

**Alkotmánybíróság**

1015 Budapest

Donáti u. 35-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

|                                                     |              |
|-----------------------------------------------------|--------------|
| <b>ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG</b>                             |              |
| Ügyszám: <u>IV/1096-0/2018</u>                      |              |
| Érkezett: <u>2018 JÚN 29.</u><br><u>Személyesen</u> |              |
| Példány: <u>1</u>                                   | Kezelőiroda: |
| Melléklet: <u>db</u>                                | <u>db</u>    |

Alulírott [redacted] az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (2) bekezdése lapján az alábbi

**alkotmányjogi panasz indítványt**

terjesztem elő:

**Az indítványozónak Alaptörvény 29. §-ára és 52. § (1) bekezdés (1b) pontjára figyelemmel határozott kérelemként kijelentett indítványa, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény 4. § (1) és (2) bekezdés, valamint XII. Fejezete sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, XV. cikk (2) bekezdését, a XII. cikk (1) bekezdését és a XIII. cikk (1) bekezdését; azokat *ex tunc* hatállyal semmisítse meg.**

Alapvető alkotmányjog jelentőséggel bír, hogy az Alkotmánybíróság állást foglaljon a jogtanácsosok kötelező kamarai tagsága és foglalkozásának szabad megválasztása, valamint a jogszabály alkalmazásához szükséges elegendő felkészülési idő tekintetében. Indítványunk indokolása igazolja, hogy e kérdések tekintetében felmerül a jogszabály alaptörvényellenessége.

1. A Kormány honlapján 2017. március 28-án jelent meg az „Előterjesztés az ügyvédi törvényről” elnevezésű közzététel, amely az ügyvédi tevékenységről szóló törvény tervezetét tartalmazta (a továbbiakban: Törvénytervezet). A törvényjavaslat 2017. április 26-án, 15371 irományszámon az Országgyűléshez benyújtásra került (a továbbiakban: Törvényjavaslat). Az Országgyűlés a törvényt 2017. június 13-án fogadta el, az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvényt (a továbbiakban: Üttv.), kihirdetésére 2017. június 21-én került sor. A panaszban megsemmisíteni kért szakaszok 2018. január 1-jén léptek hatályba. Az Abtv. 30. § (2) bekezdés második fordulata szerint a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet az alkotmányjogi panaszt benyújtani.

2. Az érintett alkotmányos jogok és követelmények

– a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk

- (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”]
- az egyenlő bánásmód követelménye [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: „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.”];
- a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog és a vállalkozás szabadsága [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz, képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.”].

3. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen panasz benyújtójaként személyes, közvetlen és aktuális érintettségemet igazolom, csatolom a 2018. január 1-jéig érvényes jogtanácsosi igazolványom másolatát, valamint a 2018. január 1-jétől hatályos, kamarai jogtanácsosi tagsági jogviszonyról hatósági bizonyítványt. Alkotmányjogi panaszom lényege, hogy a korábban hatályban volt jogszabályi szabályozással ellentétben az új szabályozás alaptörvény-ellenes; az új szabályozás a jogi képvisellet ellátó jogtanácsos kötelező kamarai tagságát írja elő és korlátozza a szabad munkavállalást. Az új szabályozás folytán jogsérelmem következett be és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. Jogsérelmem következett be akkor, amikor munkaviszonyom azért került felmondásra, mert a személyemet alkalmazó társaság hatóságok előtti jogi képvisellet nem láthattam el. (Beadványomhoz csatolom a felmondás másolatát.)

4. Az Üttv.-ben megfogalmazottak szerint, a bíróságok előtt jogi képviselőként eljárni jogosult jogtanácsos, azaz a „kamarai jogtanácsos” ügyvédi kamarai kötelező tagsága tekintetében a szabályozás alaptörvény-ellenes az alábbiak szerint.

Az Alkotmánybíróság 3380/2012. (XII. 30.) AB határozat kifejti, hogy az ügyvédek és a jogászai hivatást alkotó különböző foglalkozási ágak nem képeznek homogén csoportot, a csoportok megkülönböztetése alkotmányos. A jogászság szakmai végzettség szempontjából alapjában véve egységes csoport, azonban a végzettség számos eltérő jogállású, feladat- és hatáskörű jogi hivatás gyakorlását teszi lehetővé.

A szakmai kamarák alapvetően nem érdekképviselői szervezetek, nem az egyesülési jog alapján jönnek létre, ahol a tagok határozzák meg a szervezeti célokat. A kamarák törvényalapján jönnek létre és közfeladatot látnak el. A közfeladat általában olyan feladat, amelyet egyébként az államnak kellene megvalósítania.

Az Alkotmánybíróság 428/B/1998. AB határozata az ügyvédi hivatás sajátosságait elemezte, kiemelve különösen annak közjogi jellegét. Az ügyvéd szabad és független, ezért nem vállalhat olyan kötelezettséget, ami e függetlenségét veszélyezteti. Törvény alapján részt vesz az alkotmányos alapjogok érvényesítésében; ügyfelet képvisel és büntetőügyekben védelmet lát el, ezért tevékenysége közjogi természetű, függetlenségnek követelményét tevékenységének az alkotmányos alapjogokkal való közvetlen kapcsolata indokolja. Az

ügyvéd közjogi természetű tevékenységén túl természetesen ellát olyan jogi tevékenységet is, amely nem feltétlenül kapcsolódik a közjogi tevékenységhez; képviselőt lát el, jogi tanácsadást végez szerződést szerkeszt, stb.

A jogtanácsosi kar nem alkot homogén csoportot az ügyvédi karral, nemcsak a szabályozottsága folytán fennálló státusza miatt, hanem az általa végzett tevékenység eltérő volta miatt sem. Az Üttv. 66. § (1) bekezdése szerint tevékenységét munkaviszonya (nem természetes személy jogalannyal fennálló munkaviszonya, kormányzati szolgálati, közszolgálati, állami szolgálati, közalkalmazotti, rendvédelmi, hivatásos vagy szerződéses katonai szolgálati jogviszonya, egyházi szolgálati viszonya; a XII. fejezet alkalmazásában együtt: munkaviszony) alapján, munkáltatója számára gyakorolja. A munka törvénykönyve (Mt.) és szolgálati törvények alapján létrejött jogviszonyt nem változtatja meg az, hogy az Üttv. munkáltatót ügyfélnek nevezi, ez legfeljebb a kodifikációs fogalomcsoport-alkotás könnyítését szolgálhatja. Az ügyfél, mint fogyasztó a piacon keres szolgáltatást jogi problémájának megoldására vagy védelmének ellátására, azonban a jogtanácsos fogyasztó számára nem nyújt szolgáltatást; munkaviszonyban „jogi szakértőként” dolgozik és képviseli a munkáltatóját, azaz függ a munkáltatójától. Ezzel feloldhatatlan ellentétben áll az Üttv. 69. § (1) bekezdése, amely szerint eltérés esetén a munkaviszonyra vonatkozó rendelkezéseket a kamarai tagokra vonatkozó szabályok kvázi felülírhatják.

Az Üttv. 66. § (4) bekezdése meghatározza a kamarai jogtanácsos által folytatható ügyvédi tevékenységeket. Így büntetőügyben védelmet nem láthat el, letétet nem kezelhet. Tekintettel arra, hogy Magyarországon jogi személlyel szemben büntetőeljárás igen elenyésző számban indult, a b) pont szerinti; büntetőügyekben a jogi személy képviselőtének ellátása lényegében csak elvi lehetőségként áll fenn. A büntetőügyben ellátott képviselő egyébként sem azonos a közjogi természetű, természetes személyt megillető védelem jogával.

Megállapítható, hogy a jogtanácsos által folytatható jogi tevékenységnek nincs közjogi jellege és közvetlenül nem hozható összefüggésbe semmilyen alkotmányos jog gyakorlásával. A jogtanácsos közfeladatot nem lát el, tevékenysége nem közérdekű. Önmagában az, hogy a jogtanácsost a polgári perben az ügyvéd jogállása illeti meg, a tevékenységét nem teszi közfeladattá, illetve a tevékenysége nem válik közérdekű tevékenységgé; tevékenysége során a jogi szakvizsgával rendelkező jogtanácsos munkáltatója jogi képviselőtét látja el a polgári perben. Magánszemély vagy más jogi személy nem fordulhat jogszolgáltatásért a jogtanácsoshoz, hiszen az csak a saját munkáltatóját képviselheti, jogi tevékenységét munkaköre alapján látja el.

Ezzel szemben az ügyvéd független, bárki fordulhat hozzá jogszolgáltatásért, ezzel biztosítható a fogyasztók jogvédelme, bírósághoz fordulás joga és a védelemhez való jog; az ügyvéd tevékenysége közjogi jellegű. Így korlátozás nélkül ügyvédhez fordulhat egy gazdasági társaság vagy más jogi személy, abban az esetben is, ha jogtanácsos vagy más, jogi szakvizsgával rendelkező munkavállalója van.

A jogi képviselő ellátása jogát a jogi szakvizsgának kell megalapoznia és nem a kamarai tagságnak. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény nyilvánvalóan alkotmányos

szabályozása szerint (73/C. §) jogi képviselőnek kell tekinteni (a nem kamarai tag) jogtanácsost, valamint a jogi személy és egyéb gazdálkodó szervezet alkalmazottját is, ha jogi szakvizsgával rendelkezik.

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 27. § (2) bekezdése szerint; kötelező jogi képviselő esetén eljárásra jogosult a közigazgatási szerv jogi szakvizsgával rendelkező tisztségviselője vagy alkalmazottja is, így a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) 65. § g) pontja szerint a perben meghatalmazottként eljárhat, mert a jogszabály erre feljogosítja. A Pp. 65. § b) pontja szerint a kamarai jogtanácsos csak az ügyvédi tevékenységről szóló törvényben meghatározott körben járhat el meghatalmazottként.

Mindebből megállapítható, hogy a „munkaviszonyban” végzett jogi tevékenységet végző jogtanácsos kötelező kamarai tagsága alkotmányosan nem indokolható.

5. Az Üttv. 68. § (1) bekezdésében szabályozott, munkaviszonyok számára vonatkozó korlátozás sérti az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdését, ezért alaptörvény-ellenes.

Az Üttv. 68. § (1) bekezdése szerint a jogtanácsos legfeljebb kettő, nem természetes személlyel állhat ügyvédi tevékenység folytatására irányuló jogviszonyban. Felvetődik a kérdés, hogy miért éppen kettő, miért nem három, avagy öt. Különös figyelmet igényel az a tény is, hogy a jogszabály előkészítője a Tervezet 68. § (1) bekezdésében még úgy rendelkezett, hogy „A kamarai jogtanácsos – kapcsolt vállalkozások kivételével – csak egy jogi személlyel állhat ügyvédi tevékenység folytatására irányuló jogviszonyban.”. A Törvényjavaslat benyújtásakor ez az álláspontja megváltozott és annak 68. § (1) bekezdésében már kettő nem természetes személlyel fennálló munkaviszonyt tett lehetővé. A Törvényjavaslat általános indokolása, de a részletes indokolása sem ad magyarázatot a foglalkoztatás korlátozására, azt azonban felhívja, hogy a korábbi szabályozás ilyen foglalkozási korlátozást nem tartalmazott. A korábbi szabályozás nyilvánvalóan alkotmányos volt abban a tekintetben, hogy a jogtanácsosok foglalkoztatásának számát nem korlátozta és lehetővé tette a jogtanácsos számára a megbízás alapján történő jogi képviselőt is. A jogszabályt előkészítő igazságügyi miniszter és a Törvényjavaslatot az Országgyűléshez benyújtó kormány sem ad magyarázatot a foglalkoztatási korlátozásra, illetve a megbízási jogviszonyban történő jogi képviselő tiltására. A munkához való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. Ezeket a korlátozásokat alkotmányosan semmi nem indokolja, az önkényes, a korlátozás nyilvánvalóan alapvető jogokat sért és alaptörvény-ellenes! Ez ugyanolyan korlátozás, mintha azt mondaná ki a törvény, hogy az ügyvédnek egyszerre csak két ügyfele lehet. Kétségtelen, hogy a foglalkoztatások számának meghatározása alapjogi korlátozásnak tekintendő. A jogalkotó szándékából nem olvasható ki, hogy a korlátozást miért tartja szükségesnek, a korlátozásnak mi a legitim célja. Ha ennek magyarázatát is adta volna, arról szintén nem szól, hogy az elérni kívánt céllal ez mennyiben tekinthető arányosnak.



Az Alaptörvény XII. cikke biztosítja a munka és foglalkozás szabad megválasztásának jogát és a vállalkozáshoz való jogot. Ez – a munka törvénykönyvével összhangban – lehetőséget ad arra, hogy a szabályozás hatálya alá eső természetes személy több munkaviszonyt létesítsen, vagy munkaviszonya(i) mellett akár megbízást teljesítsen. Amennyiben egyik munkaviszonyban a jogtanácsos törvényes tevékenységet folytat, akkor egy másik, akár több munkaviszonyban végzett ugyanolyan tevékenysége is törvényes kell hogy legyen. A meghatározott számú munkaviszonyban folytatható jogtanácsosi tevékenységről szóló jogi szabályozás sérti az Alaptörvény XII. cikkét, a munka és foglalkozás szabad megválasztásának jogát.

A tulajdonhoz való jog összefügg az Alaptörvény XIII. cikkében lefektetett, vállalkozás és a foglalkozás szabad megválasztásához való alapjoggal. A tulajdon alkotmányjogi fogalma elszakad a polgári jogi tulajdon fogalmától, ezt a cselekvési autonómiát biztosító funkciója alapozza meg. Az Alkotmánybíróság a tulajdonjog védelme alá vonta a tulajdonnal összefüggő vagyoni értékű jogokat. A foglalkoztatás gyakorlása nyilvánvalóan anyagi előnyökkel jár és a foglalkoztatás gyakorlásának korlátozása akadályozza azon javak megszerzését, amelyek egyébként felkészültségből, szakképzettségből eredően a foglalkozás gyakorlóját megilletnék. Ugyanakkor ennek a korlátozásnak az oka nem tűnik ki sem a támadott rendelkezésekből, sem más szabályból.

A korlátozás sérti a korábban alkalmazott közérdekűségi tesztet, de sérti a jelenleg alkalmazandó szükségesség-arányosság tesztet is. A vállalkozáshoz és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog esetében a szükségességi-arányossági teszt az irányadó, amelynek szükségességi elemét nem elégítheti ki a közérdekre történő hivatkozás. Az arányosság vizsgálatakor mindig a konkrét tulajdon alanyából, tárgyából, funkciójából, illetve a korlátozás módjából kell kiindulni.

A foglalkozás szabad megválasztásának joga összefügg az Alaptörvény M) cikkében megfogalmazott államcélal.

6. Az Üttv. szerint, mind a jogtanácsosok, mind pedig az ügyvédek ugyanannak a szakmai kamarának a tagjai lennének, végzettségük, képzettségük formálisan nem különbözik. Azonban a jogtanácsos csak bizonyos ügyvédi tevékenységeket láthat el az Üttv. 66. § (4) bekezdése szerint. Az egyenlőség elve szerint; az egymással összehasonlítható helyzetben lévőket a jog egyformán kezeli, az eltérő helyzetben lévőket pedig különbözőképpen. 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 jogszabályalkotáskor nem veszi figyelembe a személyek között ténylegesen meglévő különbségeket (de facto diszkrimináció).

Ha a jogtanácsosi és ügyvédi hivatásokat homogén csoportnak tekintenénk, akkor látható, hogy az Üttv. hátrányos megkülönböztetést tesz a jogtanácsosokkal kapcsolatban, hiszen – korlátozott hozzáféréssel – az ügyvédi tevékenységek csak egy részét gyakorolhatják legfeljebb két munkaviszonyban. Az Üttv. 68. § (3) bekezdése szerint, a kamarai jogtanácsos ügyvédi tevékenység folytatására megbízást nem fogadhat el. Homogén csoportok esetén ez de jure diszkrimináció.

Ha – az Alkotmánybíróság korábbi döntései alapján – nem tekintjük homogén csoportnak a két különböző jogász hivatást gyakorlókat, akkor – az alkotmányos megkülönböztetés alapján – a két csoportra vonatkozó azonos kötelezettségek alaptörvénysértőek, ez de facto diszkrimináció.

A jogtanácsosok kötelező kamarai tagságára, munkavállalásának korlátozására vonatkozó rendelkezések súlyosan sértik a munka és foglalkozás szabad megválasztásának jogát, valamint de facto diszkrimináció miatt az egyenlő bánásmód követelményét.

Magunk is egyetértünk azzal, hogy a jogtanácsosokra vonatkozó, korábbi jogi szabályozás elavult, annak megújítása és újraszabályozása szükséges. Azonban a korábbi jogi szabályozás elavultsága ellenére összhangban állt az alaptörvénnyel, más jogszabályokkal koherens egységben állt. Az állam akkor jár el alkotmányosan, ha a jogtanácsosok kötelező kamarai tagságát megszünteti és a polgári jogviszonyok tekintetében nem természetes személyek részére teljes körűen, önkényes korlátozás nélkül lehetővé teszi a jogtanácsosok számára, hogy jogi képvisellet elláthassanak.

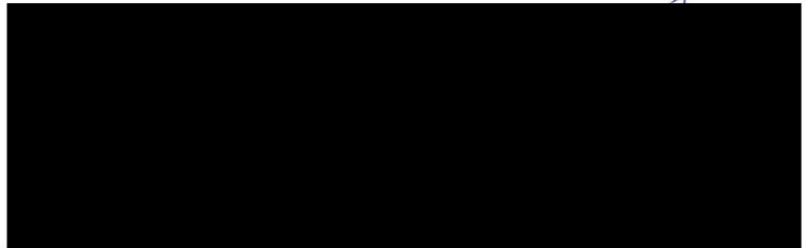
7. A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság azt is megköveteli, hogy akik a korábbi szabályozás alapján több munkáltatónál is jogtanácsosi tevékenységet folytattak, ne kényszerüljenek egzisztenciájuk átrendezésére és a megélhetést biztosító jogviszonyaik megszüntetésére. Az Üttv. kihirdetésére 2017. június 21-én került sor, tehát a hatálybalépéséig eltelt rövid idő nem lehet elegendő arra, hogy a jogtanácsos a foglalkozás korlátozásából eredő joghátrányt saját tevékenységének megváltoztatásával megszüntesse.

8. A Tervezet és a Törvényjavaslat indokolásában előadott azon hivatkozás, miszerint a jogtanácsosok kötelező kamarai tagsága azért is indokolt, hogy elláthassa a jogtanácsosok érdekképviselését, alapjában téves nézet, hiszen a kamara nem lehet érdekképviselési szervezet. Jogtanácsosok esetén az ügyvédi titok megőrzésének kérdése nem merülhet fel. Azt viszont látni kell, hogy jogviszonyából következően az iratmegőrzési feladatainak nem tehet eleget. Az Üttv. kodifikációjából látszik annak erőltetettsége és szakmaiatlansága. Logikai felépítettsége nehezen engedi meg a más csoportba tartozó jogtanácsosokra vonatkozó szabályozás beépítését, fogalomalkotási kreativitása nem ellensúlyozhatja az alaptörvény-ellenességet.

9. A panaszosnak nincs lehetősége bírósági jogorvoslattal élni az Országgyűlés által meghozott törvényekkel szemben.

10. A személyes adataim nyilvánosságra hozatalához nem járulok hozzá. Az alkotmányjogi panasz benyújtásához jogi képviselet nem szükséges. Az Alkotmánybíróság előtti eljárás illetékmentes (Abtv. 54. §).

Kelt Budapesten, 2018. év június 25. napján.



**Mellékletek:**

- az érintettséget igazoló; 2018. január 1-jéig érvényes jogtanácsosi igazolványom másolata.
- az érintettséget igazoló; 2108. január 1-jétől hatályos hatósági bizonyítvány kamarai jogtanácsosi tagsági jogviszonyról.
- munkaviszony megszűntető felmondás

