

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3179/2018. (VI. 8.) AB HATÁROZATA

a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 35.Kpk.46.443/2016/4. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes és dr. Salamon László* alkotmánybírók különvéleményével és *dr. Stumpf István* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 35.Kpk.46.443/2016/4. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Dr. Wallacher Lajos (a továbbiakban: indítványozó) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt terjesztett az Alkotmánybíróság elé a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 35.Kpk.46.443/2016/4. számú végzése ellen, annak alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérve.
- [2] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában azt kifogásolta, hogy a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) egy versenyfelügyeleti eljárásban végzésben a GVH elnöke által megadott felmentés ellenére összeférhetlenségre hivatkozással visszautasította ügyvédként történő eljárását, amely végzést a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság helybenhagyott. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény XII. cikkének és XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseinek a megsértésére hivatkozott.
- [3] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzménye, hogy az indítványozó 2008-ban a GVH Jogi Irodájának irodavezetője volt, amely munkakörével összefüggésben 2008-ban ún. *amicus curiae* megkeresést kapott a Komárom-Esztergom Megyei Bíróságtól a 22.G.40.147/2007. számú, az Artisjus Magyar Szerzői Jogvédő Iroda Egyesület (a továbbiakban: Artisjus) felperes és egy gazdasági társaság alperes közötti polgári perben. A bíróság megkeresésére a GVH Jogi Irodája nevében az indítványozó akkori beosztottja válaszolt AL-477/2008/6. számú levelében, amelyben kitért a gazdasági erőfölény megvalósulásának feltételeire, a visszaélés, azon belül is a jogdíj túlzottan magas voltának elemzésére.
- [4] Ezt követően a GVH 2014. február 12-én Vj/15/2014. szám alatt a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 70. § (1) bekezdése alapján versenyfelügyeleti eljárást indított az Artisjusszal szemben a Tpv. 21. § a) pontja és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSz.) 102. cikk a) pontja szerinti gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmának feltételezett megsértése miatt, mert észlelte, hogy az üres hordozó díj kialakításának módja és a díj mértéke, valamint a kedvezményrendszer feltételei valószínűsíthetően tisztességtelenül kerültek megállapításra. A vizsgálat a 2007. február 20-tól kezdődő időszakra terjedt ki.
- [5] A GVH 2014. november 7-én a versenyfelügyeleti eljárásba ügyfélként bevonta – többek között – az Előadó-művész Jogvédő Iroda Egyesületet (a továbbiakban: EJI) és a Magyar Hangfelvétel-kiadók Szövetsége Közös Jogkezelő Egyesületet (a továbbiakban: Mahasz), amelyek jogi képviselője az indítványozó volt a 2016. novem-

ber 12-én kelt, Vj/15-149/2014. számú, jogi képviselőként történő eljárásának visszautasításáról szóló végzés kézbesítéséig. A Vj/15/2014. számú versenyfelügyeleti eljárás 2016. december 5-én az eljárás alá vontak közösen vállalt kötelezettségeinek elfogadásával zárult. A GVH eljárást lezáró végzésének 1. pontja szerint az ügy a Fővárosi Törvényszék AL/1079/2013. számú *amicus curiae* megkeresésével összefüggésben indult.

- [6] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló versenyfelügyeleti eljárásban a GVH 2016. november 22-én kelt, Vj/15-149/2014. számú végzésével az indítványozó mint az EJI és a Mahasz közös jogi képviselőjének eljárását visszautasította. A GVH végzése indokolásában kifejtette, hogy azon per, amelyben a GVH 2008-ban a jogi álláspontját bírósági *amicus curiae* megkeresésre kifejtette és a jelen versenyfelügyeleti eljárás tárgya azonos, mindkét ügy a közös jogkezelők üres hordozói díj megállapítási jogáról, annak mértékéről és azzal kapcsolatos erőfölényes helyzetükkel való visszaélésről szól. A GVH végzése szerint az indítványozó a 2008. április 29-én kelt, AL-477/2008/6. számú levélben a jelen versenyfelügyeleti eljárásban az EJI és a Mahasz jogi képviselőjeként a korábbi GVH levéllel ellentétes jogi álláspontot fogalmazott meg (pl. erőfölény megléte a közös jogkezelést végző egyesületek vonatkozásában, illetve az erőfölénnyel való visszaélés megállapíthatósága az üres hordozói díj kapcsán).
- [7] A GVH szerint annak nincs jelentősége, hogy az indítványozó által képviselt EJI és Mahasz az *amicus curiae* megkeresést érintő polgári peres eljárásban félként nem vett részt, mivel a szerzői jogról szóló 1997. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Szt.) 20. §-a alapján az Artisjusszal közösen állapítja meg az EJI és a Mahasz a jelen ügy tárgyát is képező üres hordozói jogdíjat, így a perben állásuktól függetlenül is kihatott rájuk a peres eljárás. A GVH szerint annak van jelentősége, hogy a korábbi állásfoglalás, amelyet az indítványozó ellenjegyzett és a jelen ügy tárgya között van-e hasonlóság.
- [8] A GVH szerint a rendelkezésre álló iratok alapján megállapítható, hogy az indítványozó a GVH tisztségviselőjeként és ellenjegyzőjeként adta ki azt a 2008. április 29-i GVH állásfoglalást, amelyre a Vj/15/2014. számú versenyfelügyeleti eljárásban az Artisjus bizonyítékként hivatkozott a GVH eljáró versenytanácsának előzetes álláspontjával szemben. A GVH véleménye szerint az összeférhetetlenség az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 25. § (2) bekezdése és a Magyar Ügyvédi Kamara az ügyvédi hivatás etikai szabályairól és elvárásairól szóló 8/1999. (III. 22.) MÜK szabályzat (a továbbiakban: Ügyvédi Etikai Szabályzat) 5/8., 5/9. és 5/11. pontjai alapján áll fenn, ezért az indítványozónak a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 40. § (4) bekezdése első mondatának második fordulata alapján a meghatalmazást vissza kellett volna utasítania, ennek hiányában a GVH-nak jogi tények alapján a képviselő alkalmatlanságát kellett megállapítania és visszautasítania a meghatalmazott eljárását, mivel e tárgyban az Ütv. 25. § (2) bekezdése alapján felmentés nem adható.
- [9] Az indítványozó felülvizsgálati kérelme alapján eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 35.Kpk.46.443/2016/4. számú végzésével az indítványozó felülvizsgálati kérelmét elutasította. A bíróság indokolásában kifejtette, hogy ügydöntő jelentőséggel bír annak vizsgálata, hogy az AL-477/2008/6. számú állásfoglalással érintett *amicus curiae* eljárás tárgya és a Vj/15/2014. számú versenyfelügyeleti eljárás tárgya között azonosság, illetve hasonlóság fennáll-e.
- [10] A bíróság indokolásában rögzítette, hogy az AL-477/2008/6. számú állásfoglalással érintett polgári per a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság előtt az Artisjus felperes és egy gazdasági társaság alperes között, szerzői jogok érvényesítése iránt indult. A per tárgya az Artisjus által követelt szerzői jogdíj és járulékainak megfizetése az alperes által 2002. és 2007. között Magyarországon forgalmazott mobiltelefonokra és memóriakártyákra, valamint az ezekhez kapcsolódó adatszolgáltatásra, mivel a felperes megítélése szerint az Szt. 20. §-ában és 22. §-ában előírt jogdíjfizetési kötelezettség kiterjed az olyan multifunkciós eszközökre, mint amilyenek a mobiltelefonok és memóriakártyák (üres kazetták).
- [11] A bíróság szerint az AL-477/2008/6. számú állásfoglalással érintett polgári per és a Vj/15/2014. számú versenyfelügyeleti eljárás tárgya azonos. A bíróság megvizsgálta az AL-477/2008/6. számú állásfoglalást, és megállapította, hogy azon nem az indítványozó aláírása szerepel, azonban az a nevében jegyzett iratnak minősül, és nem tekinthető hatáskör átruházásnak.
- [12] A bíróság szerint az indítványozónak adott, az Ütv. 25. § (2) bekezdése szerinti felmentés az összeférhetetlenségre nem terjed ki. A bíróság kifejtette, azzal, hogy a GVH a végzésében nem foglalt állást a felmentésről, nem alapozza meg a hatályon kívül helyezést, mivel a jelen esetben ügydöntő jelentőséggel bír, hogy a két ügy tárgya azonos-e. Nem találta jogszabálysértőnek a bíróság, hogy a GVH végzésében a jogi indokolás nyomatékosságaként hivatkozott az Ügyvédi Etikai Szabályzatra.

- [13] A bíróság az indítványozónak az Alaptörvény XII. cikkében meghatározott foglalkozás szabad megválasztásához és vállalkozáshoz való alapjog sérelmére való hivatkozását azért nem találta megalapozottnak, mert a GVH végzésében az adott ügyben való jogi képviselői eljárás visszautasításáról rendelkezett és nem a foglalkozás megválasztásban akadályozta a kérelmezőt.
- [14] 2. Az indítványozó ezt követően nyújtott be alkotmányjogi panaszt a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság jogerős végzésével szemben. Az indítványozó szerint a bíróság végzése sérti az Alaptörvény XII. cikkét, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését.
- [15] Az indítványozó kifogásolta, hogy a bíróság nem biztosította a szóbeli meghallgatáshoz való jogát, noha a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Knp.) 3. §-a alapján arra lehetősége lett volna, amellyel megsértette az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított jogát.
- [16] Az indítványozó szerint a kontradiktórius eljárás lényege az, hogy az ellenfél nyilatkozatának ellentmondásaira, hiányosságaira nyomban és közvetlenül rá lehet mutatni, továbbá a meghallgatáshoz való jog azért is lett volna nélkülözhetetlen, mert az ügyvédi megbízási szerződés teljesítéséhez való jogában, illetve az ügyvédi hivatás gyakorlásában akadályozta az eljárás (Alaptörvény XII. cikk), mely alkotmányos védelem alatt áll az Alaptörvény XXVIII. cikkéhez való kapcsolódása okán.
- [17] Az indítványozó szerint azzal, hogy a bíróság jóváhagyta, hogy egy hatóság az Ütv.-t és az Ügyvédi Etikai Szabályzatot alkalmazza azért, hogy egy ügyvédet az eljárásból kizárjon, az ügyvédség függetlenségét és önkormányzatiságát sértette. Az indítványozó szerint lényeges, hogy a tárgybeli nemperes eljárásban az ügyvédi kamarának nem volt joga a részvételre, álláspontja kifejtésére, így végeredményben a kamarai hatáskör sérült.
- [18] Sőt, ha az ügyvédi kamara saját etikai eljárásában a végzéssel ellentétes döntést hozott volna, akkor sem lett volna biztosított az indítványozó számára semmilyen jogi eszköz, hogy a kamarai döntés elsőbbségét biztosítani tudja, amely sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését tekintettel az ügyvédség alapjogvédelmi funkciójára.
- [19] Az indítványozó álláspontja szerint a bíróság a GVH helyett talált ki érveket az elnök megnyilatkoztatásának visszautasítására, a GVH védekezését pótolta, egészítette ki és ezzel megsértette a fegyveregyenlőség elvét, amely a tisztességes eljárás része [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés].
- [20] Az indítványozó csatolta a GVH elnöke által, 2011. május 24-én kiállított felmentést (a továbbiakban: elnöki levél vagy felmentés), amelyben arról értesítette az indítványozót, hogy „2011. május 19-én érkezett AL/0866/2011-es iktatószámú kérelme alapján az 1998. évi XI. törvény 25. §-a (2) bekezdésében foglalt korlátozás alól a felmentést megadom az Ön részére.”
- [21] Az indítványozó hivatkozott arra is, hogy a bíróság a felek nyilatkozatához kötve van és a Knp. folytán alkalmazandó régi Pp. XX. fejezete értelmében főszabály szerint tilos a hivatalbóliság. Ennek kapcsán az indítványozó azt kifogásolta, hogy a GVH végzéséhez vezető eljárás azért sem volt tisztességes, mert az elnöki levél vonatkozásában gyakorlatilag nem tartalmazott indokolást, nem fejtette ki ugyanis, hogy milyen összeférhetetlenség áll fenn az Ütv. 25. § (2) bekezdése alapján, mely több és más, mint a jogszabályhelyben lefektetett korlátok.
- [22] Az indítványozó szerint a bíróság végzése azért is sértette a tisztességes eljárás követelményeit, mert elzárkózott attól, hogy a GVH ellenkérelmének iratellenességeit tisztázza, amelyek hozzákapcsolódtak a tárgyazonosság kérdéséhez, amelyet a bíróság perdöntőnek tekintett. Az indítványozó ezen eljárást ellentétesnek tartja a fegyveregyenlőséggel, a tisztességes eljárás követelményeivel, valamint a jogorvoslathoz való joggal.
- [23] Az indítványozó álláspontja szerint a bíróság a Ket. 40. § (4) bekezdésének is alaptörvény-ellenes tartalmat tulajdonított, amikor azt akként értelmezte, hogy lehetőséget biztosít az ügyvédség felett hatósági jogkör gyakorlására.
- [24] Az indítványozó szerint ezen ügy elvi jelentőségű, mert az a tétje, hogy egy hatóság az eljárása során milyen hatáskört gyakorolhat azon ügyvéd felett, aki az eljárás ügyfelét védi a hatósággal szemben. Az indítványozó kiemelte, hogyha a hatóság különösebb indokolás nélkül, alapvető tények negligálásával (jelen esetben az elnöki levél), a jogszabályok kiterjesztő értelmezésével (Ket. szerinti alkalmatlanság, illetve Ütv. szerinti ügyazonosság) azok alkalmazhatóságának korlátait fellazítani, elmosni jogosult és mindez az ügyfelek jogi képviselőtől való megfosztásához vezethet, az az ügyvédség alapjogvédelmi funkciójának gyakorlását veszélyezteti.
- [25] Az indítványozó indítvány-kiegészítésében előadta, hogy a GVH állításával ellentétben úgy véli, hogy a GVH-nak a meghatalmazott képviselővel szembeni fellépése semmilyen módon nem hozható összefüggésbe

az ügyfelek garanciális jogainak védelmével, a fegyverek egyenlőségével, sőt inkább egy alapvető ügyféli jogot, a védekezéshez való jogot korlátozta az ügyfél által választott képviselő kirekesztése.

- [26] Felhívta a figyelmet arra, hogy az Ügyvédi Etikai Szabályzatból hivatkozott normákat a GVH, illetve a GVH döntését jóváhagyó bíróság úgy alkalmazta, hogy a normához semmilyen interpretációt nem fűzött, az elhatárolást nem végezte el, és a felmentésre irányadó törvényi szabállyal sem vetette össze ezeket a normákat. Az indítványozó szerint ez elnehezítette a védekezés lehetőségét és korlátozta a jogorvoslati jog gyakorolhatóságát.
- [27] Kifogásolta, hogy az ügyvédek ügyvédi tevékenységük végzése körében kifejtett tevékenységükért, az ügyvédség saját szakmai szabályzatainak tetszőleges alkalmazásával, ezekre hivatkozással sújthatják adott esetben súlyos jogkövetkezményekkel állami hatóságok. Vitatta, hogy az Ügyvédi Etikai Szabályzatot bárki alkalmazhatja, mert még a törvények kötelező erejéből sem következik az, hogy egy adott törvényre bárki jogot alapíthat, illetve annak kikényszerítése érdekében bárki felléphet, ha a törvény címzetti körének leszűkíthetősége megállapítható.
- [28] 3. Az ügyben a Magyar Ügyvédi Kamara és a GVH észrevételeket terjesztettek elő.

II.

- [29] Az Alkotmánybíróság eljárása során az alábbi jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe.
- [30] 1. Az Alaptörvénynek az alkotmányjogi panaszban hivatkozott rendelkezései:
- „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.”
- „XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.
- [...]
- (7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

- [31] 2. Az Ütv.-nek az alkotmányjogi panaszban hivatkozott rendelkezései:
- „25. § (2) Korábbi megbízójával szemben az ügyvéd megbízást akkor vállalhat el, ha a korábbi és az új ügy között nincs összefüggés, korábbi munkáltatójával szemben pedig akkor, ha a munkaviszony (szolgálati, alkalmazotti jogviszony) legalább 3 éve megszűnt, és munkavállalóként az ügy intézésében nem vett részt.
- (3) A megbízó, a korábbi megbízó és a munkáltató az e §-ban foglalt korlátozás alól írásban felmentést adhat.”
- [32] 3. A Ket.-nek az alkotmányjogi panaszban hivatkozott rendelkezései:
- „40. § (2) Ha az ügyfél nem személyesen jár el, a hatóság az eljáró személy képviseleti jogosultságát megvizsgálja. A meghatalmazott a képviseleti jogosultságát a 40/A. §-ban meghatározott módon köteles igazolni.
- [...]
- (4) A hatóság visszautasítja a meghatalmazott eljárását, ha az nem alkalmas az ügyben a képviselet ellátására, vagy ha képviseleti jogosultságát az erre irányuló hiánypótlási felhívás ellenére sem igazolja. A meghatalmazott visszautasítása esetén a hatóság felhívja az ügyfelet, hogy járjon el személyesen, vagy gondoskodjék a képviselet ellátására alkalmas képviselőről.”

[33] 4. Az Ügyvédi Etikai Szabályzatnak az alkotmányjogi panaszban hivatkozott rendelkezései:

„5/8. Az ügyvéd a megbízójával szemben mástól megbízást nem vállalhat el. Korábbi megbízójával szemben az ügyvéd megbízást akkor vállalhat el, ha a korábbi és az új ügy között nincs összefüggés, korábbi munkáltatójával szemben pedig akkor, ha a munkaviszony (szolgálati, alkalmazotti jogviszony) legalább 3 éve megszűnt, és munkavállalóként az ügy intézésében nem vett részt. A megbízó, a korábbi megbízó és a munkáltató az e §-ban foglalt korlátozás alól írásban felmentést adhat. [Üt. 25. § (1)–(3) bekezdés]

5/9. Összeférhetetlen az ügyvédi hivatás gyakorlásával minden olyan tevékenység, mely az ügyfél megbízásának teljesítése során összefüggésbe hozható az ügyvéd korábbi állami, önkormányzati, társadalmi vagy egyéb szervezetnél betöltött tisztségével vagy attól kapott megbízásával. Ilyen esetben az ügyvéd a megbízást nem fogadhatja el.

[...]

5/11. Az összeférhetetlenségi szabályok a korábbi megbízó, illetve munkáltató előtti eljárásra is irányadók.”

III.

- [34] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdése értelmében elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [35] Az Abtv. 27. §-ának a) és b) pontjai értelmében az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány határidőben érkezett, az indítványozó érintettnek tekinthető és a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeit kimerítette.
- [36] Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó törvényi rendelkezést, valamint az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseként a XII. cikk (1) bekezdését és a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseit.
- [37] Az alkotmányjogi panasz a XII. cikk (1) bekezdése és a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései vonatkozásában tartalmaz indokolást, e tekintetben az indítvány megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog vélt sérelmének lényegét, a sérelmezett bírói döntést és kifejezetten kérte annak megsemmisítését.
- [38] Az Abtv. 29. §-a értelmében alapvető feltétel, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását [3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30], 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]]. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [39] Az Ügyrend 31. § (6) bekezdése lehetővé teszi, hogy az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet terjesszen a testület elé.
- [40] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kifogásolta a Ket. 40. § (4) bekezdésének azon hatósági értelmezését, amely az ügyvédség feletti hatósági jogkör terjedelmére vonatkozott. Álláspontja szerint esetében az ügyfelek jogi képviselőtől történő megfosztása az ügyvédség alapjogvédelmi funkciójának gyakorlását, illetve a fegyveregyenlőséget veszélyezteti. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal összefüggésben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősül, hogy az ügyvéd által ellátott jogi képviselet hatóság általi korlátozásának melyek az alkotmányos határai, szempontjai, figyelembe véve az Ütv. 25. § (2)–(3) bekezdéseit, így az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt befogadta.

IV.

- [41] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint megalapozott.
- [42] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként az ügyvéd által ellátott jogi képviselet és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog egymáshoz való viszonyát tekintette át.

- [43] Az Alkotmánybíróság a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog esetében minden esetben tartalmi vizsgálatot folytat, így elemzi a jogszabályi környezetet és a bírói döntést, a szabályozás célját és a konkrét ügy tényállását és mindezek alapján von le következtetéseket az adott esetben megállapítható alapjogsérelemre {20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [17], 3102/2017. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [44] Az Alaptörvény – hasonlóan a többi európai alkotmányhoz – nem tartalmazza az ügyvéd szót, azonban a rendszerváltást követően az ügyvédi hivatás az Alkotmánybíróság esetjogán keresztül, az alapjogok védelmére szolgáló alapvető funkciója folytán alkotmányjogi relevanciával bír.
- [45] Az ügyvédi hivatás közvetlen alapjogi védelme a munka és a foglalkozás szabad megválasztásának alapjogán keresztül érvényesül. Az ügyvédi hivatás a bírósági, hatósági eljárások tisztességességének eszköze, ekként a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben, annak keretein belül is értelmezendő alapjogi védelme. A tisztességes eljáráshoz való jog égisze alatt az ügyvédi hivatás a fegyverek egyenlősége és a védelemhez való jog részjogosítványain keresztül áll közvetett alkotmányos védelem alatt, hiszen ezen alapjogok eljárásbeli védelmét az ügyvédség hivatott előmozdítani.
- [46] Az Alkotmánybíróság számos, az előző Alkotmány alapján hozott határozatában vizsgálta az ügyvédi hivatás sajátosságait, az ügyvédség alapjogi helyzetét. Az Alkotmánybíróság a 428/B/1998. AB határozatában megállapította, hogy „[a] jogi képviselő és a büntető védelem ellátása folytán az ügyvéd hivatása minden egyéb hivatástól eltér abban a tekintetben, hogy az Alkotmány XII. fejezetében felsorolt valamennyi alkotmányos joggal – azok érvényesítésének garanciális jelentőségű eszközeként – szoros kapcsolatban áll [...]. Az ügyvédi hivatás [...] valamennyi egyéb hivatástól eltérő jellegű, mert [...] lényegesen nagyobb mértékű, szélesebb körű, [...] kivételes függetlenséggel párosul. Alapvető jellemzője továbbá, hogy az ügyvéd tevékenysége az ügyfelek bizalmára épül és az ügyvédi kar bármelyik tagjának a közbizalmat sértő magatartása – egyebek közt éppen az ügyvédi kar önállósága, függetlensége folytán – szélesebb körben, az egész hivatást, az ügyvédi hivatás tekintélyét, másrészt az állami szervektől különálló köztestület, a szakmai kamara többi tagját is közvetlenebb módon érinti.” [ABH 2004, 1236, 1243.]
- [47] Az ügyvéd funkcionális függetlensége megköveteli, hogy az ügyvéd független legyen a közhatalomtól, illetve az ügyfele érdekeit hátrányosan érintő befolyásoktól. Az Útv.-ben rögzített összeférhetetlenségi, illetve a megbízás elvállalásának korlátaira vonatkozó szabályok célja, hogy az ügyvéd funkcionális függetlenségén keresztül az igazságszolgáltatás rendes működését biztosítsák, illetve fenntartsák az ügyvédséggel szembeni közbizalmat. Az Alkotmánybíróság a 365/B/2000. (IX. 23.) AB határozatában rámutatott, hogy „[m]ás oldalról tekintve az összeférhetetlenségi szabályoknak az a céljuk, hogy kizárják az elvtelen, a megbízó érdekeivel ellentétes, vagy egyébként jogszerűtlen képviselői lehetőségét. Az ügyvédi megbízás ugyanakkor természeténél fogva magas szintű etikai követelményekkel járó bizalmi jellegű jogviszony, így indokolt, hogy a szabályozás az elvtelen képviselőnek még a látszatát is törekedjék elkerülni.” [ABH 2002, 1147, 1151.]
- [48] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény negyedik módosítása (2013. március 25.), a 22/2012. (V. 11.) AB határozatban és a 13/2013. (VI. 7.) AB határozatban a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően rögzített szempontok – {22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [40]; 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [27]–[34]} – alapján megerősíti, hogy azon korábbi megállapításait, amelyek az ügyvédi hivatásnak az alapjogok – főként a tisztességes eljáráshoz való jog – érvényesítésével összefüggő szoros kapcsolatára, az ügyvédi hivatás eltérő jellegű, szélesebb körben érvényesülő függetlenségére, valamint az összeférhetetlenségi szabályok garanciális jellegére vonatkoznak, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján irányadónak tekinti.
- [49] Az ügyvédség alapjogvédelmi funkciója, hogy a jogállami igazságszolgáltatás és a hatósági eljárások során az általa képviselt ügyfél számára a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését előmozdítsa. Az ügyvéd jogi képviselőként történő eljárás részvételének lehetősége feltétlenül szükséges eleme a tisztességes eljáráshoz való jognak. Következésképpen a tisztességes eljáráshoz való jog nemcsak közvetlenül a hatósági eljárás ügyfelét, hanem annak jogi képviselőjét is megilleti, hiszen ennek hiányában az eljárás képviselő kiüresedne akkor, ha a nem személyes eljárásra kötelezett ügyfél jogainak érvényesítésével és kötelezettségeinek teljesítésével összefüggésben eljáró ügyvéddel szembeni hatósági és bírósági fellépés e tekintetben más alkotmányjogi mérce alá tartozna, mint az ügyféllel szemben tanúsított hatósági és bírósági magatartás. Amennyiben az ügyfelet a Ket. 40. §-a alapján képviselő ügyvéd esetében nem lenne megkövetelt a tisztességes hatósági és bírósági magatartás, az ügyvéd nem lenne abban a helyzetben, hogy az általa képviselt ügyfelet a jogai érvényesítéséhez és kötelezettségei teljesítéséhez hozzásegítse, amely az ügyvéd funkcionális függetlenségéből eredő alapvető alapjogvédelmi feladatát képezi. Kiemelendő, hogy a Ket. 40. §-a alapján elismert, meghatalmazáson

alapuló ügyvédi képviselet kifejezetten azon alapvető ügyféli jogból ered, hogy az ügyfél akarata szerint él azzal a jogszabály által biztosított jogával, hogy képviselő útján vesz részt a közigazgatási eljárásban.

- [50] A Ket. már az alapelvi rendelkezések között, az 5. § (1) bekezdésében szabályozza, hogy a közigazgatási hatóság nemcsak az ügyfél, hanem az eljárás egyéb résztvevője számára is – amely kategóriába a Ket. 172. § e) pontja értelmében az ügyfél képviselője is beletartozik – biztosítja, hogy jogairól és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását, illetve a Ket. 98. § (4) bekezdése kifejezetten a képviselő számára is külön jogorvoslati jogot biztosít a hatósági döntések rá vonatkozó részei ellen. Az Alkotmánybíróság szerint az ügyféli – illetve egy esetleges később bírósági felülvizsgálat során a perben a felet, illetve nemperes eljárásban a kérelmező ügyfelet megillető – jogok immanens részét képezi, hogy a hatóság, illetve a felülvizsgálatot végző bíróság ugyanolyan tisztességesen köteles eljárni az ügyfelet meghatalmazás alapján képviselő ügyvéddel szemben, mint magával az ügyféllel szemben. Következésképpen amennyiben az ügyvéd a Ket. felhatalmazása alapján jogorvoslati joggal rendelkezik egy rá vonatkozó hatósági végzéssel szemben, akkor a bíróság eljárása során az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből eredő követelményeknek, így a tisztességes eljárás részeként megjelenő indokolt bírói döntéshez fűződő jognak is érvényesülnie kell.
- [51] Az Alkotmánybíróság a 21/2014. (VII. 15.) AB határozatában – melyet a 10/2017. (V. 5.) AB határozatban megerősített – kifejtette: „[a]z Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a fegyverek egyenlősége a tisztességes eljárás egyik meghatározó eleme, amely alapvetően a büntetőeljárásban biztosítja, hogy a vádnak és a védelemnek egyenlő esélye és alkalma legyen arra, hogy a tény- és jogkérdésekben véleményt formálhasson és állást foglalhasson. A fegyverek egyenlősége nem minden esetben jelenti a vád és a védelem jogosítványainak teljes azonosságát, de mindenképpen megköveteli, hogy a védelem a váddal összevethető súlyú jogosítványokkal rendelkezzen” {erre nézve lásd: 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [31]}. „Az Alkotmánybíróság a fegyverek egyenlőségének elvét ugyan alapvetően a büntetőeljárás kapcsán értelmezte, azonban a tisztességes eljáráshoz való jog alapján alkalmazhatónak találta azt minden bírósági eljárás tekintetében, így polgári perek esetében is” [15/2002. (III. 29.) AB határozat].
- [52] Az Alkotmánybíróság a fegyverek egyenlőségének elvét a 10/2017. (V. 5.) AB határozatában a közigazgatási hatósági eljárások vonatkozásában is elismerte. Tekintettel arra, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban az ügyvéd alapjogvédelmi funkciója alapvetően abban áll, hogy az általa képviselt ügyfelet jogai érvényesítéséhez és kötelezettségei teljesítéséhez hozzásegítse, a tisztességes eljáráshoz való jog nem kizárólag az ügyfél, hanem annak ügyvéd képviselője vonatkozásában is értelmezhető. E tekintetben kifejezett jelentőséggel bír, hogy a szakszerű jogi képviselet nemcsak az igazságszolgáltatás, hanem az olyan – adott esetben nagy összegű bíróság kiszabásával fenyegetett – hatósági eljárásokban, amilyen a GVH által folytatott versenyfelügyeleti eljárás is, elengedhetetlen feltétele az ügyféli jogok megfelelő érvényesülésének, ezért az ügyvédi képviselettől való megfosztás a bírósághoz fordulásnak az akadályát is képezheti, amely sértheti a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog egyéb részjogosítványait, így a fegyverek egyenlőségét. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy e tekintetben esetről–esetre, az adott ügy alkotmányjogi szempontból releváns körülményeire tekintettel folytatja le vizsgálatát.
- [53] Ezt követően az Alkotmánybíróság az ügyvédek megbízási korlátaira irányadó szabályozás alkotmányjogi szempontú vizsgálatát végezte el.
- [54] 2. Az Alkotmánybíróság áttekintette az ügyvédek megbízási korlátaira vonatkozó szabályozás kialakulását történeti szempontból is.
- [55] Annak ellenére, hogy az ügyvédség szervezett testületként már az ókori Rómában megjelent, és Magyarországon már 1217-ben említették a *procurator* fellépését, az 1471. évi XIV. tc. és a Hármaskönyv tekinthetők az első olyan jogforrásoknak, amelyek kifejezetten tartalmazták egyazon ügyben az ügyvédi és a bírói funkció szétválasztását. Abaúj megye 1634-ben kiadott *statutuma* is tiltotta az egyidejűleg vállalt *assessori* és *prokatori* tisztséget. Ezt követően az ügyvédi rendtartásról szóló 1871-es tervezet azt is tiltotta volna, hogy az ügyvéd egyidejűleg mindkét felet képviselje még az egymástól teljesen független ügyekben is, majd az 1874. évi XXXIV. tc. az ügyvédi rendtartás tárgyában ezen kérdéskört szűkebb körben akként szabályozta, hogy az ügyvéd egyidejűleg nem képviselhet ellenérdekű ügyfeleket, ugyanazon vagy egymással lényegileg összefüggő ügyekben. Az 1937. évi IV. tc. az ügyvédi rendtartás tárgyában olyan szabályozást tartalmazott, miszerint „az ügyvéd nem folytathat olyan foglalkozást, amelynek folytatásától jogszabály eltiltja, vagy amely az ügyfelek hivatásszerű, lelkiismeretes képviseletében állandóan vagy tartósan gátolja, nem folytathat továbbá olyan foglalkozást sem, amely a bizalomra méltatlanná teszi, vagy amely az ügyvédi tisztség tekintélyét sérti.” (66. §) A II. világ-

háború utáni időkben az ügyvédi hivatás gyakorlásáról és az ügyvédek szervezetéről szóló 1958. évi 12. tvr. 25. §-a az összeférhetetlenséget aszerint szabályozta, hogy „az ügyvédi munkaközösség ugyanabban az ügyben ellenérdekű felek képviseletét csak akkor vállalhatja el, ha ez ellen az erről kellően tájékoztatott feleknek kifogásuk nincs. A tájékoztatás megtörténtét, valamint a felek hozzájáruló nyilatkozatát a tényvázlatba fel kell venni. Ha az ügyvédi munkaközösség ellenérdekű felek képviseletét vállalta el, az az ügyvédi munkaközösségi tag (ügyvédjelölt), aki az egyik fél érdekében eljár, a másik fél képviselőjeként nem léphet fel.” Ezen szabályozást felváltó az ügyvédségről szóló 1983. évi 4. törvényerejű rendelet 7. §-a szerint „az ügyvéd annál a bíróságnál, ügyészségnél vagy hatóságnál, amelynél ügyvédi kamarai tagsága előtt bíró, ügyész vagy más érdemi ügyintéző volt, két éven át nem járhat el. Ez alól az igazságügyminiszter felmentést adhat.”

- [56] 3. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta az ügyvédekre vonatkozó hatályos, összeférhetetlenségi szabályozást, valamint az Ütv. 25. § (2)–(3) bekezdésének és a Ket. 40. §-ának joggyakorlatát.
- [57] 1998. július 1-jétől az Ütv. 25. § (2) bekezdése változatlan tartalommal az alábbi: „[k]orábbi megbízójával szemben az ügyvéd megbízást akkor vállalhat el, ha a korábbi és az új ügy között nincs összefüggés, korábbi munkáltatójával szemben pedig akkor, ha a munkaviszony (szolgálati, alkalmazotti jogviszony) legalább 3 éve megszűnt, és munkavállalóként az ügy intézésében nem vett részt.” Az Ütv. 25. § (3) bekezdése értelmében a korábbi megbízó és a munkáltató ezen korlátozás alól felmentést adhat.
- [58] A bírói gyakorlatból is az következik, hogy amennyiben az ügyvéd korábban a hatóságnál köztisztviselői jogviszonyban állt, akkor az Ütv. 25. § (2) bekezdésének második fordulata alkalmazandó, azaz a hatóság ez esetben munkáltatónak minősül. [Erre nézve lásd: LB-H-KJ-2011-677. bírósági határozat, Legfelsőbb Bíróság Kfv.I.35.033/2011/5. és az adóhatóság előtti képviseletről szóló 7006/2009. (AEÉ 6.) APEH irányelv]. Ezzel szemben az Ütv. 25. § (2) bekezdésének első fordulata, azaz a korábbi megbízóval szemben követendő ügyvédi eljárás akkor alkalmazható, amennyiben az ügyvéd a korábbi ügyben is ügyvédként, azaz nem alkalmazotti jogviszony keretében járt el. (Erre nézve lásd: LB-H-KJ-2011-996., Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.37.731/2010/7.)
- [59] Ugyanakkor a munkáltató nem adhat felmentést az ügyvéd részére olyan ügyben történő megbízás elvállalási korlátja alól, amelyben az ügyvéd korábban bíróként, ügyészként, közjegyzőként, közjegyzőhelyettesként vagy nyomozó hatóság tagjaként eljár [Ütv. 25. § (4) bekezdése]. Kiemelendő, hogy ezen felsorolás *taxatív*, amelyben a hatósági eljárás során ügyintézőként eljár köztisztviselő nem szerepel, következésképpen az adott ügyben ügyintézőként eljár köztisztviselők a korábbi munkáltatójuk részéről az Ütv. 25. § (2) bekezdése szerint – még ügyszakosok esetén is – részesülhetnek felmentésben. Az Alkotmánybíróság utal azon korábbi megállapítására, amelyet a jelen ügyben is irányadónak tekint, miszerint „[a] pártatlan igazságszolgáltatáshoz való jog érvényesülésének alkotmányos indokával nem függ össze a „volt hatósági érdemi ügyintéző” képviseleti jogának korlátozása annál a hatóságnál, ahol szolgálatot teljesített.” [52/1996. (XI. 14.) AB határozat, ABH 1996, 159, 162.]
- [60] A Ket. 40. §-a értelmében a hatóságnak vizsgálnia szükséges az ügyfél képviselőjének képviseleti jogosultságát. E tekintetben a bírói joggyakorlat szerint ügyvédi képviselet esetén a hatóság a bíróságokhoz hasonlóan a megbízási jogviszonyt csak a meghatalmazást érintően vizsgálhatja, a megbízási szerződés érvényességére nem terjedhet ki a hatósági kontroll. (BDT2009.1995)
- [61] A Ket. 40. §-a alapján a hatóságnak nemcsak joga, hanem kötelezettsége is a meghatalmazott képviseleti jogosultságának vizsgálata, amely szükségszerűen lehetővé teszi a jogszabályok által meghatározott körben, azok kereteit nem túllépve az ügyvédség feletti hatósági jogkör gyakorlását, következésképpen önmagában a képviseleti jog hatóság általi vizsgálata nem eredményezi az ügyvédség önkormányzatiságának és a kamarai hatáskörnek a sérelmét. A Ket. 40. § (4) bekezdésében foglalt „alkalmatlanság” fogalmát a jogszabály nem határozza meg, annak értelme egyéb jogszabályi rendelkezések jelentéstartalma és az adott ügy speciális tényei és körülményei alapján határozható meg, amely adott esetben jogi tények alapján fennálló alkalmatlanság megállapítását is eredményezheti.
- [62] Az Alkotmánybíróság a Ket. 40. § (4) bekezdése és az Ütv. 25. § (2)–(3) bekezdése szabályozásának összevetése és a joggyakorlat alapján arra a következtetésre jutott, hogy az Ütv. 25. § (2) bekezdésében foglalt összeférhetetlenség esete megalapozhatja az ügyvéd képviselőként történő visszautasítását a hatósági eljárásban a Ket. 40. § (4) bekezdésének alkalmazásával, azonban e tekintetben külön mérlegelendő, hogy az érintett ügyvéd a hatóságtól az Ütv. 25. § (3) bekezdése alapján felmentést kapott-e és az mire terjedt ki.

- [63] 4. Az Alkotmánybíróság az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) joggyakorlatát is áttekinthette. Az EJEB a bírósági jogértelmezés „hibáját” kizárólag akkor vizsgálja, ha az a tisztességes eljárás más rész-jogosítványával [*Ryabykh kontra Oroszország* (52854/99), 2003. július 24.] vagy a bíróságok kiszámítható, egységes értelmezésén alapuló joggyakorlatának hiánya [*Beian kontra Románia* (30658/05), 2007. december 6.] okán vezet a tisztességes eljáráshoz való jog sérelméhez. Az EJEB ugyanakkor a bírósági döntések tartalma vonatkozásában az objektivitásra és az átláthatóságra helyezi a hangsúlyt. [*Taxquet kontra Belgium* (926/05), 2010. november 16.] Az ügyvéd képviselőként történő kizárásával összefüggésben az EJEB megállapította az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikkének a sérelmét, mert az ügyvéd kizárásának módja, indoka és jogalapjának hiánya komoly kétségeket ébresztett az eljárás tisztessége vonatkozásában. [*Yaremenko kontra Ukrajna* (32092/02), 2008. június 12.]
- [64] 5. Az Alkotmánybíróság előjáróban rögzíti, hogy „[a] jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. [...] A bíró bármely ténybeli vagy jogi tévedése nem teszi automatikusan tisztességtelenné az egész eljárást, mivel az ilyen tévedések teljesen soha nem küszöbölhetők ki, azokat az igazságszolgáltatás ma ismert rendszere magában hordozza” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]}. Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy „jellemzően akkor vizsgálhatja érdemben a bírói jogértelmezés hibájára alapított alkotmányjogi panaszt, ha az eljárás az előtte folyamatban volt, valamely Alaptörvényben biztosított jog szempontjából releváns ügynek az alaptörvényi érintettségére tekintet nélkül járt el, vagy az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával” {3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [53]}.
- [65] A tisztességes eljárás (*fair trial*) az Alkotmánybíróság szerint „olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes.” [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján meghatározhatók a tisztességes eljáráshoz való jog tartalmát kitöltő ún. részjogosítványok. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint része a tisztességes eljárásnak az is, hogy az eljárásban biztosítva legyen a fegyverek egyenlősége {2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [50]}.
- [66] Az Alkotmánybíróság utal azon megállapítására, miszerint „[a] bírói függetlenségnek nem korlátja, sokkal inkább biztosítéka a törvényeknek való alávetettség: a bírónak a határozatait a jogszabályok alapján kell meghoznia. Ha a törvényeknek való alávetettségtől a bíróság eloldja magát, saját függetlenségének egyik tárgyi alapját vonja el. A vonatkozó jogszabályokat be nem tartó bíróság lényegében visszaél saját függetlenségével, amely adott esetben ezen keresztül a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét okozhatja. Az a bírói ítélet, amely alapos ok nélkül hagyja figyelmen kívül a hatályos jogot, önkényes, fogalmilag nem lehet tisztességes, és nem fér össze a jogállamiság alapelvével” {20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [23]}.
- [67] Az Alkotmánybíróság – a rendes bíróságoktól eltérően – nem a felülbírálatra alkalmasság szempontjából vizsgálja a bíróságok indokolási kötelezettségének a teljesítését, és tartózkodik attól, hogy jogági dogmatikához tartozó kérdések helytállóságáról, illetve törvényességéről, avagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekről állást foglaljon {3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]}. Az Alkotmánybíróság által vizsgált, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rejlő indokolási kötelezettség alkotmányos követelménye a bíróság döntési szabadságának abszolút korlátját jelenti, amelynek következtében a bíróságnak döntésének indokairól az eljárási törvényeknek megfelelően szükséges számot adnia, ezért az indokolási kötelezettség alkotmányjogi értelemben vett sérelme az eljárási szabályok alaptörvény-ellenes alkalmazását jelenti. „A tisztességes eljárásból fakadó elvárás tehát az eljárási szabályok Alaptörvénynek megfelelő alkalmazása, ami a jogállami keretek között működő bíróságok feladata. Az eljárási törvény rendelkezéseire is figyelemmel, a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossággal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon. Ennek megítéléséhez az Alkotmánybíróság vizsgálja a jogvita természetét, az alkalmazandó eljárási törvény rendelkezéseit, a felek által az adott ügyben előterjesztett kérelmeket és észrevételeket, valamint az ügyben választ igénylő lényeges kérdéseket” {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]}.
- [68] Ezen túlmenően „[a]z Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz fűződő jog azt a tartalmi követelményt támasztja [...] a bírói döntés indokolásával szemben, hogy az a bíróság döntésének

a szempontjait és az indokait az eljárási törvény rendelkezéseinek megfelelően, kellő részletességgel mutassa be” {3305/2017. (XI. 24.) AB határozat, Indokolás [41]}.

- [69] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben a bíróság végzésének alkotmányossági felülvizsgálata során figyelemmel volt az Alaptörvény 28. cikkére, amely szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Következésképpen az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a bíróság az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazásával juthatott volna-e a végzésében foglaltakkal ellentétes eredményre {3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [27]}.
- [70] Az Alaptörvény 28. cikke értelmében a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.
- [71] 6. Az Alkotmánybíróság alkotmányossági vizsgálata során figyelemmel volt versenyügyekben kifejtett álláspontjára, amely szerint „[a] kartellügyekben lefolytatott hatósági eljárások kimenetele az eljárás alá vont személy számára a büntetőjogi elmarasztaláshoz sok tekintetben hasonló hátrányokkal járhat. Versenyfelügleleti eljárás alá vállalkozások vonhatók, melyek jellemzően jogi személyek (társaságok). A büntetőjogi elmarasztaláshoz hasonló hátrány e szervezetek tekintetében a bírság, mely – mértékétől függően – a vállalkozás gazdasági megrendüléséhez, akár fizetéseképtelenségéhez és emiatt megszűnéséhez is vezethet. Versenyügyekben a GVH azonban nem természetes személyek bűnössége fölül dönt, a felelősségre vonással olyan súlyú stigmatizáció, negatív társadalmi előítélet, illetve kifejezett joghátrány, mint a büntetőjogi elítéléssel, nem jár. A versenyellenes magatartáshoz – a büntetőjog *ultima ratio* jellegével összefüggésben álló – súlyos alapjog-korlátozással járó büntetések nem kapcsolódnak. A versenyfelügleleti eljárás ezért nem tekinthető a szoros értelemben vett büntetőjogi vád elbírálására irányuló eljárásnak (*hard core of criminal law*), emiatt ugyanolyan szigorú követelmények, mint a tulajdonképpeni büntetőeljárások tekintetében, az ilyen eljárásokkal szemben nem támaszthatóak. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből az államnak az a kötelezettsége fakad, hogy a GVH határozatának bírósági felülvizsgálatát a XXVIII. cikknek megfelelő tisztességes eljárásban biztosítsa. Ebbe beletartozik az is, hogy a „vádról való döntéssel” szemben megfogalmazott követelményeknek megfelelően (azaz a tulajdonképpeni büntetőeljárásokhoz képest korlátozottabb módon ugyan, de) érvényesülniük kell a kartellügyekben is” {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [61]–[62]}.
- [72] Mindazonáltal a jelen ügyben a GVH elfogadta az eljárás alá vontak, így az indítványozó által képviselt ügyfelek kötelezettségvállalását. Egy kötelezettségvállalással záruló eljárás a Tpt. – ezen ügyben az ügyindítás napjára tekintettel alkalmazandó – 47. §-a értelmében nem ér véget a kötelezettségvállalást elfogadó végzés meghozatalával, hiszen a versenyfelügleleti eljárásnak része az utóvizsgálat is, amelyet a GVH a jövőben fog megindítani annak céljából, hogy ellenőrizze, hogy az ügyfelek megfelelően teljesítették-e a kötelezettségvállalásaikban foglaltakat. Amennyiben a GVH ennek hiányát állapítja meg, úgy az utóvizsgálati eljárásban is jogosult olyan mértékű bírságot kiszabni, mint az „alap” versenyfelügleleti eljárásban, illetve adott esetben sor kerülhet új versenyfelügleleti eljárás indítására is.
- [73] Az Alkotmánybíróság szerint az alapügy tárgyi súlyára utal az EUMSZ. 102. cikke szerinti, uniós jogalapon is folyó vizsgálat, a hosszú vizsgált időszak és a komplex tényállás. Mindezekre tekintettel a jelen ügy alapjául szolgáló versenyfelügleleti eljárás olyan hatósági eljárásnak minősül, amelyben a szakszerű jogi képviselőt különös jelentőséggel bír annak érdekében, hogy az ügyfelek jogai és kötelezettségei megfelelően érvényesüljenek. A versenyügyek komplexitása indokolja, hogy professzionális szakértelem birtokában lévő meghatalmazott jogi képviselő lássa el az ügyfelek képviselését a versenyfelügleleti eljárásokban, hiszen a versenyjogi, uniós jogi és közigazgatási jogi normák és gyakorlat megfelelő szintű ismerete szükséges ahhoz, hogy az eljárás alá vontak hatékonyan védekezhessenek a jellemzően több évig tartó versenyfelügleleti eljárásokban.
- [74] Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a bíróság végzése az indítványozó mint az ügyfelek jogi képviselője rossz-hiszemű eljárásvitelére, felkészületlenségére, illetve az ügyfelekkel fennálló érdekellentétére nem utalt.
- [75] Az Alkotmánybíróság szerint a jogi képviselőt ért sérelem mintegy áttételesen, azért képezheti a jelen ügyben alkotmányjogi panasz tárgyát, mert az az alapügy ügyfelét is közvetlenül érintette, az ügyfél tisztességes eljáráshoz való jogára is kihatott. Az Alkotmánybíróság szerint a jelen ügyben jelentőséggel bír azon tény is, hogy az indítványozó képviselőként történő visszautasítására nem egész két héttel az egyébként több éve tartó versenyfelügleleti eljárás lezárása előtt került sor. Kiemelendő, hogy a képviselő visszautasítása az ügyfelek bírósághoz fordulása jogának gyakorlására is kihatott, mivel az indítványozó kizártsága azt eredményezte, hogy az általa képviselt ügyfelek vagy jogi képviselő nélkül, vagy új jogi képviselő megbízása útján gyakorolhatják jogorvoslati jogukat a kötelezettségvállalást elfogadó végzéssel szemben, illetve a majdani utóvizsgálati eljárás

során. Tekintettel arra, hogy a GVH által a visszautasítás alapjaként megjelölt ok a GVH érdekkörébe tartozik, hiszen a korábbi *amicus curiae* vélemény is a GVH által kiállított dokumentumnak minősül, a képviselő visszautasításáról szóló végzés „időzítése” kifejezetten olyan helyzetbe hozta az indítványozó által képviselt ügyfeleket, hogy másik jogi képviselő meghatalmazása és hatékony eljárásvitelének megteremtése nem állt módjukban. Az Alkotmánybíróság szerint alapjaiban sérti a fegyverek egyenlőségét, ha egy párhuzamos jogalapon folyó, több éve tartó, komplex tényállású, jelentős tárgyi súlyú, így az ügyfelek hatékony védelme érdekében jogi képviseletet igénylő versenyfelügyeleti eljárásban pár héttel az eljárást lezáró döntés meghozatala előtt a hatóság egy saját érdekkörébe tartozó okra hivatkozással, az általa joghatályosan megadott felmentés ellenére visszautasítja két ügyfél meghatalmazott jogi képviselőjének az eljárását. Ennek kapcsán hangsúlyozandó, hogy a fegyverek egyenlősége a versenyfelügyeleti eljárásokban is megköveteli, hogy az ügyfelek jogi képviselőjének egyenlő esélye és reális alkalmak legyenek arra, hogy tény- és jogkérdésekben a hatóság és a felülvizsgálatot végző előtt megfelelően kifejthesse az álláspontját. Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a bíróság végzése, illetve az általa felülvizsgált GVH végzés sem tartalmaz arra vonatkozó indokolást, hogy a képviselő visszautasítása miként szolgálta az ügyfelek érdekeit, illetve milyen ügyféli jog előmozdítását célozta. Megjegyzendő, hogy a versenyfelügyeleti eljárás során nem az indítványozó által képviselt ügyfelek hivatkoztak a korábbi *amicus curiae* állásfoglalásra, hanem azon ügyfél, amelyik ezen állásfoglalással érintett per felperese volt.

- [76] Az Alkotmánybíróság szerint a fegyverek egyenlősége megköveteli, hogy az ügyfelek számára egyenlő és reális, észszerűen teljesíthető feltételeket kell biztosítani a meghatalmazás útján ellátandó, jogi képviselet igénybevétele terén, amelynek nem felel meg az olyan bíróság által jóváhagyott hatósági eljárás, hogy a felmentéssel rendelkező ügyvéd képviseletét közvetlenül az eljárás lezárása előtt – a felmentési körbe tartozó okból – visszautasítják.
- [77] A fegyverek egyenlőségének elvét és így a tisztességes eljáráshoz való jogot szolgálja az, hogy a korábbi munkáltatóval szemben az ügyvéd csak meghatározott idő elteltével vállalhat el megbízást, feltéve továbbá, hogy az ügy intézésében munkavállalóként nem vett részt, és ezek alól a feltételek alól csak a volt munkáltató adhat felmentést. A fegyverek egyenlőségéből és így a tisztességes eljáráshoz való jogból azonban az is következik, hogy a megbízó (ügyfél) mielőbb értesüljön az ügyvédjével szemben fennálló kizáró okról annak érdekében, hogy a megfelelő jogi képviseletről időben gondoskodni tudjon. Amennyiben a munkáltató (vagy hatóság) indokolatlanul késlekedik, ellentétes a tisztességes eljáráshoz való joggal.
- [78] 7. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy alkotmányjogilag értékelhető-e a bíróság azon jogalkalmazása, amely az indokolási kötelezettséggel összefüggésben nem értékelte az Ütv. 25. § (3) bekezdése szerinti felmentést.
- [79] Az Ütv. 25. § (3) bekezdésének azon rendelkezése, amely lehetővé teszi, hogy az ügyvéd korábbi munkáltatója felmentést adjon az ügyvédnek azon korlátozás alól, hogy nem vállalhat el megbízást, ha legalább három éve szűnt meg a jogviszonya, illetve az ügy intézésében részt vett, a jelen ügyben azért irányadó, mivel az indítványozó korábban a GVH köztisztviselője volt, ily módon a GVH nem az indítványozó korábbi megbízójának, hanem korábbi munkáltatójának minősül.
- [80] A bíróság szerint a jelen esetben ügydöntő jelentőséggel az ügyszakosság bírt, és a végzését is ennek megállapítására alapozta. Azonban a felmentés értékelését érdemben figyelmen kívül hagyta, továbbá ezen eljárásának indokát nem szerepeltette a végzésében.
- [81] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az adott ügyben alkalmazandó jogszabályoknak pusztán a nyelvtani értelmezése nem felel meg az indokolt bírói döntéssel szemben támasztott alkotmányos követelményeknek. Ennek oka, hogy az Alaptörvény 28. cikke azt a kötelezettséget rója a bíróságokra, hogy a jogszabályokat azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezniük. A bírói jogalkalmazás folyamatában a jogszabályok értelmezése egy olyan komplex indokolást igényel, amely a szintaktikai mellett a teleologikus és a rendszertani értelmezés szempontjait is felismeri, értékeli és egymásra tekintettel ütközteti. A jogértelmezés ezen bíró által érvényesített, komplex folyamatában az irányadó jogi normákat a rendszertani értelmezés keretében nemcsak egymásra tekintettel, hanem a jogalkotó céljára és az Alaptörvényre figyelemmel is értékelni kell a konkrét ügyben. Ennek hiányában a közigazgatási döntések bírói felülvizsgálata pusztán a tartalmi szempontokat nélkülöző, formális jogszerűség ellenőrzésére szorítkozna, holott az Alkotmánybíróság már egy másik versenyügyben hozott határozatában is leszögezte, hogy „[a] közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára” {3100/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [55]}.

- [82] Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény 28. cikke a formális jogszerűségen túlmutató, olyan alkotmányjogi szempontból értékelhető tartalmi követelményeket támaszt a bírói döntések indokolásával szemben, amelyek értelmében a bíróságnak a döntése szempontjait, indokait kellő részletességgel kell bemutatnia {3305/2017. (XI. 24.) AB határozat, indokolás [41]}. A jelen ügyben vizsgált bírósági végzés azért nem felel meg ezen kritériumoknak, mert a bíróság nem indokolta meg, hogy az indítványozó részére az Ütv. 25. § (3) bekezdése alapján, a korábbi munkáltatója által írásban kiállított felmentés mely jogszabályi rendelkezés, illetve milyen releváns tények alapján nem vonatkozik az Ütv. 25. § (2) bekezdésében szabályozott összeférhetetlenségre. A bíróság e tekintetben az irányadó normákat nem vetette össze, így azok elhatárolását sem végezte el, továbbá magát a felmentést mint bizonyítékot sem értékelte tartalmilag. Ezen túlmenően a bíróság nem ismerte fel az ügy alaptörvényi érintettségének relevanciáját, ebből kifolyólag indokolásában az Alaptörvény 28. cikke által megkövetelt módon egyáltalán nem tért ki az ügy alapjogi érintettségéből fakadó kérdésekre.
- [83] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság szerint a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 35.Kpk.46.443/2016/4. számú végzése sérti a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, ezért megállapította annak alaptörvény-ellenességét, és azt megsemmisítette.
- [84] 8. Az indítványozó a szóbeli meghallgatásra vonatkozó indítványa elutasítása okán is kifogásolta a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét, azonban az Alkotmánybíróság ezen indítványozói érvet nem találta megalapozottnak, mivel már több ügyben megállapította, hogy „[a] tárgyalási elv, a szóbeliség és a közvetlenség a polgári peres eljárás alapelvei közé tartozik. Nem jelenti azonban ezeknek az alaptörvényi szabállyá emelt alapelveknek a sérelmét, ha a törvény egyes [...] jogorvoslati eljárásokban a bíróság számára lehetővé teszi az indítvány tárgyaláson kívüli elbírálását is” [3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, amelyet megerősített a 3064/2016. (IV. 11.) AB határozat]. Ugyanígy nem tartotta megalapozottnak az Alkotmánybíróság az indítványozó azon hivatkozását sem, miszerint az Ügyvédi Etikai Szabályzat rendelkezései a bíróság és a hatóság indokolásában nem jelenhetnének meg, hiszen a jelen esetben a bíróság végzése és az általa felülvizsgált közigazgatási végzés jogalapja a Ket. 40. § (4) bekezdése és nem az Ügyvédi Etikai Szabályzat volt.
- [85] Az indítványozó a támadott bírósági döntésnek az Alaptörvény XII. cikkével, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdésével fennálló ellentétét is állította. Mivel az Alkotmánybíróság a támadott bírói végzést a tisztességes bírósági eljáráshoz való alapjog sérelme alapján alaptörvény-ellenesnek találta és megsemmisítette, ezért – irányadó gyakorlatának megfelelően – már nem vizsgálta a támadott bírósági végzés fent megjelölt alaptörvényi rendelkezésekkel fennálló panaszos által állított alaptörvény-ellenességét.

Budapest, 2018. május 28.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [86] Nem értek egyet a bírói döntés megsemmisítésével az alábbiakban kifejtett indokok miatt.
- [87] 1. Álláspontom szerint az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntés alapjául szolgáló eljárásnak az alkotmánybírói eljárás szempontjából a következők a releváns tényei.
- [88] A GVH 2014. február 12-én – Vj/15/2014. ügyszámon – versenyfelügyeleti eljárást indított az Artisjus jogvédő irodával szemben. Az indítványozó az eljárásba ügyfélként bevont EJI és Mahasz jogi képviselőjeként járt el. A versenyfelügyeleti eljárás 2016. február 18-án került versenytanácsi szakba, és az eljárásban érintettek az eljárás ezen szakában hivatkoztak arra, hogy az indítványozó korábban a GVH Jogi Iroda vezetőjeként – konkrétan a 2008. április 29-én kelt, AL-477/2008/6. számú *amicus curiae* eljárásban – ellentétes jogi álláspontot képviselt. A GVH erre tekintettel felhívta az indítványozót nyilatkozattételre arra vonatkozóan, hogy a hivatkozott *amicus curiae* eljárás során a GVH nevében és részéről kiadott jogi állásfoglalás aláírójaként miért alkalmas, illetve miért nem összeférhetetlen az ügyben való jogi képviselői eljárásra. Az indítványozó álláspontja szerint összeférhetetlenség nem áll fenn, mert az ügyek között nincs ügyszomszág. Hivatkozott arra is, hogy a GVH elnöke a korlátozás alól felmentést adott.
- [89] A GVH az indítványozó nyilatkozatát nem fogadta el, és a 2016. november 22-én kelt végzésében a jogi képviselő eljárását visszautasította. A bíróság az alkotmányjogi panasszal támadott döntésében kiemelte, hogy az AL-477/2008/6. számú állásfoglalás kiadásakor az indítványozó a GVH Jogi Irodáját vezette. Megállapította továbbá, hogy a jelen ügy és az állásfoglalással érintett ügy tárgyukat tekintve azonos. Erre tekintettel az indítványozó részéről a jogi képviselő elvállalása az Ütv. 25. § (2) bekezdésébe és az Ügyvédi Etikai Kódex 5/9. és 5/11. pontjába ütközött. Az összeférhetetlenséget a GVH elnöke által adott nyilatkozat nem oldotta fel, mert erre a törvényi korlátra ilyen felmentés nem adható. Erre tekintettel a GVH helyesen állapította meg, hogy az indítványozó nem volt alkalmas az ügyben a képviselő ellátására, és jogszerűen utasította vissza az indítványozó jogi képviselőkénti eljárását a Ket. 40. § (4) bekezdése alapján.
- [90] A bíróság kifejezetten hivatkozott arra is a végzésének indokolásában, hogy a GVH visszautasításról rendelkező végzése ellen csak az indítványozó élt bírósági felülvizsgálattal, a képviselt személyek nem.
- [91] 2. Mindenekelőtt fontosnak tartom hangsúlyozni: az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontján és az Abtv. 27. §-án alapuló hatáskörében különös gondossággal kell értékelnie, hogy az indítványozó jogséremlme alapjogi relevanciával bír-e, és ha az ügy ezen alapjogi vetülete fennáll, az állított jogsérelem olyan súlyú-e, amely a támadott bírói döntés alaptörvény-ellenességét megalapozza. Ezzel összefüggésben fontosnak tartom hangsúlyozni azt is, hogy az Alkotmánybíróság nem tekinthető a bírósági szervezetrendszer egyik felülbírálati fórumának. Ebből következően az Abtv. 27. §-án alapuló hatáskörével nem egyeztethető össze a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálata. Az Alkotmánybíróság ezért a bizonyítékok bírói mérlegelését nem vizsgálhatja felül, és nem foglalhat állást olyan – kizárólag törvényértelmezésen alapuló – szakjogi kérdésben sem, amely a rendes bíróságok felülbírálati jogkörébe tartozik. Az Alkotmánybíróság a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértéseket – alapjogi relevancia nélkül – nem vizsgálhatja érdemben.
- [92] A bírósági eljárásban felmerült eljárási szabálysértéseknek kivételesen lehet alapjogi vetülete. Ez a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal összefüggésben merülhet fel [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés].
- [93] Az Alkotmánybíróság a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában – kifejezetten az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontján és az Abtv. 27. §-án alapuló hatáskörével összefüggésben – megerősítette a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos gyakorlatát, és megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogból fakadó – az Alkotmánybíróság által korábbi gyakorlatában kimunkált – alkotmányos követelmények nemcsak a szabályozási környezettel, hanem az egyedi bírói döntésekkel szemben is érvényesíthetők (Indokolás [27]).
- [94] Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban foglalta össze, amelyet utóbb több döntésében [5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75.; 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 108.; 15/2002. (III. 29.) AB határozat, ABH 2002, 116, 118–120.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 211.] egységes gyakorlattá formált.
- [95] A kimunkált alkotmányos mérce értelmében a tisztességes eljárás (*fair trial*) követelménye az eljárásjogi garanciák érvényesülését foglalja egybe, és egy olyan minőséget jelent, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembe vételével lehet csupán megítélni. Ebből következően egyes részletszabályok hiánya miatt épp-

ügy, mint valamennyi részletszabály megalkotásának dacára lehet egy eljárás méltánytalan, igazságtalan vagy nem tisztességes.

- [96] 3. A konkrét ügy alkotmányossági vetületének vizsgálata során úgy gondolom, hogy az alábbi körülményeknek meghatározó jelentősége van.
- [97] Egyrészt, az alkotmányjogi panaszt nem a versenyfelügyeleti eljárásban érintett ügyfelek, hanem azok jogi képviselője nyújtotta be. Az Alkotmánybíróságnak ezért ehhez mérten kellett vizsgálnia, hogy mi az az alapjogi relevancia, amely megalapozza a konkrét bírói döntés alkotmányossági felülvizsgálatát (Indokolás [95]–[98]).
- [98] Másrészt, a konkrét bírósági döntést az eljáró bíróság közigazgatási nemperes eljárásban hozta. Erre tekintettel, az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményrendszernek – amelyet alapvetően a peres eljárásokra alakított ki –, mely elemei azok, amelyeket a konkrét bírósági nemperes eljáráson számon kérhet. (Indokolás [99]).
- [99] 3.1. Teljes mértékben egyetértek a határozat indokolásának azzal a megállapításával, hogy „[a]z ügyvédség alapjogvédelmi funkciója, hogy a jogállami igazságszolgáltatás és a hatósági eljárások során az általa képviselt ügyfél számára a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését előmozdítsa. Az ügyvéd jogi képviselőként történő eljárási részvételének lehetősége feltétlenül szükséges eleme a tisztességes eljáráshoz való jognak” (Indokolás [47]). Ebből ugyanakkor, álláspontom szerint nem következik az indokolásának az a további megállapítása, amely szerint „a tisztességes eljáráshoz való jog nemcsak közvetlenül a hatósági eljárás ügyfelét, hanem annak jogi képviselőjét is megilleti, hiszen ennek hiányában az eljárási képviselet kiüresedne akkor, ha a nem személyes eljárásra kötelezett ügyfél jogainak érvényesítésével és kötelezettségeinek teljesítésével összefüggésben eljáró ügyvéddel szembeni hatósági és bírósági fellépés e tekintetben más alkotmányjogi mérce alá tartozna, mint az ügyféllel szemben tanúsított hatósági és bírósági magatartás” (Indokolás [47]).
- [100] Ezzel szemben, úgy gondolom, nem hagyható figyelmen kívül, hogy egy eljárásban a jogi képviselő a jognyilatkozatokat nem a maga nevében teszi, és az eljárási cselekmények nem az ő vonatkozásában váltanak ki joghatást, hanem az általa képviselt személy tekintetében. Az adott eljárásban alkalmazott anyagi jogi normáknak, és azok érvényesítését szolgáló eljárási jogoknak – főszabály szerint – nem a jogi képviselő, hanem a fél (ügyfél) az alanya. Az ügyvéd e jogok érvényesítésében, és a kötelezettségek teljesítésében a fél (ügyfél) által adott meghatalmazás – vagy a jogi képviseletet megalapozó más aktus – keretein belül csupán közreműködik. Ezt juttatja kifejezésre az Ügyvédi Etikai Szabályzat is, amikor az ügyvédek alapvető feladatául azt határozza meg: „[a]z ügyvéd a hivatásának gyakorlásával – törvényes eszközökkel és módon – elősegíti megbízója jogainak érvényesítését és kötelezettségeinek teljesítését”. Erre tekintettel az ügyvéd saját nevében nem gyakorolhatja az általa képviselt személy jogait, és nem terhelik az általa képviselt személy vonatkozásában fennálló kötelezettségek sem. Az ügyvéd saját nevében – egy adott eljárásban – kizárólag a rá vonatkozó eljárási szabályok megsértése esetén léphet fel. Ebből következően úgy gondolom, hogy az ügyféllel szembeni hatósági és bírósági magatartás más alkotmányjogi mérce alá tartozik, mint az ügyvéddel szembeni hatósági és bírósági fellépés.
- [101] Álláspontom szerint a jelen ügyben az alkotmányjogi mérce megállapításához elsőként azt kellett volna egyértelművé tenni, hogy mi az a joghátrány, amely a megelőző bírósági eljárás alapjogi relevanciáját megalapozza, vagyis amely az alkotmányossági felülvizsgálat kereteit kijelöli.
- [102] A jogi képviselő saját nevében kizárólag a meghatalmazotti eljárásának visszautasítására vonatkozó eljárási szabályok sérelmét állíthatja, illetve az erre vonatkozó bírói döntés alkotmányossági felülvizsgálatát kérheti. Nem értek egyet ezért az indokolásnak azzal a megállapításával, amely szerint „a jogi képviselőt ért sérelem mintegy áttételesen, azért képezheti a jelen ügyben alkotmányjogi panasz tárgyát, mert az az alapügy ügyfelét is közvetlenül érintette, az ügyfél tisztességes eljáráshoz való jogára is kihatott” (Indokolás [71]). Ezzel szemben úgy gondolom, hogy az ügyfelet ért jogsérelem orvoslását kizárólag az ügyfél kérheti, az eljárási törvények által meghatározott jogorvoslatok keretében.
- [103] 3.2. Az Alkotmánybíróság az indítványozó által hivatkozott jogsérelem alapjogi relevanciáját a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] összefüggésben vizsgálta. Az érdemi vizsgálat során pedig a konkrét alkotmányossági szempontokat a fegyverek egyenlősége elve, a *contra legem* jogértelmezés tilalma és az indokolt bírói döntéshez való jog alkotmányossági szempontjai alapján mérlegelte.

- [104] 3.3. A fegyverek egyenlőségének sérelmével összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[t]ekintettel arra, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban az ügyvéd alapjogvédelmi funkciója alapvetően abban áll, hogy az általa képviselt ügyfelet jogai érvényesítéséhez és kötelezettségei teljesítéséhez hozzásegítse, a tisztességes eljáráshoz való jog nem kizárólag az ügyfél, hanem annak ügyvéd képviselője vonatkozásában is értelmezhető” (Indokolás [48]). Hangsúlyozta az Alkotmánybíróság azt is, hogy „alapjaiban sérti a fegyverek egyenlőségét, ha egy párhuzamos jogalapon folyó, több éve tartó, komplex tényállású, jelentős tárgyi súlyú, így az ügyfelek hatékony védelme érdekében jogi képviseletet igénylő versenyfelügyeleti eljárásban pár héttel az eljárást lezáró döntés meghozatala előtt a hatóság egy saját érdekkörébe tartozó okra hivatkozással, az általa joghatályosan megadott felmentés ellenére visszautasítja két ügyfél meghatalmazott jogi képviselőjének az eljárást. Ennek kapcsán hangsúlyozandó, hogy a fegyverek egyenlősége a versenyfelügyeleti eljárásokban is megköveteli, hogy az ügyfelek jogi képviselőjének egyenlő esélye és reális alkalma legyen arra, hogy tény- és jogkérdésekben a hatóság és a felülvizsgálatot végző előtt megfelelően kifejtse az álláspontját” (Indokolás [71]).
- [105] A fentiek alapján ismételten fontosnak tartom kiemelni, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntést a bíróság egy közigazgatási nemperes eljárásban hozta meg. Az eljáró bíróság nem a versenyfelügyeleti eljárás törvényességét vizsgálta, hanem azt a hatósági döntést, amely a meghatalmazott jogi képviselő eljárását visszautasította.
- [106] Véleményem szerint az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló bírósági eljárásban nem értelmezhetők a büntetőeljárásban kialakult alapelvek, így a fegyverek egyenlőségének követelményrendszere. Ennek a nemperes eljárásának az a fő kérdése, hogy a felülvizsgálati kérelemmel támadott hatósági döntés – amelyet a hatóság nem az ügy érdemében, hanem az eljáró ügyvéd képviseletének visszautasítása kérdésében hozott – megfelel-e a jogszabályoknak, vagy sem. A bíróság kifejezetten utalt arra a végzésének indokolásában, hogy a hatóság döntését a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Knp.) alapján vizsgálta felül.
- [107] Álláspontom szerint a megelőző bírósági eljárásnak nincsen olyan ismérve, amely alapján a büntető jellegű eljárások alá lehetne vonni, és ki lehetne terjeszteni rá a fegyverek egyenlőségének követelményrendszerét.
- [108] 3.4. A bírói jogértelmezés állított „hibájának” alkotmányossági felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság utalt a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatban foglaltakra. Eszerint „[a]z a bírói ítélet, amely alapos ok nélkül hagyja figyelmen kívül a hatályos jogot, önkényes, fogalmilag nem lehet tisztességes, és nem fér össze a jogállamiság alapelvével.” (Indokolás [23])
- [109] Álláspontom szerint az adott esetben nem állapítható meg, hogy az eljáró bíróság figyelmen kívül hagyta volna a hatályos jogot. Döntését az Ütv. 25. § (2) bekezdésére és a Ket. 40. § (4) bekezdésére alapította. Erre tekintettel nem állnak fenn a 20/2017. (VII. 18.) AB határozat alapjául szolgáló körülmények.
- [110] 3.5. Álláspontom szerint a támadott bírói döntés kizárólag az indokolt bírói döntéshez való joggal összefüggésben vethet fel alkotmányossági kérdéseket, és az érdemi vizsgálatot is kizárólag ezen alkotmányossági szempontok alapján lehetett volna lefolytatni. Ennek lényege az Alkotmánybíróság gyakorlatában, hogy „a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossgal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon” {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]}. Az Alkotmánybíróság jellemzően hangsúlyozza gyakorlatában, hogy az indokolt bírói döntéshez való jog állított sérelmének megítéléséhez szükségképpen vizsgálnia kell a jogvita természetét, az alkalmazandó eljárási törvény rendelkezéseit, a felek által az adott ügyben előterjesztett kérelmeket és észrevételeket, valamint az ügyben választ igénylő lényeges kérdéseket {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]}.
- [111] Az adott esetben úgy gondolom, hogy az eljáró bíróság döntésének indokolása e követelményeknek megfelel.
- [112] A jogvita természetét érintően a bíróság hangsúlyozta, hogy közigazgatási nemperes eljárásban járt el, amelynek tárgya annak a hatósági döntésnek a bírói felülvizsgálata, amely egy versenyfelügyeleti eljárásban a Ket. 40. § (4) bekezdése alapján visszautasította a meghatalmazott képviselő eljárását.
- [113] A bíróság az alkalmazandó eljárási törvényekben foglaltakra tekintettel kifejezetten tájékoztatta az ügyfeleket, hogy az eljárásban a bíróság tárgyalást nem tart. A bíróság indokát adta annak, hogy a Knp. 3. § (3) bekezdésére figyelemmel szóbeli meghallgatást azért nem tartott szükségesnek, mert az indítványozó védekezéshez

való jogát biztosította azáltal, hogy a Pp. 3. § (6) bekezdése alapján a kérelmezett ellenkérelmét észrevételezésre megküldte az indítványozó részére. A bíróság hangsúlyozta, hogy a Knp. 4. §-a alapján irányadó Pp. alapelveket – különösen az észszerű időtartam elvét – figyelembe véve a megküldött közigazgatási iratanyag és a becsatolt okirati bizonyítékok alapján hozta meg döntését.

- [114] A bíróság eleget tett az indokolt bírói döntéshez való jog azon követelményének is, amely szerint fel kell tárnia az eljárásban előterjesztett kérelmeket és észrevételeket. Kifejezetten hivatkozott, és részletesen reagált az indítványozó valamennyi beadványának minden kifogására.
- [115] 4. A fentiek ellenére ugyanakkor az Alkotmánybíróság azért találta mégis alaptörvény-ellenesnek az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntést „az indokolási kötelezettséggel összefüggésben”, mert „az nem értékelte az Ütv. 25. § (3) bekezdése szerinti felmentést”. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a bíróság „indokolásában az Alaptörvény 28. cikke által megkövetelt módon egyáltalán nem tért ki az ügy alapjogi érintettségéből fakadó kérdésekre” (Indokolás [78]).
- [116] Fontosnak tartom azonban hangsúlyozni: az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján az indokolt bírói döntéshez való jog alkotmányos követelményrendszere nem foglalta magában annak vizsgálatát, hogy a bírói jogértelmezés megfelel-e az Alaptörvény 28. cikkében foglaltaknak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indokolt bírói döntéshez való jognak a 7/2013. (III. 1.) AB határozatból levezethető tartalma kizárólag arra terjed ki, hogy „a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapos-sággal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon” (Indokolás [34]). Kívül esik az alkotmányossági felülvizsgálat keretein, hogy a bírói döntés helyes-e, vagy hogy a bíróság az irányadó normák alkalmazása során vétett-e jogértelmezési hibát. Erre tekintettel hangsúlyozza az Alkotmánybíróság gyakorlatában, hogy az alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírósági határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének, azaz ez a jogorvoslat nem jelenti a rendes bíróságok jogalkalmazási gyakorlatának általános felülvizsgálatát {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés; Indokolás [14]}. A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez azonban nem adhat alapot az Alkotmánybíróság számára minden olyan esetben történő beavatkozásra, amikor vélt, vagy esetleg valós jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor {3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [22]}.
- [117] Az adott esetben a bíróság részletesen megvizsgálta az indítványozónak az eljárás során tett kifogásait. A bíróság a felmentést megvizsgálva megállapította, hogy az az Ütv. 25. § (2) bekezdésében foglalt korlátozásra terjed ki. A bíróság álláspontja szerint a megbízás elválllásánál három korlátot fogalmaz meg a jogalkotó (i) a korábbi és az új ügy között ne legyen összefüggés; (ii) a jogviszony legalább 3 éve megszűnt; (iii) munkavállalóként az ügyintézésben nem vett részt. A bíróság hangsúlyozta, hogy a felmentés ezekre a korlátokra vonatkozik, de arra már nem terjed ki, hogy az összeférhetetlenség alól is felmentse a kérelmezőt.
- [118] Az eljáró bíróság tehát egyértelmű indokát adta annak, hogy miért nem értett egyet az indítványozó álláspontjával. Az, hogy ez a jogértelmezés tartalmában helyes-e, álláspontom szerint a tisztességes eljárásból fakadó indokolt bírói döntéshez fűződő joggal összefüggésben – figyelemmel az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatára [különösen a 7/2013. (III. 1.) AB határozatra] – az alkotmányossági felülvizsgálat keretein kívül esik.

Budapest, 2018. május 28.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [119] Nem értek egyet a bíróság végzésének a többségi döntésben foglalt megsemmisítésével.
- [120] A megsemmisítés indoka az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében védett tisztességes bírósági tárgyaláshoz való jog sérelme. Mint azt már az Alkotmánybíróság korábbi döntéséhez fűzött párhuzamos indokolásomban [lásd: 3340/2017. (XII. 8.) AB végzés, Indokolás [18]] is kifejtettem, álláspontom szerint az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdése a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog alaptörvényi szintű védelmét a bíróságok peres eljárásához kapcsolja. A jelen ügy kapcsán az indítványozó által sérelmezett bírói döntés peren kívüli eljárásban született, ezért az indítványozó által felhozott érvek (illetve maga a sérelmezett eljárás), és

a többségi döntés alapjául szolgáló alaptörvényi rendelkezés közötti összefüggés hiánya okán véleményem szerint a rendelkező részében foglalt megsemmisítés megalapozatlan.

- [121] Mivel az Alkotmánybíróság határozatát az Alaptörvény XXVIII. cikke (1) bekezdésében foglalt rendelkezése érvényesülésének vizsgálatára alapította –, amit nem tudtam magamévá tenni – szükségesnek tartom hangsúlyozni, hogy a végzés megsemmisítésének az indítványozó által hivatkozott további érvek okán sem látom alapját. Az Alaptörvény XII. cikkének sérelmét nézetem szerint a képviselői eljárás egyedi ügyben történt visszautasítása nem valósítja meg, a XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslati jog sérelme pedig azon az alapon, hogy a bírósági eljárás nem vezetett az indítványozó által várt eredményre, nyilvánvalóan nem állapítható meg.

Budapest, 2018. május 28.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [122] A bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítását a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részét képező, indokolt bírósági döntéshez való joggal összefüggésben tudom elfogadni.
- [123] Egyetértek a többségi határozat indokolásába foglalt megközelítés elvi irányával, amely szerint a fegyverek egyenlőségének elvéből és így a tisztességes eljáráshoz való jogból az is következik, hogy a megbízó (ügyfél) mielőbb értesüljön az ügyvédjével szemben fennálló kizáró okról annak érdekében, hogy megfelelő jogi képviseletről időben gondoskodni tudjon; s ha a munkáltató (vagy hatóság) indokolatlanul késlekedik, az ellentétes lehet a tisztességes eljáráshoz való joggal.
- [124] Ugyanakkor álláspontom szerint a fegyverek egyenlősége az ügyfél, és nem pedig az ügyvéd alapjoga. Következésképpen nem osztom a többségi indokolásnak azt a megállapítását, hogy a jogi képviselőt ért sérelem mintegy áttételesen, azért képezheti alkotmányjogi panasz tárgyát, mert az az alapügy ügyfelét is közvetlenül érintette, az ügyfél tisztességes eljáráshoz való jogára is kihatott.
- [125] Ezt az értelmezést vitathatónak gondolom azon az alapon, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtásának a feltétele az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogainak a sérelme. Ha valamely alapjoga az ügyvédnek sérült, akkor ezen az alapon önállóan - az ügyfele alapjogsérelmétől függetlenül - jogosult panaszt benyújtani. Ha viszont az ügyvédnek közvetlenül nem sérült alapjoga, akkor az ügyfele alapjogsérelmére hivatkozással – de nem az ügyfele képviseletében eljárva – nem jogosult panaszt benyújtani.
- [126] A jelen ügyben felvethető alkotmányossági probléma a versenyfelügyeleti hatósági eljárás tisztességességével kapcsolatban, de ha ezt nem a hatósági eljárás ügyfelei sérelmezik, akkor a korábbi jogi képviselő saját jogán csak tisztán az őt ért jogsérelem miatt fordulhat az Alkotmánybírósághoz, a korábbi ügyfeleit ért „áttételes” jogsérelem miatt nem.
- [127] A többségi indoklás is utal arra, hogy „[a]z ügyvéd képviselőként történő kizárásával összefüggésben az EJEB megállapította az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikkének a sérelmét, mert az ügyvéd kizárásának módja, indoka és jogalapjának hiánya komoly kétségeket ébresztett az eljárás tisztessége vonatkozásában. {Yaremenko kontra Ukrajna (32092/02), 2008. június 12.}”. A félreértések elkerülése végett ezzel kapcsolatban fontosnak tartom megjegyezni, hogy a hivatkozott ügyben az EJEB előtti eljárásban sem az ügyvéd volt a kérelmező, hanem az a személy, akit megfosztottak a jogi képviseletől.

Budapest, 2018. május 28.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1087/2017.

• • •