

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3002/2019. (I. 7.) AB HATÁROZATA

### alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény 4. § (1) és (2) bekezdései, 66. § (1) és (4) bekezdései valamint 68. § (1) és (3) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] Az indítványozó személyesen eljárva az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál. Alkotmányjogi panaszában az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Üttv.) 4. § (1) és (2) bekezdései valamint XII. fejezete alaptörvény ellenességének a megállapítását és *ex tunc* hatállyal történő megsemmisítését kérte. Az indítványozó szerint az Üttv. támadott rendelkezései sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a XV. cikk (2) bekezdését, a XII. cikk (1) bekezdését és a XIII. cikk (1) bekezdését.
- [2] Az indítványozó az Üttv. 2018. január 1-jén hatályba lépett kifogásolt szabályozását az alkotmányjogi panasz lényege szerint azért tekintette alaptörvény-ellenesnek, mert az a korábban hatályos szabályozással szemben kötelezővé tette a jogi képviselők ellátó jogtanácsos kamarai tagságát korlátozva ez által annak szabad munkavállalását. A bíróságok előtt jogi képviselőként eljárni az Üttv. kifogásolt szabályozása alapján csak az a jogtanácsos (kamarai jogtanácsos) jogosult, aki az illetékes ügyvédi kamaránál kamarai tagságot létesít. A munkaviszonyban jogi tevékenységet végző jogtanácsos kötelező kamarai tagsága az indítványozó szerint alkotmányosan nem indokolható. Álláspontja alátámasztására az indítványozó felhívta az Alkotmánybíróság korábbi határozatait. A 3380/2012. (XII. 30.) AB határozat indokolásából kiemelte, hogy az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az ügyvédek és a jogász hivatást alkotó különböző foglalkozási ágak nem alkotnak homogén csoportot, a csoportok megkülönböztetése alkotmányosnak tekinthető. A jogászság szakmai végzettsége szempontjából alapjában véve egységes csoport, azonban a végzettség számos eltérő jogállású, feladat-és hatáskörű jogi hivatás gyakorlását teszi lehetővé. A szakmai kamarák alapvetően nem érdekképviseleti szervezetek, nem az egyesülési jog alapján jönnek létre, ahol a tagok határozzák meg a szervezeti célokat. A kamarák törvény alapján jönnek létre és közfeladatot látnak el, azaz olyan feladatot, amelyet egyébként az államnak kellene megvalósítania.
- [3] Az indítványozó a 428/B/1998. AB határozatra hivatkozással összegezte az ügyvédi hivatás sajátosságait. Kiemelte, hogy az ügyvédi tevékenység közjogi jellegű; az ügyvéd szabad és független ezért nem vállalhat olyan kötelezettséget, ami a függetlenségét veszélyezteti. Az ügyvéd törvény alapján részt vesz az alkotmányos alapjogok érvényesítésében, ügyfelet képvisel polgári ügyekben, védelmet lát el büntető ügyekben tevékenysége ezért közjogi természetű, függetlenségének a követelményét tevékenységének az alkotmányos alapjogokkal való közvetlen kapcsolata indokolja. Az indítványozó utalt továbbá arra is, hogy az ügyvéd ellát olyan jogi tevékenységet is, amely nem feltétlenül kapcsolódik „közjogias” tevékenységhez, ilyen egyebek mellett a jogi

tanácsadás vagy a szerződésszerkesztés. Az indítványozó a jogtanácsosokra vonatkozó szabályozás alapján kifejtette, hogy a jogtanácsosi kar álláspontja szerint nem alkot homogén csoportot az ügyvédi karral, nemcsak a szabályozottsága folytán fennálló státusza miatt, de a miatt sem, hogy az általuk végzett tevékenység eltérő. Kiemelte, hogy a jogtanácsos az Üttv. 66. § (1) bekezdése szerinti tevékenységét munkaviszony alapján a munkáltatója számára gyakorolja, ezen az sem változtat, hogy az Üttv. a munkáltatót ügyfélnek nevezi. A jogtanácsos munkaviszonyban „jogi szakértőként” dolgozik és képviseli a munkáltatóját, azaz függ a munkáltatójától. Az indítványozó szerint ezzel feloldhatatlan ellentétben áll az Üttv. 69. § (1) bekezdése, amelynek értelmében a munkaviszonyra vonatkozó szabályokat „kvázi felülírhatják” az Üttv. kamarai jogtanácsosra vonatkozó rendelkezései.

- [4] Az Üttv. 66. § (4) bekezdése határozza meg a kamarai jogtanácsos által folytatható ügyvédi tevékenységet. Ennek értelmében a kamarai jogtanácsos büntető ügyben nem láthatja el természetes személy védelmét és letétet sem kezelhet. A büntető ügyekben elenyésző számban merül fel a jogi személy képviselése, így ez csak egy „elvi” lehetőség, ami nem egyezik meg a közjogi természetű, a természetes személyt megillető védelem jogával. A jogtanácsos által folytatható jogi tevékenységnek nincs tehát közjogi jellege, és közvetlenül nem hozható összefüggésbe semmilyen alkotmányos jog gyakorlásával. A jogtanácsos közfeladatot nem lát el, tevékenysége nem közérdekű. Önmagában az, hogy a kamarai jogtanácsost a polgári perben az ügyvéd jogállása illeti meg, az általa ellátott tevékenységet nem teszi közfeladattá, tevékenysége nem válik közérdekű tevékenységgé, a munkáltatója jogi képviselést látja el a perben. A kamarai jogtanácsos a jogi tevékenységét a munkaköre alapján látja el, csak a saját munkáltatóját képviselheti, hozzá más természetes személy, illetve jogi személy nem fordulhat jogszolgáltatásért. A kamarai jogtanácsossal szemben az ügyvéd független, bárki fordulhat hozzá jogszolgáltatásért tevékenysége közjogi jellegű, ezzel biztosítható a fogyasztók jogvédelme, a bírósághoz forduláshoz valamint a védelemhez való jog.
- [5] Az indítványozó szerint a jogi képviselet ellátásának a jogát nem a kamarai tagságnak, hanem a jogi szakvizsgának kell megalapozni, ezt a koncepciót támogatta a polgári perrendtartásról szóló korábban hatályban volt 1952. évi III. törvény 73/C. §-a, amely jogi képviselőnek tekintette a nem kamarai tag jogtanácsost, valamint a jogi személy és egyéb gazdálkodó szervezet alkalmazottját is, ha jogi szakvizsgával rendelkezett. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 27. § (2) bekezdése értelmében kötelező jogi képviselet esetén eljárásra jogosult a közigazgatási szerv jogi szakvizsgával rendelkező tisztségviselője vagy alkalmazottja is így a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 65. § g) pontja szerint a perben meghatalmazottként eljárhat, mert a jogszabály erre feljogosítja. A Pp. 65. § b) pontja értelmében a kamarai jogtanácsos csak az ügyvédi tevékenységről szóló törvényben meghatározott körben járhat el meghatalmazottként.
- [6] Az indítványozó szerint az Üttv. 68. § (1) bekezdésében szabályozott, a kamarai jogtanácsos által betölthető munkaviszonyok számára vonatkozó korlátozás sérti az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdését, ezért alaptörvényellenes. A kifogásolt törvényi rendelkezés értelmében – a kapcsolt vállalkozások kivételével – a kamarai jogtanácsos legfeljebb kettő, nem természetes személlyel állhat ügyvédi tevékenység folytatására irányuló jogviszonyban. Ezzel összefüggésben az indítványozó utalt arra, hogy – ahogyan arra az Üttv. miniszteri indokolása is hivatkozik – a korábbi szabályozás ilyen korlátozást nem tartalmazott, továbbá az említett korlátozás indokolásával a miniszteri indokolás adós maradt. Az indítványozó kifogásolta, hogy a korábbi szabályozás a jogtanácsosok foglalkoztatásának a számát nem korlátozta és lehetővé tette a jogtanácsos számára a megbízás alapján történő jogi képviseletet is.
- [7] A kifogásolt törvényi szabályozás ezzel szemben korlátozza a munkaviszonyok számát és tiltja a megbízási jogviszonyban történő jogi képviseletet, ezzel indokolatlanul és önkényesen korlátozza a munkához való alapjogot. Az indítványozó szerint a foglalkozások számának a korlátozása olyan alapjogi korlátozás, amely szükségességének az indokát, annak legitim célját a törvényalkotó nem határozta meg; továbbá ha felismerhető is lenne ilyen legitim cél, akkor az sem ismert, hogy miért tekinthető az említett korlátozás az elérni kívánt célhoz képest arányosnak. Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) lehetőséget ad a természetes személy számára arra, hogy akár több munkajogviszonyt is létesítsen, továbbá arra is, hogy a meglévő munkaviszonya(i) mellett megbízást is létesítsen. Amennyiben egy munkaviszonyban a kamarai jogtanácsos törvényes tevékenységet végez, akkor a több munkaviszonyban végzett ugyanolyan tevékenysége is törvényes kell, hogy legyen.
- [8] Az indítványozó a támadott törvényi szabályozást az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alapjoggal is ellentétben állónak ítélte. Kifejtette, hogy a tulajdonhoz való jog szoros kapcsolatban áll az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésben foglalt vállalkozáshoz, illetve a foglalkozás szabad megválasztásához

való alapjoggal. A foglalkozás gyakorlása anyagi előnyökkel jár, a foglalkozás gyakorlásának a korlátozása akadályozza azon javak megszerzését, amelyek egyébként a foglalkozás gyakorlóját felkészültségéből, szakképzettségéből eredően megilletnék. Az indítványozó szerint a foglalkoztatási korlátozás sérti a közérdekűséget; a vállalkozáshoz és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog korlátozása esetében a szükségességi-arányossági teszt az alkalmazandó, amelynek szükségességi elemét nem elégítheti ki a közérdekre hivatkozás.

- [9] Az indítványozó az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt törvény előtti egyenlőség követelményének a sérelmét is állította. Azt kifogásolta, hogy noha az ügyvédek és a kamarai jogtanácsosok végzettsége és képzettsége „formálisan” nem különbözik, és azonos szakmai kamarai tagsággal rendelkeznek, az Üttv. 66. § (4) bekezdése értelmében a kamarai jogtanácsosok csak bizonyos ügyvédi tevékenységeket láthatnak el. Az indítványozó szerint az állam akkor sérti meg az egyenlő bánásmód követelményét, ha valamely szabály megalkotása során olyan személyek között különböztet, akik ugyanolyan helyzetben vannak („*de jure* diszkrimináció”), illetve ha nem veszi figyelembe a személyek között ténylegesen meglévő különbségeket („*de facto* diszkrimináció”).
- [10] Ha a jogtanácsosi és az ügyvédi hivatásokat homogén csoportnak tekintenénk, akkor az indítványozó szerint az Üttv. azért tesz hátrányos megkülönböztetést a jogtanácsosokkal szemben, mert ők csak az ügyvédi tevékenység egy részét gyakorolhatják legfeljebb két munkajogviszonyban. Ha az Alkotmánybíróság korábbi joggyakorlatát fogadjuk el irányadónak, azaz nem tekintjük homogén csoportba tartozónak a két különböző jogász hivatást gyakorlókat, akkor az indítványozó szerint az alkotmányos megkülönböztetés alapján a két csoportra vonatkozó azonos kötelezettségek vezetnek alaptörvény-ellenességhez. Az indítványozó szerint a vizsgált esetben a „*de facto* diszkrimináció” miatt sérül az egyenlő bánásmód követelménye. Az indítványozó utalt arra, hogy nem vitatja a jogtanácsosokra vonatkozó korábbi jogi szabályozás elavultságát, azt hogy annak megújítására újraszabályozására szükség volt, azonban szerinte az állam akkor jár el alkotmányosan, ha megszünteti a jogtanácsosok kötelező kamarai tagságát és lehetővé teszi a jogtanácsosok számára azt, hogy a polgári jogviszonyok tekintetében, a nem természetes személyek részére önkényes korlátozás nélkül, teljes körűen jogi képviselést elláthassanak.
- [11] Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésben foglalt jogállamiság részét képező jogbiztonság sérelmét is állította, a „kellő felkészülési idő” hiánya miatt. Azt kifogásolta, hogy azoknak a jogtanácsosoknak, akik az Üttv. kifogásolt szabályozásának a hatályba lépését megelőzően több munkáltatóval álltak jogviszonyban nem volt elegendő felkészülési idejük arra, hogy egzisztenciájukat átrendezzék, a megélhetést biztosító jogviszonyaikat megszüntessék. Az Üttv. kihirdetésére 2017. június 21-én került sor a hatályba lépésig – 2018. január 1-jéig – eltelt rövid idő nem volt elegendő arra, hogy a jogtanácsosok a foglalkozás korlátozásából eredő joghátrányt saját tevékenységük megváltoztatásával megszüntessék.
- [12] Az indítványozó több kritikai jellegű megjegyzést is tett a kamarai jogtanácsosok kötelező kamarai tagságát előíró törvényi szabályozásra. Kifejtette, hogy a szakmai kamara nem érdekképviselői szervezet, ezért tévesnek tartja az Üttv. javaslatához készített indokolás azon hivatkozását, amely szerint a kamarai jogtanácsosok kötelező kamarai tagsága azért is indokolt, hogy a kamara elláthassa a jogtanácsosok érdekképviselőit. Arra is hivatkozott, hogy a kamarai jogtanácsosok esetében fogalmilag kizárt az ügyvédi titoktartás, ugyanakkor az iratmegőrzési kötelezettségüknek a kamarai jogtanácsosok szerinte nem tudnak eleget tenni. Erőltetettnek és szakmaiatlannak tartotta a kifogásolt törvényi szabályozást, amelynek a logikája nézete szerint nehezen engedi meg a más csoportba tartozó jogtanácsosokra vonatkozó szabályozás beépítését, „fogalomalkotási kreativitása” pedig nem ellensúlyozza az alaptörvény-ellenességét.
- [13] Az indítvány előterjesztését követően ahhoz kapcsolódóan az igazságügyi miniszter *amicus curiae* levelet terjesztett az Alkotmánybíróság elé az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján.

## II.

- [14] 1. Az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezései:

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

„XII. cikk (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.”

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

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

[15] 2. Az Üttv. indítvánnyal támadott rendelkezései:

„4. § (1) Ügyvédi tevékenységet rendszeresen és ellenérték fejében

a) ügyvéd,

b) európai közösségi jogász,

c) külföldi jogi tanácsadó,

d) kamarai jogtanácsos,

e) alkalmazott ügyvéd,

f) alkalmazott európai közösségi jogász,

g) ügyvédjelölt és

h) ügyvédi kamarai nyilvántartásba vett jogi előadó (a továbbiakban: jogi előadó) folytathat.

(2) Ügyvédi tevékenység az e törvényben meghatározott keretek között folytatható.”

„66. § (1) A kamarai jogtanácsos az ügyvédi tevékenységet nem természetes személy jogalannyal fennálló munkaviszonya, kormányzati szolgálati, közszolgálati, állami szolgálati, közalkalmazotti, rendvédelmi, hivatásos vagy szerződéses katonai szolgálati jogviszonya, egyházi szolgálati viszonya (e fejezet alkalmazásában a továbbiakban együtt: munkaviszony) keretei között,

a) ügyvédi kamarai nyilvántartásba bejelentett munkáltatója, egyházi szolgálati viszony esetében az egyházi jogi személy (e fejezet alkalmazásában a továbbiakban együtt: munkáltató),

b) munkáltatójának kapcsolt vállalkozása, vagy

c) munkáltatójával irányítási vagy fenntartói viszonyban álló szerv mint ügyfele számára gyakorolja. [...]

(4) A kamarai jogtanácsos területi kamara tagjaként az ügyvédi tevékenységek közül

a) jogi képviselet ellátását,

b) büntetőeljárásban jogi személy képviseletének ellátását,

c) jogi tanácsadást,

d) okiratszerkesztést,

e) okirat ellenjegyzését,

f) az a)–e) pont szerinti tevékenységgel összefüggésben a szerkesztett okiratok és mellékleteik elektronikus okirati formába alakítását folytathatja.”

„68. § (1) A kamarai jogtanácsos - kapcsolt vállalkozások kivételével - legfeljebb két nem természetes személy jogalannyal állhat ügyvédi tevékenység folytatására irányuló munkaviszonyban. [...]

(3) A kamarai jogtanácsos ügyvédi tevékenység folytatására megbízást nem fogadhat el.”

### III.

[16] Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapozta, amely szerint az Abtv. 26. § (1) bekezdéstől eltérően az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. Az Ügyrend 31. § (6) bekezdése ugyanakkor lehetővé teszi, hogy az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozattervezetet terjesszen a testület elé. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése értelmében a befogadhatóság kérdé-

sében az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 27. §-a szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.

- [17] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott száznolcvan napos határidőn belül terjesztette elő az indítványát. Az indítványozó aktuális, közvetlen és személyes érintettsége fennáll. Az indítványozó jogtanácsosi munkakörben fennállott munkajogviszonyát – az Mt. 66. § (8) bekezdés c) pontjában foglalt okból – az Üttv. támadott szabályozásának a hatályba lépését követően, 2018. május 17-én kelt felmondással, 2018. június 30-i hatállyal a munkáltató megszüntette. A felmondás indokaként a munkáltató arra hivatkozott, hogy az indítványozó az Üttv. hatálybalépése következtében nem tudja ellátni a jogi képviselőt is igénylő munkakörét. Az indítványozó érintettsége alátámasztására a munkáltatói felmondás mellett csatolta a 2018. január 1-jéig érvényben volt jogtanácsosi igazolványának a másolatát, továbbá a Budapesti Ügyvédi Kamara által 2017. december 13-án kiadott hatósági bizonyítványt kamarai jogtanácsosi tagsági jogviszonyáról, amely 2018. január 1-jével létesült.
- [18] Az indítványozó az Üttv. kifogásolt törvényi szabályozását támadta, amellyel szemben az általa állított jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás nem állt a rendelkezésére. Megállapítható továbbá, hogy a panasz megfelelt az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében támasztott – a határozott kérelemre vonatkozó – törvényi feltételeknek. Az indítvány megjelölte az indítványozó jogosultságát és az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 51. § (1) bekezdés és 52. § (1b) bekezdés a) pont]; az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását. Az indítványozó megjelölte továbbá az Üttv. Alkotmánybíróság által vizsgálendő törvényi rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont], valamint az Alaptörvény sérelmet szenvedett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az Alkotmánybíróság kizárólag az Üttv. azon törvényi rendelkezéseire nézve állapította meg a közvetlen hatályosulást, amelyeket az indítványozó önkéntes jogkövetése folytán alkalmaztak. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság érdemben az Üttv. 4. § (1) és (2) bekezdéseit, valamint a törvény indítvánnyal támadott XII. fejezetének 66. § (1) és (4) bekezdéseit, és 68. § (1) és (3) bekezdéseit vizsgálta. Az indítványozó indokát adta az eljárás megindításának, kifejtette az Alaptörvényben foglalt és az indítványban felhívott jogok sérelmének a lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], indokolta továbbá azt is, hogy az Üttv. támadott törvényi rendelkezései miatt ellentétesek az Alaptörvény általa felhívott rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Az indítványozó kifejezett kérelmet terjesztett elő a támadott törvényi rendelkezések *ex tunc* hatályú megsemmisítésére is [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [19] Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt hatáskörben előterjesztett panasz esetén – bírói döntés hiányában – az Alkotmánybíróságnak az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés megállapíthatóságáról kellett döntenie. Az indítványozó alkotmányjogi panaszának lényege szerint azt kifogásolta, hogy az Üttv. támadott szabályozása azzal, hogy kötelezővé tette a jogtanácsosok kamarai tagságát megsértette a törvény előtti egyenlőségre (az egyenlő bánásmódra) vonatkozó alaptörvényi rendelkezést. E mellett a munkajogviszonyok számának a korlátozásával és a megbízási jogviszony keretében végzett ügyvédi tevékenység tiltásával, valamint a kamarai jogtanácsos által csak korlátozottan végezhető ügyvédi tevékenységgel alaptörvény-ellenesen korlátozta a jogtanácsosoknak a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogát. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette, azt hogy a törvényalkotó az Üttv. támadott szabályaival megsértette-e az Alaptörvény XV. cikkének (1) bekezdését és XII. cikkének (1) bekezdését.

#### IV.

- [20] Az alkotmányjogi panasz indítvány nem megalapozott.
- [21] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az Üttv. támadott törvényi rendelkezései sértik-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság részét képező jogbiztonság alaptörvényi rendelkezésének az oltalma alatt álló „kellő felkészülési idő” követelményét. Az indítványozó azért állította a „kellő felkészülési idő” sérelmét, mert szerinte az Üttv. kihirdetése, 2017. június 21-e és a panasszal támadott rendelkezései hatályba lépése 2018. január 1-je között eltelt „rövid idő” nem volt elegendő arra, hogy azok a jogtanácsosok, akik a korábbi szabályozás alapján több munkáltatónál is jogtanácsosi tevékenységet folytattak átrendezhessék

az egzisztenciájukat, megszüntessék a korábbi megélhetésüket szolgáló ám az Üttv. által tiltott további jogviszonyaikat. Nem állt „kellő idő” rendelkezésre arra, hogy a jogtanácsosok az Üttv. támadott szabályozásából következő a foglalkozás korlátozásából fakadó joghátrányt saját tevékenységük megváltoztatásával megszüntessék. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének a függvénye. Annak elbírálása, hogy valamely konkrét jogszabály esetében mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez gazdaságpolitikai szervezési, műszaki és egyéb szempontok figyelembe vételét szükségessé tevő mérlegelési kérdés, vagyis nem alkotmányjogi probléma {3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [51]}.

- [22] A „kellő idő” követelményének alkotmányossági szempontjait az Alkotmánybíróság a 32/2015. (XI. 19.) AB határozatában az alábbiak szerint összegezte: „a kellő felkészülési idő követelményének való megfelelés vizsgálata minden esetben az adott körülmények – a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése, vagy a szabályozás normatív tartalmának kifejtése között eltelt idő, a szabályozás új kötelezettséget előíró vagy többletkötelezettséget megállapító jellege – figyelembevételével történik. Alaptörvény-ellenesség megállapításának pedig akkor van helye, ha az előbbiekre tekintettel a felkészülési idő oly mértékben rövid, hogy az új szabályozáshoz való alkalmazkodás rendkívüli nehézségekkel járna, lehetetlen, vagy felkészülési idő egyáltalán nincs biztosítva” {32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [58]}.
- [23] Ennek megfelelően a jogszabály hatálybalépési időpontjának meghatározásakor tekintettel kell lenni arra, hogy kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megszerzésére és áttanulmányozására, a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, míg a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire, illetve az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz. A kellő felkészülési idő követelményének a jogbiztonság elvéből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettségeket ír elő – legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek – a kötelezettségeik teljesítésére képesek lehessenek, és akaratuk ellenére ne kövessenek el kötelezettség-szegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást. A kellő felkészülési idő követelménye így a jogkövető magatartás tanúsítására történő felkészülést fogja át, de a jogalkalmazás gazdasági következményeire való felkészülés már védelmi körén kívül esik {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[236], melyet később megerősített: 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [26]–[27]}” {3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [46]}.
- [24] Az Alkotmánybíróság a vizsgált esetben azt állapította meg, hogy az Üttv. támadott törvényi szabályozásának a kihirdetése és hatályba lépése között a törvényalkotó biztosított felkészülési időt; a több mint öt hónapos felkészülési idő nem tekinthető oly mértékben rövidnek, hogy az érintetteknek az új szabályozáshoz való alkalmazkodása lehetetlen lett volna, illetve rendkívüli nehézségekkel járt volna. Ezt támasztja alá egyebek mellett az is, hogy a Magyar Ügyvédi Kamara hivatalos honlapján elérhető információk alapján a kamarai jogtanácsosok száma jelenleg meghaladja a 2600 főt, és a jelen alkotmányjogi panaszt előterjesztő indítványozó is kérelme alapján kamarai jogtanácsosként felvételt nyert a Budapesti Ügyvédi Kamarába. Az Alkotmánybíróság a „kellő felkészülési idő” indítványozó által állított sérelme elbírálásánál figyelemmel volt továbbá arra is, hogy az Üttv. széles körű előzetes társadalmi és szakmai egyeztetés tárgya volt, és a kodifikáció folyamatában mind az ügyvédi, mind a jogtanácsosi hivatásrendek szakmai képviselője biztosított volt. Az Alkotmánybíróság tekintetbe vette továbbá azt is, hogy az Üttv. egyes rendelkezései már 2017. október 1-jével hatályba léptek és a kamarai jogtanácsos és a jogi előadó által fizetendő regisztrációs díjról szóló 12/2017. (IX. 29.) IM rendelet kedvezményes díjakat állapított meg az érintettek számára. Ezen túlmenően az Üttv. 208. § (6) bekezdése egy olyan átmeneti törvényi rendelkezést is tartalmaz, amely a kamarai nyilvántartásba vétel iránti kérelmüket 2017. október 31-ig benyújtó jogtanácsosok számára biztosítja a zavartalan továbbműködést.
- [25] A kifejtettek tekintettel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmét állító alkotmányjogi panaszt elutasította.
- [26] 2. Az indítványozó az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot biztosító alaptörvényi rendelkezés sérelmére is hivatkozott. Érvéle szerint az Üttv. azon rendelkezése, amely értelmében a kamarai jogtanácsos – kapcsolt vállalkozások kivételével – legfeljebb két nem természetes személy jogalannyal állhat ügyvédi tevékenység folytatására irányuló munkaviszonyban [Üttv. 66. § (1) és 68. § (1) bekezdés], továbbá azon tiltó rendelkezése, amely szerint a kamarai jogtanácsos

ügyvédi tevékenység folytatására megbízást nem fogadhat el [Üttv. 68. § (3) bekezdés], valamint azon korlátozó rendelkezése, amely alapján a kamarai jogtanácsos nem teljes körű, csak korlátozott ügyvédi tevékenységet végezhet [Üttv. 66. § (4) bekezdés] a fent említett alapjog szükségtelen és aránytalan korlátozását okozza.

- [27] Az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához kapcsolódó alapjog alkotmányos védelmi körét meghatározó irányadó gyakorlatát tekintette át. „Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében elismert, vállalkozáshoz fűződő jog, valamint a foglalkozás szabad megválasztásának joga nyújt lehetőséget üzleti, hasznot hajtó tevékenységek meghatározott szakmai, hivatásbéli, gazdasági és egyéb más feltételek mellett való gyakorlásához. A munka és a foglalkozás szabad megválasztása, valamint a vállalkozás szabadságához fűződő jog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozásokkal és korlátozásokkal szemben. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt jog lényegi tartalma kiváltképp akkor sérül, ha a közhatalmi intézkedés a foglalkozás szabad megválasztásának vagy a vállalkozóvá válás jogát meghatározatlan időre teljes egészében elvonja {3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [56]}. Az Alkotmánybíróság a 3243/2014. (X. 3.) AB határozatában az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében biztosított alapjoggal kapcsolatosan elvi éllel leszögezte: [a]z Alkotmánybíróság már a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatában kifejtette, hogy a munkához való jog – hasonlóan mint a vállalkozáshoz való jog – nem biztosít alanyi jogot egy meghatározott foglalkozás végzéséhez. (ABH 1994, 117, 120.) A 327/B/1992. AB határozat arra mutatott rá, hogy a korábbi Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésébe foglalt alapjogba, mely lényegéből fakadóan csak természetes személyeket illet meg, bármely munka, hivatás, foglalkozás megválasztásának és gyakorlásának szabadsága beletartozik. A munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való alapjog azonban nem alanyi jogot garantál meghatározott foglalkozás folytatásához, tevékenység végzéséhez. (ABH 1995, 604, 609.) Másként megfogalmazva senkinek sincs abszolút joga a meghatározott foglalkozás, illetve valamely foglalkozásnak az általa kiválasztott formában történő gyakorlásához (328/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1434, 1441.). Az Alkotmánybíróság ezen gyakorlatát az Alaptörvény hatályba lépését követően a 3380/2012. (XII. 30.) AB határozatban és a 3134/2013. (VII. 2.) AB határozatban is megerősítette {ABH 2012, 783, 789.; illetve 3134/2013. (VII. 2.) AB határozat, ABH 2013, 1918, 1922., Indokolás [42]}. Nincs tehát akadálya a XII. cikk (1) bekezdésében foglalt jog korlátozásának, amennyiben a korlátozás eleget tesz az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti követelménynek [...].

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint 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. Alaptörvény-ellenes tehát a korlátozás, ha nem elkerülhetetlen, vagyis ha kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan {32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [101]}. Elsődlegesen tehát annak vizsgálata indokolt, hogy a szabályozással összefüggésben van-e olyan alkotmányosan elfogadható cél, amely az alapjog-korlátozást igazolhatja, azaz, hogy az alapjog-korlátozás szükséges-e. A korlátozás szükségessége két elemből áll: az alapjog korlátozásának alkotmányos célt kell követnie, és alkalmasnak kell lennie a cél elérésére {lásd például: 15/2016. (IX. 21.) AB határozat, Indokolás [53]} {26/2017. (X. 17.) AB határozat, Indokolás [15]–[16]}.

- [28] Az Alkotmánybíróság ezt követően az Üttv. támadott törvényi rendelkezéseit vonta vizsgálat alá annak a megállapítása érdekében, hogy azok korlátozzák-e az indítványozót a munka és a foglalkozás szabad megválasztásában, és amennyiben ez a korlátozás megállapítható az megfelel-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt az alapjogok korlátozására vonatkozó rendelkezésnek. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Üttv. hatálya – egyebek mellett – azokra a jogtanácsosokra terjed ki, akik döntésük alapján ügyvédi tevékenységet kívántak folytatni, és ezért kérték az ügyvédi kamara tagjai közé kamarai jogtanácsosként történő felvételüket.
- [29] Az indítványozó az Üttv. hatályba lépését megelőzően 2010-től kezdődően több párhuzamosan fennálló munkajogviszonyban, illetve egy megbízási jogviszonyban jogtanácsosi tevékenységet végzett, azaz jogtanácsosi hivatását, foglalkozását az Üttv. kifogásolt szabályozásának a hatályba lépése előtt már megválasztotta, és a rá irányadó korábban hatályban volt a jogtanácsosi tevékenységről szóló 1983. évi 3. tvr. (a továbbiakban: Jtvr.) alapján gyakorolta is az Üttv. támadott rendelkezéseinek a hatályba lépéséig, 2018. január 1-jéig. Az Üttv. támadott törvényi rendelkezései nem korlátozzák az indítványozó által az Üttv. hatályba lépése előtt már megválasztott jogtanácsosi hivatás, foglalkozás (munka) megválasztását, azt sem az indítványozótól, sem másától teljes egészében és meghatározatlan időre nem vonják el. Az Üttv. nem teszi kötelezővé a jogtanácsosok számára a kamarai tagságot; a jogi területen foglalkoztatott jogtanácsos és annak munkáltatója dönti el azt, hogy

fog-e a munkaviszony keretében foglalkoztatott jogtanácsos olyan tevékenységet is végezni, amely csak kamarai tagság mellett lehetséges.

- [30] Az Üttv. 2. § (2) bekezdés a) pontja erről kifejezetten rendelkezik akkor, amikor kiveszi az Üttv. tárgyi hatálya alól a munkaviszony keretében ellátott jogi tanácsadást és okírszerkesztést. Ebből következően az az Üttv. hatályba lépését megelőzően munkajogviszony keretében foglalkoztatott jogtanácsos, aki a munkáltatójával történt egyeztetést követően úgy dönt, hogy az Üttv. 66. § (4) bekezdésében szabályozott a kamarai jogtanácsosok által végezhető ügyvédi tevékenységet nem kíván ellátni, a jogtanácsosi tevékenységét kamarai tagság létesítése nélkül tovább folytathatja. Ez esetben az indítványozó által szükségtelenül és aránytalanul korlátozó szabályozásnak tekintett Üttv. 66. § (1) és (4) bekezdései valamint 68. § (1) és (3) bekezdései nem kerül alkalmazásra az indítványozóval szemben, mivel ezek a törvényi rendelkezések az ügyvédi tevékenységet végző kamarai jogtanácsosokra vonatkoznak.
- [31] Az Alkotmánybíróság a kifejtettek alapján úgy ítélte meg, hogy az Üttv. fent hivatkozott, az indítványozó által a jogtanácsosi tevékenységet szükségtelenül és aránytalanul korlátozóknak tartott törvényi rendelkezései nem korlátozzák sem a jogtanácsosi tevékenység választhatóságát, sem az indítványozó által korábban már megválasztott és a Jtvr. alapján ténylegesen gyakorolt jogtanácsosi tevékenység folytatását. Az, hogy a jogtanácsosi tevékenység részét képező, egyes tevékenységek, így az Üttv. 66. § (4) bekezdésben a kamarai jogtanácsosok számára lehetővé tett ügyvédi tevékenység – különösen az ennek részét képező jogi képviselő és okirat ellenjegyzés – az Üttv. támadott szabályozásának a hatályba lépését követően már csak kamarai tagság mellett és kamarai jogtanácsosként végezhető nem korlátja a Jtvr. hatálya alatt korábban már gyakorolt jogtanácsosi tevékenységnek. Olyan új és bármely jogtanácsos által teljesíthető objektív feltételt tartalmazó garanciális szabály, amely a tágabb értelemben vett igazságszolgáltatásba vetett közbizalmat erősíti.
- [32] A kamarai jogtanácsosok által végezhető ügyvédi tevékenység [Üttv. 66. § (4) bekezdés] részét képező jogi képviselő ellátása és okirat ellenjegyzés közjogi tartalmú és közhitelesség biztosítását igénylő tevékenységek, amelyek szoros kapcsolatban állnak az ügyvédek által végzett jogi képviselői és okirat ellenjegyzési tevékenységekkel, és ezen keresztül az Alaptörvényben foglalt alapjogok és alkotmányos értékek érvényre juttatását biztosítják. Az indítványozó által támadott törvényi rendelkezések nem az Alaptörvény XII. cikkének (1) bekezdésében foglalt munka és foglalkozás szabad megválasztásának, illetve a már megválasztott és ténylegesen gyakorolt munka és foglalkozás gyakorlásának a korlátai. Ellenkezőleg a tágabb értelemben vett igazságszolgáltatási tevékenység részét képező a kamarai jogtanácsosok által végezhető ügyvédi tevékenység végzésére vonatkozó, annak közbizalmi jellegét erősítő olyan garanciális szabályok, amelyek közvetlen kapcsolatba hozhatók az Alaptörvényben foglalt egyes alapjogokkal és alkotmányos értékekkel azok érvényre juttatását szolgálják. A kifejtettek tekintetével az Alkotmánybíróság az Üttv. indítvánnyal támadott szabályozását nem találta az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt munka és foglalkozás szabad megválasztását biztosító alapjog korlátjának, ebből következően az indítványozó által állított szükségtelen és aránytalan korlátozást nem vizsgálta, a mondott alapjog sérelmét állító alkotmányjogi panaszt elutasította.
- [34] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a kamarai jogtanácsos által ügyvédi tevékenység végzésére létesített megbízás tilalma arra a korábbi jogszabályi helyzetre reagált, amely szerint a Jtvr. alapján munkaviszonyban álló jogtanácsosok megbízási jogviszony keretében – a magánszemélyek kivételével – korlátlan számú megbízási jogviszonyt és ügyfelet tarthattak fenn és így lényegében ügyvédként működhettek a jogi szolgáltatások piacán úgy, hogy az ügyvédekre vonatkozó bármely – a jogtanácsosokhoz képest többletkövetelménynek – meg kellett volna felelniük, illetve e tevékenységüket egyenértékű felelősség biztosítás fedezte volna. Az Üttv. szabályozási koncepciója ezért részben az, hogy amennyiben a jogtanácsos ügyvédi tevékenységet, és ennek részeként jogi képviselőt és okirat ellenjegyzést is kíván végezni, akkor ezt a kamarai tagság által biztosított garanciális szabályokon keresztül végezhesse, a munkáltatóval egyeztetett önkéntes döntése alapján.
- [35] 3. Az indítványozó az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alapjog sérelmét is állította. Azt kifogásolta, hogy esetében a foglalkozás gyakorlásának a korlátozása akadályozza azon javak megszerzését, amelyek egyébként őt a felkészültségéből és szakképzettségéből eredően megilletnék. Azon túlmenően, hogy a korlátozások oka sem a támadott törvényi rendelkezésekből, sem más szabályból nem derül ki, véleménye szerint a korlátozások sértik a közérdekűséget is.
- [36] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alapjogra vonatkozó gyakorlatát a 3076/2017. (IV. 28.) AB határozatában az alábbiakban összegezte: „[a]z Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében előírt rendelkezés alapvető jogi oltalomban részesíti tulajdont. Az Alkotmánybíróság felfogása szerint a tulajdon alkotmányjogi oltalma az értékgarancia és a közérdekű korlátozás ismérvei mentén elsősor-



ban az állam közhatalmi beavatkozásaival szemben nyújt védelmet. Az Alkotmánybíróság emlékeztet az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében elismert tulajdonhoz fűződő jog körében kialakított következetes gyakorlatára, amely szerint az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével, sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványai, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A tulajdonhoz való alapjog a már megszerzett tulajdont, illetve kivételes esetekben a tulajdoni várományokat védi. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint önmagában a gazdasági vagy rendszeres jövedelemszerző tevékenység, a vállalkozási tevékenység jövőbeni nyereségének reménye nem tekinthető az alkotmányos tulajdonjog által elismert és védett tulajdoni várománynak, vagyis nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt {3024/2014. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [43]–[44]}. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a 3209/2015. (XI. 10.) AB határozatban úgy fogalmazott például, hogy a határozott időből hátralévő időre várható munkabér nem hozható kapcsolatba az Alaptörvényben szabályozott tulajdonhoz való joggal, az elmaradt munkabér kompenzációja pedig nem közjogi váromány, és az a foglalkoztatási jogviszonyok egyedi sajátosságai miatt nem vezethető le közvetlenül az Alaptörvényből (Indokolás [74]). Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ugyancsak nem áll az alkotmányjogi tulajdon védelme alatt a gazdasági tevékenység ellátásához, vagy a vállalkozási tevékenység folytatásához szükséges beruházások piaci értékállósága {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [23]} és nem tekinthető tulajdoni várománynak a gazdasági tevékenységből várható vagy remélt bevétel és nyereség sem. Önmagában a hosszabb vagy határozatlan időre szóló működési engedély alapján végzett gazdasági tevékenység és az abból származó rendszeres jövedelem nem jelenti egyúttal, hogy az adott gazdasági tevékenység megszerzett tulajdonnak vagy alkotmányosan védett tulajdoni várománynak tekinthető {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [19] és [24]}. Ezt az érvelést erősíti, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint sem önmagában gazdasági tevékenység, sem a vállalkozások és a vállalkozók által a gazdasági tevékenység végzéséhez szükséges ráfordítások és eszközök megtérülése, piaci értékállósága nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt {3024/2015 (II. 9.) AB határozat, Indokolás [44]–[45]}” {3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [50]}.

[37] Az Alkotmánybíróság figyelemmel a fentiekben ismertetett gyakorlatára a vizsgált esetben megállapította, hogy az indítványozó által kifogásolt törvényi szabályozás nem áll alkotmányjogilag értékelhető tartalmi kapcsolatban az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alapjoggal, ezért az indítványt e tekintetben is elutasította.

[38] 4. Az indítványozó szerint a jogtanácsosi és az ügyvédi tevékenység közötti megkülönböztetés sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt törvény előtti egyenlőség (egyenlő bánásmód) követelményét. Érvelése szerint az Üttv. támadott szabályozása a kötelező kamarai tagság előírásával, továbbá a munkavállalást korlátozó szabályok előírásával a homogén csoportot nem alkotó jogtanácsosok és ügyvédek között *de facto* diszkriminációt teremt; a nem egyenlők egyenlőként való kezelése az indítványozó szerint sérti az egyenlő bánásmód követelményét, és mint ilyen alaptörvény-ellenes.

[39] Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésében foglalt alaptörvényi rendelkezésekre vonatkozó gyakorlatát a 35/2017. (XII. 20.) AB határozat a következőképpen összegezte: „[a]z Alkotmánybíróság gyakorlatában a diszkrimináció tilalma a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelveként kapott értelmezést. Eszerint valamely megkülönböztetés alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogszabály alkotmányos indok nélkül tesz különbséget a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható jogalanyok között {vö.: 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [19]}.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján a tilalom elsősorban az alapvető jogok tekintetében fennálló megkülönböztetésekre vonatkozik, ugyanakkor az kiterjeszhető a teljes jogrendszerre, mivel az ott felsorolt diszkriminatív megkülönböztetések nemcsak az alapvető jogok védelmi körébe tartozó jogszabályokban, hanem bármely jogszabályban előfordulhatnak. Joggal feltételezhető, hogy az Alaptörvény értékrendje szerint ezek a megkülönböztetések akkor is tilosak, ha nem az alapvető jogok védelmi körébe eső tárgyakat szabályozó jogszabályok tartalmazzák. A tilalom ugyanis nem az alapvető jogok egyenlőségét szolgálja, amelyet az I. cikk és az Alaptörvény más rendelkezései különben biztosítanak, hanem éppen az ott megjelölt (változtatlan) tulajdonságok szerinti megkülönböztetést tiltja {42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [42], megerősítette: 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [19]}.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette azt is, hogy addig, amíg az alkotmányos alapjogokat érintő diszkriminációra vonatkozóan a vizsgálati módszere (mérceje) az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt szükségesség/arányosság tesztje, addig az alapjogokon kívüli egyéb jogokra vonatkozó diszkrimináció esetében akkor állapít meg alaptörvény-ellenes megkülönböztetést, ha annak nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka, vagyis önkényes {erre nézve lásd: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [31]–[32], összefoglalóan továbbá: 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [20]}. [...]

Az Alkotmánybíróság olvasatában az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti alkotmányértő hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A megkülönböztetés pedig akkor alaptörvény-ellenes (alkotmányellenes), ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltósághoz való joggal, és a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka, vagyis önkényes {lásd összefoglalóan: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32], összefoglalóan még: 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [48]–[49], további hivatkozásként pl. 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [20]} {35/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [41]–[44]}.

- [40] Az Alkotmánybíróságnak az indítvány tartalma alapján a jelen ügyben az ún. „fordított diszkrimináció” megállapíthatóságáról kellett állást foglalnia, azaz arról, hogy az indítványozó szerint homogén csoportba nem tartozó jogtanácsosokat és ügyvédeket egyenlőként kezeli-e az Üttv. támadott szabályozása, és ennek következtében megállapítható-e az, hogy a törvény „nem egyenlőket kezel egyenlőként”. Az Alkotmánybíróság az Üttv. támadott szabályozása alapján megállapította, hogy a jogtanácsosok és az ügyvédek a vizsgált szabályozás szempontjából nincsenek összehasonlítható helyzetben, nem alkotnak homogén csoportot. Azok a jogtanácsosok, akik nem váltak kamarai jogtanácsossá, nem tartoznak az Üttv. hatálya alá. Azok a kamarai jogtanácsosok, akik kamarai tagként végzik az Üttv. 66. § (4) bekezdésében meghatározott ügyvédi tevékenységet szintén nincsenek a vizsgált szabályozás szempontjából összehasonlítható helyzetben az ügyvédekkel, velük nem alkotnak homogén csoportot. Az Üttv. szabályozási koncepciója az ügyvédi tevékenység egységes szabályozására és az eltérő kamarai működési formák következetes megkülönböztetésére épül azzal, hogy az Üttv. 4. § (4) bekezdése értelmében természetes személy ügyvédi tevékenységet egyidejűleg csak egyetlen kamarai formában végezhet. A kamarai jogtanácsosok és az ügyvédek által végezhető ügyvédi tevékenység nem teljesen azonos; a kamarai jogtanácsosok az Üttv. 66. § (4) bekezdésben foglalt ügyvédi tevékenységet végezhetnek. Ez okszerűen következik a két hivatásrend eltérő kamarai tagságából, eltérő jogviszonyából és a kifejtett jogi tevékenységért viselt eltérő felelősségből.
- [41] Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint, önmagában az, hogy a kamarai jogtanácsosok az ügyvédek által végzett ügyvédi tevékenység egy részét az Üttv. 66. § (4) bekezdésében meghatározottak szerint végezhetik, nem jelenti a homogén csoportot egyébként nem alkotó két jogász hivatásrend (a „nem egyenlők”) „egyenlőként” történő kezelését. A két jogász hivatásrendet egymástól alapvetően megkülönböztető jellemzők az Üttv. szabályozásában is megtalálhatóak: az ügyvédek megbízási, a kamarai jogtanácsosok – korlátozott számú – munkajogviszony keretében látják el tevékenységüket, az ügyvédek által ellátható ügyvédi tevékenységhez kötelező jelleggel, az azzal arányban álló ügyvédi felelősségbiztosítás kapcsolódik, míg ilyen biztosítás megkötésére az Üttv. nem kötelezi a kamarai jogtanácsosokat. Az Üttv. 66. § (4) bekezdésében a kamarai jogtanácsosok által végezhető ügyvédi tevékenység meghatározása, – az ügyvédek által ellátható ügyvédi tevékenységhez képesti szűkítés – a működési keretek alapvető eltérését fejezi ki. A kamarai jogtanácsos természetes személlyel nem állhat ügyvédi tevékenység gyakorlására irányuló jogviszonyban, természetes személy védelmét – szemben az ügyvéddel – büntető eljárásban nem láthatja el, önálló letétkezelési tevékenységet nem végezhet, tekintettel arra, hogy a munkáltatóján kívüli személyek számára nem végezhet ügyvédi tevékenységet. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az indítványban foglalt indokok alapján az Üttv. kifogásolt szabályozása nem sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt jogegyenlőség alaptörvényi rendelkezését.

[42] 5. A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította az alkotmányjogi panaszt.

Budapest, 2018. december 17.

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1096/2018.

