban a testület úgy érvelt, hogy: „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 se 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”.

A szükségesség-arányosság tekintetében az Alkotmánybíróság a 3102/2018. (IV. 9.) AB határozatában összefoglalóan, a korábbi döntéseit idézve akként érvelt, hogy: „[a]mennyiben a foglalkozás gyakorlásához való jog még a kisebb tárgyi súlyú bűncselekményekhez kapcsolódóan is, a mentesülést követően is hosszú időn át, széles körben, a jogsértés feltételezett és távoli veszélyére hivatkozással ellehetetlenül, az már nem csupán a rehabilitáció eszméje által támasztott ésszerű igényekkel áll szemben, hanem aránytalan korlátozást is jelent”.

2. A foglalkoztatási korlátozás szükségességének és arányosságának kérdése

A fentiek alapján, az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a foglalkozás gyakorlásához való jog az indokolatlan állami beavatkozásokkal és korlátozásokkal szemben a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül. A munkaerőpiacra való belépés korlátozása tehát főszabály szerint csak szűk teret kaphat. Ugyanakkor a testület elfogadhatónak ítéli meg a büntetett előélethez fűződő joghátrányok fennállása és az azok alól való teljes mértékű mentesülés közötti fokozatosságot jelentő átmeneti szabályozási megoldásokat, amennyiben azok indokoltságát egy adott munkakör speciális (köz)bizalmi jellege adja. Az ügyvédi hivatás

⁹ vö. 144/2008. (XI. 26.) AB határozat; 20/2013. (VII. 19.) AB határozat; 3102/2018. (IV. 9.) AB határozat

pedig – azáltal, hogy az nem csupán vállalkozási tevékenység, hanem az igazságszolgáltatás fontos eleme – a testület gyakorlata értelmében ilyennek minősül.

Ha megvizsgáljuk az Üttv. érintett rendelkezéseit, jól látható, hogy a jogkövetkezmények szempontjából az egyik domináns kérdés a szabadságvesztés büntetés kiszabott mértéke. Hipotetikus példával szemléltetve a legenyhébb esetet: ha egy személyt 1 évig tartó szabadságvesztés-büntetésre ítélnék, a Btk. 100. § f) pontja értelmében a büntetés kitöltését vagy végrehajthatóságának megszűnését követő 3 év elteltével áll be a mentesítése, amelyet követően az Üttv. szerint további 5 évig nem kérheti felvételét az ügyvédi kamarába. Vagyis, egy ügyvéd által elkövetett kisebb súlyú, 1 évet meg nem haladó tartamú szabadságvesztés büntetéssel szankcionált bűncselekmény esetében az érintett ügyvéd a büntetés kitöltését követően *összesen 8 évig* nem folytathat ügyvédi tevékenységet, amely lényegében már alkalmas lehet arra, hogy ő olyan mértékben kiessen szakmája gyakorlásából, hogy későbbi ügyvédi tevékenysége érdemben ellehetetlenüljön. Ám nem lehet figyelmen kívül hagyni az ügyvédi szakma mibenlétének e kérdés megítélésével összefüggésben releváns jellegzetességeit, amelyek okán az érintett személy foglalkoztatáshoz való alapjogának érvényesülésén túl további szempontokra is figyelemmel kell lenni.

Az ügyvédi hivatás etikai szabályairól és elvárásairól szóló 6/2018. (III. 26.) MÜK szabályzat preambuluma deklarálja, hogy *az ügyvédi hivatás tiszteletben tartása a jogállamiság és a demokrácia elengedhetetlen feltétele a társadalomban*. Az etikai szabályzat mellékletét képező, a magyar ügyvédi kar által elfogadott és tiszteletben tartott Európai Unió Ügyvédek Etikai Kódexe 2.2. pontja pedig úgy fogalmaz, hogy: „*[b]izalmi viszony csak akkor létezhet, ha az ügyvéd becsülete, tisztessége és feddhetetlensége megkérdőjelezhetetlen. Ezen hagyományos erények az ügyvéd szakmai kötelezettségei.*” Az ügyvédi etikai szabályok egyértelművé teszik tehát a szakma értékeinek tiszteletben tartásához fűződő társadalmi érdeket, amelyből – figyelemmel az Alkotmánybíróság fent bemutatott érveléseire – természetesen következik, hogy a hivatás folytatásához az átlagos munkavégzési feltételeken túl további, szigorúbb feltételekkel kell számolni. A büntetett előélethez a mentesítést követően fűzött további joghátrány – a hivatás gyakorlásának időleges tilalma – ezért *alkotmányos értelemben olyan szükséges korlátozásnak tekinthető*, amely éppen az ügyvédi szakma igazságszolgáltatáshoz fűződő, más személy alapvető jogát érintő (a képviselt védelemhez való joga) hivatásként való értékelhetőségéből, valamint e hivatás speciálisan érzékeny, bizalmi viszonyon alapuló tisztességességéhez és feddhetetlenségéhez fűződő igényből ered.

Mindazonáltal a már hivatkozott alkotmánybíróági gyakorlat a korlátozás szükségességén túl egyértelműen megköveteli annak arányosságát is. Ennek szempontjait részletezte a testület a későbbi több döntésében is megerősített 20/2013. (VII. 19.) AB határozatában. E szerint a büntetett előéleten alapuló korlátozás alanyi jellegű korlátnak tekinthető, mivel az egyén előéletéhez, mint szubjektív ismérvhez kapcsolódik. A korlátozás jellegének feltárásán túl a testület szerint vizsgálni kell, hogy a mérték meghatározásához milyen szakmai és célszerűségi szempontok vezettek. Fontos, hogy e döntésében az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a testületnek nincs joga, felhatalmazása abban a kérdésben állást foglalni, hogy helyesek és indokoltak-e a büntetőpolitika által megfogalmazott szükségletek, követelmények és célok, így különösen nem dönthet azok célszerűségéről és hatékonyságáról sem. „*Abban foglalhat csupán állást, hogy a normában testet öltött politikai döntés megfelel-e, összhangban áll-e az Alaptörvény rendelkezéseivel. Ennek megfelelően a konkrét ügy kapcsán önmagában nem bírálhatta felül azt a jogalkotói megfontolást, amely a büntetőjogi felelősség és a hátrányos jogkövetkezmények alól való mentesülés differenciálásának alapjául szolgált, és meghatározta a cselekmények, a bűnösség és szankciók azon körét, amelyek esetében a jogkövetkezmények a mentesülést követő időintervallumban is érvényesülhetnek.*”

Figyelemre méltó továbbá, hogy a testület ugyanezen határozatában a vizsgálatával érintett szabályozást megelőzően hatályban volt korábbi szabályozás rendszerét tekintette viszonyítási alapnak az arányosság szempontjai tekintetében.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben részletezettek nyomán jelen vizsgálatom során elengedhetetlennek bizonyult egyfelől a korábbi ügyvédi szabályozás, másfelől a többi, a közbizalmi vagy más okból eredően speciális megítélésű egyes hivatásrendeknél alkalmazott szabályozás áttekintése.

2.1. A korábbi ügyvédi törvényi szabályozás

A korábbi szabályozás 2010-ben jelentősen módosult. 2010. január 1. előtt ugyanis az Ütv. 13. § (4) bekezdés c) pontja úgy fogalmazott: *„Nem vehető fel a kamarába az, akit a bíróság szándékos bűncselekmény elkövetése miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélt, a büntetés kitöltésétől, illetőleg a végrehajthatóság megszűnésétől számított 10 évig, akinek a szabadságvesztés büntetés végrehajtását próbaidőre felfüggesztették, a próbaidő leteltétől számított 3 évig”*.

Azon túlmenően tehát, hogy a korábbi szabályozás figyelembe vette a szabadságvesztés büntetés végrehajtásának elrendelését vagy felfüggesztését, nem volt figyelemmel más szempontra, amely alapján a foglalkoztatási tilalom személyre szabhatóbb lett volna és csak a legszükségesebb mértékig terjedt volna. 2010-ben azonban hatályba lépett az Ütv. fent hivatkozott rendelkezéseivel megegyező új, differenciáltabb szabályozás, amelynek a háttérében a – szintén fentebb hivatkozott – 144/2008. (XI. 26.) AB határozat áll. E törvénymódosítás a végrehajtott szabadságvesztésre ítézés alapjául szolgáló cselekmény szándékosságának megkövetelésén túl, az Alkotmánybíróság döntése nyomán már nem csupán aszerint differenciál, hogy a kiszabott szabadságvesztés büntetés végrehajtását felfüggesztette-e a bíróság, illetve annak végrehajtását elrendelte-e; hanem utóbbi esetén a kiszabott büntetés időtartama szerint két kategóriát különböztet meg; továbbá önálló okként jelenik meg a kényszergyógykezelés elrendelésével való érintettség is. Az új szabályozás így külön kezeli az öt évet el nem érő, illetve az öt évet elérő vagy azt meghaladó, végrehajtandó szabadságvesztés büntetés miatti kizárás időtartamát.

Az immáron differenciáltabb szabályrendszer megalkotásával *a jogalkotó a korlátozás arányosságának megteremtése felé tett lépéseket. Az pedig – amint azt az előzőleg hivatkozott AB döntés is kifejtette – az alkotmányossági szempontú mérlegelés körén kívüli, büntetőpolitikai kérdés, hogy a szabályozáson belül alkalmazott különbségtételek szakmailag mennyiben tekinthetők helytállónak.*

2.2. Más hivatásrendek esetében érvényes korlátozások

Tekintettel arra, hogy az ügyvédi szakma nem egyszerűen munkajogviszonynak tekintendő, hanem hivatásnak, annak valamennyi hivatásetikai és speciális, adott esetben a tevékenység gyakorlója számára az általánosnál szigorúbb feltételekkel operáló szabályrendszerével; továbbá, hogy az ügyvédi tevékenység az igazságszolgáltatás rendszerének egyik alapköve, a tisztességes eljáráshoz, azon belül a védelemhez való jog érvényesítésének legfőbb eszköze: a hasonlóan speciális, bizalmi viszonyon alapuló, hivatásrendként funkcionáló szakmák vonatkozó szabályozását áttekintettem. Az összehasonlítás segítése érdekében az IM az alábbi táblázatban foglalta össze az egyes hivatásrendekre vonatkozó releváns szabályozást.

Törvényhely	Szándékos bűncselekmény miatt kiszabott <u>ötévi</u> vagy <u>azt meghaladó</u> végrehajtandó szabadságvesztés büntetés esetén	Szándékos bűncselekmény miatt kiszabott <u>öt évet el nem érő</u> végrehajtandó szabadságvesztés büntetés esetén
A közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 17. § (3) bekezdés c) pontja	a mentesítés beálltától számított <u>tizenkét évig</u>	a mentesítés beálltától számított <u>tíz évig</u>
Az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXV. törvény 11. § (5) bekezdés a) pontja	a mentesítés beálltától számított <u>tizenkét évig</u>	a mentesítés beálltától számított <u>tíz évig</u>
A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 4. § (2) bekezdés c) pontja	a mentesítés beálltától számított <u>tizenkét évig</u>	a mentesítés beálltától számított <u>tíz évig</u>
A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény 11. § (4) bekezdés c) pontja	a mentesítés beálltától számított <u>tizenkét évig</u>	a mentesítés beálltától számított <u>tíz évig</u>
A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény 41. § (1) bekezdés c) pontja	a mentesítés beálltától számított <u>tizenkét évig</u>	a mentesítés beálltától számított <u>tíz évig</u>
A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 20. § (2e) bekezdés a) pontja	a mentesítés beálltától számított <u>tíz évig</u>	a mentesítés beálltától számított <u>nyolc évig</u>
A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 39. § (1c) bekezdés a) pontja	a mentesítés beálltától számított <u>nyolc évig</u>	a mentesítés beálltától számított <u>öt évig</u>
Az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény 22. § (1) bekezdés c) pontja	a mentesítés beálltától számított <u>nyolc évig</u>	a mentesítés beálltától számított <u>öt évig</u>
A honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvény 12. § (3) bekezdés a) pontja	a mentesítés beálltától számított <u>nyolc évig</u>	a mentesítés beálltától számított <u>öt évig</u>
A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 82. § (4) bekezdés a) pontja	a mentesítés beálltától számított <u>nyolc évig</u>	a mentesítés beálltától számított <u>öt évig</u>

E táblázatból kitűnik, hogy az ügyvédekre vonatkozó foglalkoztatási tilalom közel sem a legszigorúbb megkötéseket szabályozza, míg az igazságszolgáltatás többi szereplője tekintetében – ideértve tágan értelmezve a bírákon és ügyészeken kívül a nyomozó hatóságként működő rendőrséget is – a törvényi rendelkezések 10, illetve 12 évig tartó tilalmat határoznak meg. Ezért megállapítható, hogy az *Üttv. foglalkoztatási tilalomra vonatkozó rendelkezései a más hivatásrendekhez való viszonyában sem minősülnek eltúlzottnak és aránytalannak.*

Összességében tehát az Üttv. 22. § (1) bekezdés c) pont ca) és cb) alpontjai álláspontom szerint – különös figyelemmel a fent részletesen kifejtett alkotmánybíróági gyakorlat megállapításaira, az azok alapján levonható elvi következtetésekre – nem jelentik az Alaptörvény XII. cikke szerinti foglalkozáshoz való jog szükségtelen és aránytalan korlátozását.

3. A kegyelmi mentesítés alkalmazhatósága az Üttv. 22. §-a kontextusában

3.1. A büntetőjogi arányosság

3.1.1. A büntető anyagi jog dogmatikájában az arányosság elvének érvényesülése alapvető elv. Erre lehet következtetni már az Alkotmánybíróság korai döntéséből is; az 1214/B/1990. AB határozat ugyanis kimondta: a büntetéssel történő jogkorlátozásnak – mértékét tekintve is – meg kell felelnie az arányosság, a szükségesség és az ultima ratio elveinek. Az egyes büntetési nemek között a szabadságvesztés büntetés a legsúlyosabb büntetőjogi szankciónak minősül, hiszen az egyén személyes szabadságának teljes elvonásával jár egy meghatározott időtartamra (vagy életfogytig). A büntetés kiszabása során ugyanakkor számos körülmény mérlegelésére szükség van ahhoz, hogy a bírósági döntés által végül kiszabott szankció súlya igazodjon a cselekmény súlyához, az elkövetés körülményeihez és az elkövető szubjektív sajátosságaihoz. Annak érdekében, hogy a legsúlyosabb szankciónak minősülő szabadságvesztés büntetés valóban csak végső eszköz legyen, a Btk. megteremti a kiszabott szabadságvesztés büntetés *próbaidőre való felfüggesztésének lehetőségét* is. Ezt az elkövető kedvező személyi körülményei, illetve a bűncselekmény enyhébb társadalomra veszélyessége, tehát a cselekmény kisebb tárgyi súlya indokolhatja. Amint azt az Alkotmánybíróság a 8/2015. (IV. 17.) AB határozatában elemezte: „*a végrehajtandó szabadságvesztés az elkövetőre nézve nyilvánvalóan súlyosabb büntetés, mint végrehajtásában felfüggesztett szabadságvesztés. A büntetés végrehajtásának a felfüggesztésével ugyanis a bíróság az elítéltet kedvezményben részesíti. Ezen kedvezmény alapján az elkövetőnek nem kell büntetését büntetés-végrehajtási intézetben letöltenie, életét szabad körülmények között élheti. Ennek ellentételezéseként a bíróság legalább a kiszabott szankció tartamát elérő, de azt akár jóval meghaladó tartamban próbaidőt állapít meg. A próbaidő alatt a bíróság – törvényben meghatározott esetekben – elrendelheti a szabadságvesztés végrehajtását.*” Látható tehát, hogy igazodva az enyhébb körülményekhez, a végrehajtásában felfüggesztett szabadságvesztés büntetés enyhébb mértékben jár az elítélt alapvető jogainak és életkörülményeinek korlátozásával, illetve a személyes szabadságának elvonására ez esetben a próbaidő eredményes letelte után már nem kerülhet sor az érintett bűncselekmény miatt.

A próbaidő eredményes eltelte tényéhez ezen kívül más előny is társul: a Btk. 100. §-a értelmében ugyanis a felfüggesztett szabadságvesztés büntetés esetében *a törvényi mentesítés – feltéve, hogy a szabadságvesztés végrehajtását nem rendelik el – a próbaidő leteltének napján áll be, további külön várakozási idő nélkül.*

3.1.2. Az eltérő súlyú szankcióhoz társított eltérő jogkövetkezmények tekintetében mindenekelőtt felmerül a kérdés, hogy az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése szerinti jogegyenlőség aspektusából az eltérés létjogosultsága mennyiben igazolható alkotmányosan.

Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság 8/2015. (IV. 17.) AB határozatának érveléséből szükséges kiindulni. Ebben a döntésében a testület az előzetes bírósági mentesítés jogintézményét többek között arra alapozva vizsgálta meg, hogy mivel a felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt személy az ítélet jogerőre emelkedését követően már nem részesíthető előzetes bírósági mentesítésben – és a Btk. ekkor hatályos rendelkezései értelmében utólagos mentesítésben sem –, indokolatlanul hátrányos helyzetbe kerül-e a végrehajtandó szabadságvesztésre ítélttel szemben (akik esetében utóbb a bíróság dönthet a mentesítésről).

Az Alkotmánybíróság e határozatában a korábbi gyakorlatára támaszkodva kifejtette, hogy az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése szerinti általános jogegyenlőségi szabály a jogrend valamennyi szabálya tekintetében azért biztosítja az egyenlő kezelés követelményét, mert az egyenlőség végső alapja az egyenlő méltóság. Valamely szabályozás abban az esetben nem felel meg az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt mércének, ha végső soron az emberi méltósághoz fűződő jogot sérti. Az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a bírói mentesítéssel érintett vizsgált *két elítélti csoport – a felfüggesztett és a végrehajtandó szabadságvesztésre ítélt – helyzete* a kedvezmények odaítélése szempontjából releváns körülmények tekintetében, a büntetés végrehajtásának befejezését követően *alapvetően eltérő*. E tekintetben tehát a két elítélti kört nem lehet homogén csoportként kezelni, így értelemszerűen az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése szerinti jogegyenlőségi klauzula megsértéséről nincs szó.

A felfüggesztett és a végrehajtandó szabadságvesztésre ítéléshez kapcsolódó jogkövetkezmények vonatkozásában a fentiek alapján tehát nem a jogegyenlőségi klauzulából célszerű kiindulni, hanem *a büntető anyagi jogi szabályozás arányosságon alapuló fokozatos szemléletét tükröző rendszeréből*. Ehhez igazodóan az *Üttv. is enyhébb jogkövetkezményeket állapít meg a végrehajtásában felfüggesztett szabadságvesztés büntetéssel sújtott személy számára, mint a végrehajtandó szabadságvesztés kiszabása esetén*. A törvény szerint ugyanis az érintett személyt a végrehajtandó szabadságvesztés esetén alkalmazott, a mentesítés beálltától számított további 5, illetve 8 év helyett „csupán” a próbaidő leteltétől számított 3 évig „tiltja el” az ügyvédi kamarai tagságtól.

3.2. A bírósági és a kegyelmi mentesítés

Amint az az IM fent bemutatott válaszából is tükröződik, a büntetett előlethez fűződő hátrányos jogkövetkezmények rendszerében egyéni mentesülési lehetőségeket teremt a büntetőjogi szabályozás. Így lehetőség van *a bíróság döntése alapján*, valamint *köztársasági elnöki kegyelem alapján mentesítésre*.

Az *előzetes bírósági mentesítésről* az elítélt érdemessége esetén a perbíróság dönthet a felfüggesztett szabadságvesztés kiszabásáról szóló ítéletében. A mentesítés feltételes lesz, azaz az ítélet jogerőre emelkedése időpontjától ugyan érvényesül, azonban, ha a próbaidő alatt a szabadságvesztés végrehajtását elrendelik, akkor az előzetes mentesítés hatályát veszti, és életbe lépnek a törvényi mentesítés szabályai. [Btk. 102. §]

Utólagos bírósági mentesítésnek az elítélt kérelmére 2015. július 1-je óta nem csupán végrehajtandó, hanem *felfüggesztett szabadságvesztés büntetés kiszabása esetében is helye lehet*, ha erre az elítélt érdemes, és a szabadságvesztés kitöltésétől, illetve végrehajthatósága megszűnésétől a törvényi mentesítésre megállapított várakozási idő fele, felfüggesztett szabadságvesztés esetén pedig a próbaidő fele, de legalább egy év már eltelt. [Btk. 101. §]

A *kegyelmi mentesítés* pedig olyan egyedi döntésen alapul, amely értelmében a köztársasági elnök az elítéltet akkor is mentesíti a büntetett előlethez fűződő hátrányok alól, ha mentesítésnek egyébként nem lenne helye a törvény szerint. [Btk. 104. §] Kegyelmi mentesítésre a felfüggesztett és a végrehajtandó szabadságvesztés esetén is lehetőség van.

3.3. *A kegyelmi mentesítés joghatása a felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt ügyvédekre*

A beadványozó azért fordult hivatalomhoz, mert az Üttv. a kegyelmi mentesítés alapján csak a végrehajtandó szabadságvesztés esetén írja elő az ügyvédi hivatás gyakorlására vonatkozó várakozási idő alóli mentesülést, míg a felfüggesztett szabadságvesztés esetén nem. Ugyanis az Üttv. 22. § (3) bekezdése alapján a kegyelmi mentesítés csak az (1) bekezdés c) pont ca) és cb) alpontjának – azaz a végrehajtandó szabadságvesztésre ítélet esetén megállapított 5, illetve 8 éves várakozási időtartamnak – alkalmazását zárja ki, a c) pont cc) alpontjának – a felfüggesztett szabadságvesztés esetére megállapított 3 éves várakozási idő – alkalmazását azonban nem. *Vagyis, a végrehajtandó szabadságvesztés büntetés esetében adható kegyelmi mentesítés során az Üttv. értelmében a döntés hatálya a Btk. szerinti mentesítési időtartamon túl kiterjed az Üttv. által meghatározott tilalmi időszakra (5, illetve 8 év) is, míg a felfüggesztett szabadságvesztés esetén ilyen mentesülés az Üttv. szerinti 3 éves várakozási idő alól nincs.* E szabályozásnak a szakmai indoka nem ismert, és ez az IM válaszából sem derül ki pontosabban.

Felmerül a kérdés, hogy ez a megoldás mennyiben felel meg az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt követelménynek.

A 3.1.2. pontban kifejtettekre utalva ugyanis – ahol az alkotmánybíróági gyakorlatot alapul véve arra a megállapításra jutottam, hogy a felfüggesztett és a végrehajtandó szabadságvesztésre ítélet jogkövetkezményei vonatkozásában nem a jogegyenlőségi klauzulából, hanem a büntetőjogi arányossági elvből szükséges kiindulni – fontos leszögezni, hogy a jelen kérdéskör esetében a jogegyenlőség aspektusából vizsgált, összehasonlítandó csoport más, mint a hivatkozott AB döntésben. Jelen esetben az egybevetés alapját a kegyelmi mentesítésben részesített ügyvédek kétséget kizárólag homogén csoportja adja, amelynek két alcsoportját képezi a felfüggesztett és a végrehajtandó szabadságvesztésre ítélt ügyvédek köre. Megállapítható, hogy az egyik vizsgált alcsoport, azaz a felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt, ám kegyelmi mentesítésben részesített ügyvédek esetében – szemben a végrehajtandó szabadságvesztésre ítélt, ám kegyelmi mentesítésben részesített ügyvédekkel – a szabályozás nem ad felmentést az ügyvédi hivatás gyakorlására vonatkozó várakozási idő alól, és e megoldás ésszerű oka nem ismerhető meg.

Ez a szabályozás ezért az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében rögzített általános jogegyenlőség követelményével összefüggő visszásságot valósít meg, amely az Üttv. olyan tartalmú módosításával orvosolható, hogy az Üttv. 22. § (3) bekezdése alapján a kegyelmi mentesítés az (1) bekezdés c) pontjának cc) alpontja alkalmazását is kizárja.

Emellett szükséges megjegyezni, hogy a szabályozás nem áll összhangban azzal az arányossági elven alapuló – a Btk. rendszerét is átható – jogalkotói koncepcióval sem, mely szerint a végrehajtásában felfüggesztett szabadságvesztés büntetéshez enyhébb jogkövetkezményeknek kell társulniuk, mint a végrehajtandó szabadságvesztés büntetéshez.

4. Az ügyvédi várakozási idő kezdete a felfüggesztett szabadságvesztésre ítélet esetén

Az Üttv. szerinti várakozási időre vonatkozó szabályozás vizsgálata keretében – figyelemmel az IM által a kegyelmi mentesítéssel összefüggésben küldött válaszban foglaltakra is – hivatalból észleltem, hogy az Üttv. szerinti várakozási idő szabályozása a felfüggesztett szabadságvesztésre ítélet vonatkozásában nem csupán a kegyelmi mentesítés esetében aggályos, hanem *a bírósági mentesítés szempontjából* is. Ennek oka, hogy az Üttv. 22. § (1) bekezdés c) pont cc) alpontja a felfüggesztett szabadságvesztés esetében az ügyvédi várakozási idő kezdetét *a próbaidő leteltének napjához* igazítja, míg az a ca) és cb) pontok esetén a

mentesítés beálltától kezdődik. Ez azért aggályos, mert ha az érintett személyt a bíróság előzetes vagy utólagos mentesítésben részesíti, az *nem érinti a felfüggesztett szabadságvesztés büntetés próbaidéjét*; utóbbi ugyanis változatlanul – azaz a bírósági mentesítés időpontjához képest további, hosszabb időtartamra – fennmarad.

Az Üttv. e megoldása az esetleges bírósági előzetes vagy utólagos mentesítés joghatását tehát gyakorlatilag nem hagyja érvényesülni, mert hiába dönt a bíróság adott esetben a büntetéskiszabás jogerejével egyidejűleg előzetes mentesítésről, vagy a próbaidő alatt a próbaidőnél korábbi időpontban történő utólagos mentesítésről, ha az Üttv. az ügyvédi szakma folytatását a próbaidő leteltéhez igazítja és nincs tekintettel az esetleges bírói döntésekre.

Ezáltal a bírósági mentesítés ellenére is *előfordulhat, hogy az enyhébb, végrehajtásában felfüggesztett szabadságvesztés büntetéssel sújtott elkövető az ügyvédi hivatásának gyakorlását tekintve hátrányosabb helyzetbe kerül, mint az, akit súlyosabb, végrehajtandó szabadságvesztés büntetéssel sújtottak*. Ez – az IM által ismertetett – olyan esetben állhat elő, amikor egy rövidebb tartamú végrehajtandó szabadságvesztés büntetésre ítélt személy utólagos mentesítésben részesül, ezáltal hamarabb gyakorolhatja hivatását, mint az az ügyvéd, akivel szemben a szabadságvesztés büntetés végrehajtását hosszabb tartamú próbaidőre függesztették fel. Fontos tehát rámutatni arra, hogy amellet, hogy a felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt személlyel szemben esetlegesen elrendelt kegyelmi mentesítés hatálya – az előző pontban kifejtettek szerint – a hatályos szabályozás értelmében az ügyvédi várakozási idő alól nem mentesít, az sem jelenti e hátrány kompenzációját, hogy a bíróság előzetesen vagy utólagosan dönthet az érintett személy mentesítéséről.

Ez a szabályozási megközelítés – azzal együtt, hogy a hivatkozott alkotmánybírósági gyakorlat értelmében az általános jogegyenlőség szemszögéből külön csoportként kell tekintenünk a felfüggesztett és a végrehajtandó szabadságvesztésre ítélt személyekre – *összességében inkohérens eredményre vezet*, mert végső soron az enyhébb büntetőjogi szankcióval sújtott személy (és minden bizonnyal enyhébb megítélés alá eső bűncselekmény elkövetője) kerül a foglalkoztatása szempontjából rosszabb helyzetbe. Ez pedig nem áll összhangban azzal az arányossági elven alapuló – a Btk. rendszerét is átható – jogalkotói koncepcióval, hogy a végrehajtásában felfüggesztett szabadságvesztés büntetéshez enyhébb jogkövetkezmények társuljanak, mint a végrehajtandó szabadságvesztés büntetéshez.

Ennek megvalósításához az szükséges, hogy az Üttv. a végrehajtásában felfüggesztett szabadságvesztés büntetéshez kapcsolódó várakozási időre vonatkozó szabályozása összhangba kerüljön a végrehajtandó szabadságvesztés büntetéshez kapcsolódó várakozási időre vonatkozó szabályozással. A szabályozásnak eleget kell tennie annak a követelménynek, hogy az arányosságra és a fokozatosságra építő büntetőpolitikai elvek, valamint az általános jogegyenlőségi klauzula mentén az Üttv. 22. §-ában a felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt, ám bírósági vagy kegyelmi mentesítésben részesített ügyvédek ne kerüljenek hátrányba azokhoz képest, akiket a bíróság végrehajtandó szabadságvesztés büntetésre ítélt, majd mentesítésben részesültek.

Álláspontom szerint ezért – figyelemmel az IM válaszára is – indokolt a végrehajtásában felfüggesztett szabadságvesztés büntetéshez kapcsolódó várakozási idő hatályos Üttv. szerinti szabályainak ilyen szempontú felülvizsgálata is.

IV. Intézkedésem

Az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem az igazságügyi minisztert, hogy fontolja meg a szabályozás módosítását annak érdekében, hogy*

- *a kegyelmi mentesítés hatálya a felfüggesztett szabadságvesztéshez fűzött Üttv. szerinti várakozási időre is kiterjedjen;*
- *a felfüggesztett szabadságvesztéshez fűzött Üttv. szerinti várakozási idő meghatározása során vegyék figyelembe az előzetes és az utólagos bírósági mentesítés lehetőségét is.*

Jelentésemet továbbá *tájékoztatásul megküldöm a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke részére.*

Budapest, 2020. az elektronikus dátumbélyegző szerint

dr. Kozma Ákos