



IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Iktatószám: XX-AJFO/ID/194/5/2018.
Hivatkozási szám: IV/1096/2018.

Dr. Sulyok Tamás úr,
az Alkotmánybíróság elnöke és

Dr. Bitskey Botond úr,
az Alkotmánybíróság főtitkára
részére

Alkotmánybíróság
Budapest
Donáti utca 35-45.
1015

Tárgy: Az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény 4. § (1) és (2) bekezdésével valamint XII. fejezetével kapcsolatos, IV/1096/2018. számon érkezett indítvány (ügyvédi tevékenységről szóló törvény)

Tisztelt Elnök Úr! Tisztelt Főtitkár Úr!

Az Alkotmánybíróság honlapjára felkerült a IV/1096/2018. számú indítvány, melyben az indítványozó az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Üttv.) 4. § (1) és (2) bekezdései valamint XII. fejezete alaptörvény-ellenességének megállapítását és ex tunc hatályú megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Tekintettel arra, hogy az Üttv. előkészítése az igazságügyért felelős miniszter első helyi kodifikációs feladat- és hatáskörének részét képezi, ezért az indítvánnyal kapcsolatban kialakított jogi véleményemről – amicus curiae keretében – az alábbiak szerint tájékoztatom.

1. Az új szabályozás szükségességének indokai:

Előljáróban szükségesnek tartom hangsúlyozni a támadott szabályozás szükségességének indokait és körülményeit. Az igazságügyi politikáról szóló 1710/2014. (XII. 5.) Korm. határozat alapján a Kormány igazságügyi politikájának célja a tágabb értelemben vett igazságszolgáltatásba vetett közbizalom erősítése. Ennek eszközeként az elmúlt években a Polgári Törvénykönyv és a Büntető Törvénykönyv újraalkotásával megújult a két anyagi jogi kódex, és legalapvetőbb eljárásjogi törvényeink, a polgári perrendtartás, a közigazgatási perrendtartás valamint az új büntetőeljárás

törvény kidolgozása is megtörtént. A jogászai hivatásrendek megújítása, így a jogtanácsosi integráció is az igazságszolgáltatás átfogó reformját érintő jogalkotási intézkedések sorába illeszkedik. Az ügyvédi tevékenységre vonatkozó szabályozás megújítása kapcsán és annak keretében merült fel a jogtanácsosokra vonatkozó szabályozás megújításának szükségessége is, ugyanis a jogtanácsosi szabályozás koncepcionális módosítása a rendszerváltozást követően elmaradt, így az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Üttv.) hatálybalépéséig az elavult és részben kiüresedett, a jogtanácsosi tevékenységről szóló 1983. évi 3. tvr. (a továbbiakban: Jtvr.) határozta meg e tevékenység ellátásának kereteit.

Az új polgári perrendtartás 2018. január 1-jétől a törvényszéki eljárás alapmodelljében a kötelező jogi képviseletet teszi általánossá. A professzionális pervitelt előtérbe helyező új modell csak oly módon válthatja be a hozzá fűzött reményeket – köztük az igazságszolgáltatásba vetett közbizalom erősödését –, ha a kötelező jogi képviseletet ellátó jogászok egységes követelményrendszer alapján, felelősségteljesen és ellenőrizhető módon végzik e tevékenységet, amelynek színvonalát kötelező képzés is biztosítja. Az igazságszolgáltatás szempontjából szintén jelentőséggel bír az okirati ellenjegyzés közhitelessége, és a közbizalom erősítése érdekében szükséges, hogy minden e tevékenységet végző vonatkozásában megfelelő garanciák érvényesüljenek.

Az ügyvédi tevékenységre vonatkozó szabályozás keretében a jogalkotó az igazságszolgáltatás megfelelő minőségéért fennálló felelőssége körében **a jogtanácsosoknak kizárólag azon tevékenységét kívánta szabályozni, amely az igazságszolgáltatás működésével közvetlen kapcsolatban áll**, vagyis amely a fent ismertetett jogi képviselet ellátásával és az okiratok ellenjegyzésével függ össze. **A törvény – mint arra a címe is utal – nem az ügyvédekre, hanem az ügyvédi tevékenységre vonatkozó szabályokat állapítja meg. Az ellátandó tevékenységek oldaláról vizsgálendő ez alapján, hogy kik számára vált kötelezővé az ügyvédi kamarai tagság 2018. január 1-jével.**

Ügyvédi tevékenység az Üttv. érintett 4. § (1) és (2) bekezdése alapján rendszeresen és ellenérték fejében a törvény keretei között, az ott meghatározott többek között ügyvédi vagy kamarai jogtanácsosi működési formában folytatható. Az indítvánnyal vitatott rendelkezések körében ezért elsősorban e két kamarai forma között meghatározott azonosságok és eltérések vizsgálata indokolt.

A Jtvr. 1. § (2) bekezdésének értelmében a törvényszéki nyilvántartásba felvett jogtanácsos feladatának teljesítése érdekében - a jogszabályok keretei között - jogi képviseletet láthatott el, jogi segítői tevékenységet végezhetett, jogi tanácsot és tájékoztatást adhatott, beadványokat, szerződéseket és egyéb okiratokat készíthetett, továbbá részt vehetett a jogi munka megszervezésében. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény az ügyvédekkel azonos jogi képviselői jogosultságot biztosított számukra, az egyes ágazati törvények pedig a cégalapítás és az ingatlan-nyilvántartási eljárások körében anélkül teremtett okirati ellenjegyzési lehetőséget, hogy annak a korábban hatályos ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvénnyel azonos formai és tartalmi követelményeit a Jtvr. vagy más jogszabály meghatározhatta volna.

A jogtanácsosok esetében nem volt előírás az ügyvédek számára kötelező, a Jogügyletek Biztonságát Biztosító (JÜB) szabályoknak való megfelelés, a kapcsolódó titoktartás, az eljárásokhoz szükséges technikai feltételek biztosítása sem. A jogtanácsos – amennyiben a munkáltatója érdekeit nem sértette – erre vonatkozó szabályok és külső kontroll hiányában a korábbi szabályozás alapján nem volt felelősségre vonható az ellenjegyzés során általa elkövetett olyan cselekmények vagy mulasztások miatt, amelyek az ügyvédek esetében fegyelmi vétségnek minősülnek. Kiemelhető továbbá, hogy a jogtanácsosnak a munkáltató és harmadik személyek között létrejött szerződésekkel kapcsolatos közreműködése körében indokolt volt a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás megelőzésére és megakadályozására szolgáló szabályrendszer és az ügyvédi kamara ehhez kapcsolódó ellenőrzési jogköreinek kiterjesztése is.

Figyelemmel az Alkotmánybíróság jogászai hivatásrendekkel – így különösen az ügyvédi tevékenységgel – kapcsolatos gyakorlatára az alábbiakat tartom fontosnak kiemelni:

Az Üttv. 2.§-ában meghatározza az ügyvédi tevékenység alapvető fajtáit, e felsorolás élén áll az a két tevékenység, amely az Alkotmánybíróság értelmezésében az alkotmányos alapjogok érvényesítésének tipikus eszközeként vehető figyelembe; az ügyfél képviselése és büntető ügyben a védelem ellátása. A jogi képviselés és a büntető védelem ellátása folytán az ügyvéd hivatása minden egyéb hivatástól eltér abban a tekintetben, hogy valamennyi alkotmányos joggal - azok érvényesítésének garanciális jelentőségű eszközeként – szoros kapcsolatban áll [...].¹

„Az ügyvédi foglalkozás elsősorban az igazságszolgáltatáshoz és a jogalkalmazáshoz kapcsolódó tevékenység. Az igazságszolgáltatásban védőként, vagy jogi képviselőként való közreműködése alkotmányos követelmény és az eljárási törvények kötelező előírása. Az ügyvéd (a jogi képviselő) eljárásjogi státusát és helyzetét törvény szabályozza, eljárásbeli jogait és kötelezségeit ugyancsak törvény írja elő. Az ügyvéd tevékenységét és feladatait tehát nem lehet önmagában megítélni és önmagában szabályozni, hanem csak annak az eljárásjogi rendszernek függvényében, amelyben tevékenysége, feladata magának a rendszernek része és amely rendszerből, a rendszer munkamegosztásából következik a foglalkozás sajátképpenisége. A foglalkozás sajátossága tehát az igazságszolgáltatás és jogalkalmazás rendszeréből folyik azon túl, hogy az igazságszolgáltatáshoz és jogalkalmazáshoz kapcsolódik. Az ügyvédi foglalkozás gyakorlása szabályai közjogi tartalmú, illetve vonatkozású normák.”²

A korábban hatályos szabályok szerint a jogtanácsosok és az ügyvédek által ellátott tevékenységek, így a jogi képviselés ellátása és az okiratok közhiteles ellenjegyzése, az igazságszolgáltatási rendszerhez való kapcsolatuk alapján azonos halmazba tartozó tevékenységek. E tevékenységeknek az Alkotmánybíróság gyakorlatában nevesített, ún. kiemelt közjogi jellegét is figyelembe véve indokolt és szükséges volt a közjogi tartalmú és egyben közhitelességet is garantáló jogi keretei hiányosságainak pótlása. Az új jogi keretrendszernek ezért azt kellett tükröznie, hogy a tevékenység ellátása szempontjából azonos csoportot képeznek az ügyvédek és a jogtanácsosok, ugyanakkor – a jogtanácsosi működés történeti hagyományainak megőrzésére való törekvésekből kifolyólag - a szabályozás kialakítása során figyelemmel kellett lenni arra is, hogy a tevékenység ellátásának működési keretei – a törvényben meghatározott egyes indokolt kivételektől eltekintve – részben eltérőek maradjanak. Így az eltérő kamarai formában ellátott egyes ügyvédi tevékenységek az igazságszolgáltatás működése szempontjából azonosnak tekinthetők, hiszen az ügyvéd és a kamarai jogtanácsos azonos eljárási pozícióban láthat el jogi képviselést, azonos feltételekkel jogosult teljes bizonyítóerejű, ellenjegyzett magánokirat készítésére.

Az Üttv. elsődleges célja mindezekre tekintettel az volt, hogy az igazságszolgáltatás működése szempontjából azonos tevékenységet ellátók vonatkozásában egységes és megfelelő garanciák jussanak érvényre. A tevékenységek azonosossága, a jogászai hivatásrendek logikus és következetes rendszerének kialakítása iránti igény, a történeti hagyományok és költséghatékonysági szempontok vezettek arra, hogy az ügyvédi kamarai rendszerbe kerüljenek azok a jogtanácsosok, akik jogi képviselést vagy okirati ellenjegyzést kívánnak ellátni. A kamarai integráció eredményeként a kamarai tagsággal rendelkező jogtanácsosok vonatkozásában is érvényesülnek azok a követelmények, amelyek a jogalkotó megítélése szerint feltételei az ellátott tevékenységnek és együttesen garantálják a szakmai színvonal folyamatos biztosítását. Ilyen feltételek a közhiteles névjegyzék, a kamara által alkotott etikai és a szakmagyakorlásra vonatkozó szabályzatok kötelező

¹ 428/B/1998. AB határozat

² 22/1994. (IV. 16.) AB határozat

ereje, a kamara fegyelmi és felügyeleti tevékenysége, továbbá az általa biztosított képzések és továbbképzések. Ezzel összefüggésben megemlíthető, hogy a Magyar Ügyvédi Kamara hivatalos honlapján elérhető információk szerint a kamarai jogtanácsosok száma jelenleg meghaladja a 2600 főt, amely a sikeres kamarai integrációra enged következtetni.

2. A B) cikk (1) bekezdésének sérelme – A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye

Az indítvány 7. pontja szerint az Üttv. 2017. június 21-ei kihirdetése és hatálybalépése között eltelt rövid idő sérti a jogbiztonság követelményét, hiszen nem volt elegendő arra, hogy a jogtanácsos az indítványban állított foglalkozás korlátozásából eredő joghátrányt saját tevékenységének megváltoztatásával megszüntesse anélkül, hogy egzisztenciájuk átrendezésére sor kerülne.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye. Annak elbírálása, hogy valamely konkrét jogszabály esetében mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, gazdaságpolitikai, szervezési, műszaki stb. szempontok figyelembevételét szükségessé tevő mérlegelési kérdés, vagyis nem alkotmányjogi probléma {3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [51]}.

Az Alkotmánybíróság a 32/2015. (XI. 19.) AB határozatában fogalmazta meg, illetve foglalta össze az ezzel kapcsolatos alkotmányossági szempontokat: „Az Alkotmánybíróság gyakorlatát [...] összegezve: a kellő felkészülési idő követelményének való megfelelés vizsgálata minden esetben az adott körülmények – a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése, vagy a szabályozás normatív tartalmának kifejtése között eltelt idő, a szabályozás új kötelezettséget előíró vagy többletkötelezettséget megállapító jellege – figyelembevételével történik. {32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [58]}

Ennek megfelelően a jogszabály hatálybalépési időpontjának meghatározásakor tekintettel kell lenni arra, hogy kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megszerzésére és áttanulmányozására, a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, míg a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire, illetve az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz. A kellő felkészülési idő követelményének a jogbiztonság elvéből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettségeket ír elő – legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek – a kötelezettségeik teljesítésére képesek lehessenek, és akaratuk ellenére ne kövessenek el kötelezettségzegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást. { 3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [46]}

Alaptörvény-ellenesség megállapításának pedig akkor van helye, ha az előbbiekre tekintettel a felkészülési idő oly mértékben rövid, hogy az új szabályozáshoz való alkalmazkodás rendkívüli nehézségekkel járna, lehetetlen, vagy felkészülési idő egyáltalán nincs biztosítva.” {32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [58]}.

Az Üttv. a lehető legszélesebb körű társadalmi és szakmai egyeztetés tárgya volt. A kodifikáció folyamatában az ügyvédek érdekképviselőt ellátó Magyar Ügyvédi Kamara részvétele mellett a jogtanácsosok képviselője is biztosított volt. A törvényszéki nyilvántartásba vett jogtanácsosok tevékenységének folyamatosságát biztosította, hogy az Üttv. egyes rendelkezései már 2017. október 1-jével hatályba léptek, a kamarai jogtanácsos és a jogi előadó által fizetendő regisztrációs díjról

szóló 12/2017. (IX. 29.) IM rendelet kedvezményes díjakat állapított meg, a kérelmüket 2017. október 31-ig benyújtó jogtanácsosok zavartalan működését az Üttv. 208. § (6) bekezdésében meghatározott átmeneti szabály garantálta.

Figyelemmel az alkotmánybíróági gyakorlatban meghatározott a jogalkotó mérlegelési körébe tartozó szempontokra, álláspontom szerint az Üttv. **kihirdetése és hatálybalépése között biztosított több mint öt hónapos időtartam**, figyelemmel a törvénynek az integrációt megkönnyítő átmeneti rendelkezéseire is, **elegendő** volt arra, hogy a jogász hivatásrendek tagjai a számukra megfelelő működési formába rendezzék tevékenységüket, így az új eljárási kódexek hatálybalépésével egy időben a résztvevő jogi képviselők státusza is rendezésre kerülhetett.

3. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének sérelme – A munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog

Az indítványozó azt állítja, hogy az Üttv. szerint meghatározott tevékenységet gyakorló jogtanácsosok vonatkozásában az Üttv. 68. § (1) bekezdése korlátozza az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében meghatározott munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogot.

Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való joggal kapcsolatos álláspontját a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatában az alábbiakban foglalta össze. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint a vállalkozáshoz való jog alapjog, amely azt jelenti, hogy bárkinek az Alaptörvényben biztosított joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga azonban egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, másként megfogalmazva a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga egy meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást. {54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342.; megerősítette a 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [153]–[154]}.

Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való alapjog alkotmányos tartalmának meghatározása során arra is rámutatott, hogy „»[a] vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne.« {282/B/2007. AB határozat, ABH 2007, 2168.; megerősítette a 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [160]}. Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való alapjog lényegi tartalmának a sérelmét akkor állapította meg, amikor a jogalkotó a foglalkozás szabad megválasztásához, az adott vállalkozás gyakorlásához való jogot egyes piaci szereplőktől meghatározatlan időre teljes egészében elvonta {71/2009. (VI. 30.) AB határozat, ABH 2009, 699, 709.; megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat [40]}. {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, [28]–[29]}.

Az Alkotmánybíróság 3024/2015. (II. 9.) AB határozatában – a tankönyv piac változásait érintő ügy kapcsán – hivatkozott álláspontja szerint a vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne. Az Alkotmánybíróság az ügy vonatkozásában azt is megállapította, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések egyéb tekintetben nem teszik lehetetlenné a vállalkozóvá válást, azok eredményeként a vállalkozói tevékenységen belül a könyvkiadói tevékenység sincs elzárva.

Az Üttv. koncepcionálisan az eltérő kamarai működési formák következetes megkülönböztetésére épül, megerősítve azzal, hogy a 4. § (4) bekezdése alapján ügyvédi tevékenységet természetes személy egyidejűleg csak egyetlen kamarai formában végezhet. A törvényjavaslat Országgyűléshez benyújtott szövege ezt az elvet minden tekintetben szigorúan érvényesítette, amikor úgy rendelkezett, hogy a kamarai jogtanácsos – kapcsolt vállalkozások kivételével – egyetlen ügyvédi tevékenység folytatására irányuló jogviszonyt tarthat fenn. A törvényjavaslat országgyűlési tárgyalása során ez a korlát a részmunkaidős foglalkoztatás munkaerő-piaci gyakorlatának elismerésére tekintettel két jogviszony fenntartásának lehetőségére módosult. Az új kódex deklarált célkitűzése volt emellett annak a visszaélészerű gyakorlatnak a megszüntetése is, amely alapján a jogtanácsosként munkaviszonyban álló személyek megbízási jogviszony keretében természetes személyek kivételével korlátlan számú ügyfelet tarthattak fenn, így lényegében ügyvédként működhettek a jogi szolgáltatások piacán anélkül, hogy az ügyvédekre vonatkozó bármely – a jogtanácsosokhoz képest - többletkövetelménynek meg kellett volna felelniük, illetve e tevékenységüket egyenértékű felelősségbiztosítás fedezte volna. A jogalkotó a munkaviszonyok számának korlátozásakor egyértelművé tette, hogy a kettőnél több ügyvédi tevékenység folytatására irányuló jogviszony fenntartásának kamarai formája az ügyvédi működési forma. **Az Üttv. alapján az a jogi szakterületen tevékenykedő személy, aki több jogviszony fenntartásával látja gazdaságilag racionálisnak ügyvédi tevékenysége folytatását, semmilyen módon nincs elzárva az ennek megfelelő működési forma választásától, illetve utóbb annak megváltoztatásától sem.** A panaszban foglaltak szerint korlátlan számú munkaviszony megengedése kifejezetten kizárná, hogy az egyes munkáltatók felé fennálló, a munkaviszonyból következő szoros kapcsolat, lojalitás és érdekeltség folytán a jogtanácsos az alkotmányjogi relevanciával bíró ügyvédi tevékenységhez szükséges függetlenséggel járjon el.

Erre tekintettel jelen ügyben szintén megállapítható, hogy a támadott szabályozással kapcsolatos jogi környezet módosíthatatlansága nem támasztható alá, továbbá az is egyértelmű, hogy a kamarai jogtanácsos az ügyvédi tevékenységektől – egyes fenntartott kivételektől eltekintve –, továbbá döntése alapján az ügyvéddé válástól sincsen elzárva.

Az indítványban támadott törvényi rendelkezések tehát az érintettektől nem vonják el teljes egészében, határozatlan időtartamra a foglalkozás gyakorlásának lehetőségét; sem a panaszosok, sem más nincs elzárva attól, hogy kamarai jogtanácsosi tevékenység keretében perbeli jogi képviseletet ellásson és okiratokat ellenjegyezzen, amennyiben pedig kettőnél több ügyféllel – ide nem értve a kapcsolt vállalkozásokat – megbízási jogviszonyt kíván fenntartani lehetősége van az ügyvédi kamarai formában való működésre.

4. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének sérelme – A tulajdonhoz való jog

Az indítványozó szerint a szabályozás az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével ellentétes, mivel a vállalkozás és foglalkozás szabad megválasztásához való jog hivatkozott korlátozásából fakadóan nyilvánvalóan nem képes megszerezni azokat a vagyoni előnyöket, javakat, amelyek egyébként a hivatkozott korlátozás nélkül megilletnék a foglalkozás gyakorlóját.

Az Alkotmánybíróság a 26/2013. (X. 4.) AB határozatában az alábbiak szerint foglalta össze a tulajdonhoz való alapjogra vonatkozó gyakorlatát: „Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában a következőket állapította meg: az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkor közzogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi

beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más. {ABH 1993, 373, 380., legutóbb idézi: 3219/2012. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [6]}. Ugyanez az AB határozat kimondja: »Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírói értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. [...] A tulajdon társadalmi és gazdasági szerepe, különösen az egyes szabályozó intézkedések beleilleszkedése adott gazdaságpolitikai feladatokba, egyébként is sokkal nehezebbé teszi a szükségesség vagy elkerülhetetlenség megállapítását, mint más alapjogok esetében, ahol inkább lehetséges általános érvényű viszonyítás (ABH 1993, 381.).«³ Az Alkotmánybíró az Alaptörvény XIII. cikke tekintetében továbbra is fenntartotta azt a korábbi gyakorlatát, amelynek értelmében a tulajdonhoz való alapjog a már megszerzett tulajdont, illetve kivételes esetekben a tulajdoni várományokat védi.³ Szintén ebben a határozatában fejtette ki az Alkotmánybíró álláspontját arról, hogy a vállalkozási tevékenység jövőbeni nyereségének a reménye, az ebből eredő várható profit nem tekinthető az alkotmányos tulajdonjog által elismert és védett tulajdoni várománynak.

Az Alkotmánybíró következetes gyakorlatára tekintettel az indítvány e részének és az erre alapozott érvrendszernek az érdemi elbírálásra való alkalmassága álláspontom szerint nem állapítható meg.

5. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének sérelme – az egyenlő bánásmód követelménye:

Az indítványozó állítása szerint a jogtanácsosi és az ügyvédi tevékenység közötti megkülönböztetés sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését.

Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése az alapjogok egyenlőségét és a diszkrimináció tilalmát tartalmazza. Az alkotmányos szabály szerint „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 tételesen felsorolt tulajdonságok mellett az „egyéb helyzet szerinti különbségtétel» fordulat nyújt garanciát ahhoz, hogy az előre nem látható, de a felsorolásban szereplő tulajdonságokhoz döntő hasonlóságot mutató helyzetben élő személyeket se érhesse hátrányosan sújtó különbségtétel. Ez a fordulat ad lehetőséget az Alkotmánybíróknak arra, hogy a társadalom aktuális változásaira időszerűen reagálva mindig maga határozza meg, melyek a társadalom sérülékeny csoportjai, vagyis mely csoporthoz tartozók tekinthetők kiszolgáltatottnak, kirekesztettnek, illetve folyamatos és indokolatlan hátránnyal sújtottaknak. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése ennek megfelelően egy nyílt felsorolást tartalmaz, ám ez a felsorolás korlátlanul nem bővíthető. Nem nyújt védelmet olyan személyeknek, akiket valamely szabály ugyan éppen hátrányosan érint, de mégsem diszkriminál. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében garantált diszkriminációtilalom ugyanis csupán olyan élethelyzeteket ölelhet át, amelyekben az emberek önazonosságát, identitását meghatározó lényeges tulajdonságuk miatt előítéllettel vagy társadalmi kirekesztéssel néznek szembe. Vagyis a diszkriminációtilalom alkotmányos klauzulája elsődlegesen a társadalom személyben rejlő és tetszés szerint nem változtatható tulajdonság mentén elkülönülő csoportjainak védelmét szolgálja.⁴

Az Alkotmánybíró a 9/2016. (IV. 6.) AB határozat indokolásának [22] bekezdésében szintén az Alaptörvény XV. cikkét értelmezte, kitérve ebben az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó hátrányos megkülönböztetés alaptörvény-ellenességének megállapításához szükséges

³ 3194/2014 (VII.15.) AB határozat

⁴ 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat indokolás [27]

feltételekre is. Így megerősítette, hogy „[a]z Alaptörvény XV. cikke alapján a törvény előtt mindenki egyenlő, Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés nélkül biztosítja. A hátrányos megkülönböztetés tilalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelveként kapott értelmezést. A hátrányos megkülönböztetés tilalma nem jelenti minden megkülönböztetés tilalmát, a tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésre terjed ki. Személyek közötti, alkotmányserető hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A megkülönböztetés pedig akkor alkotmányellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes {lásd összefoglalóan: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indoklás [32]. Az Alaptörvény XV. cikke (1) és (2) bekezdésének ezt az értelmezését követte a 32/2015. (XI. 19.) AB határozat is, Indokolás [78]–[80] és [91]}.”

Az indítványozó által kifejtettekkel ellentétben a törvényhez fűzött indokolás rámutat, hogy az ügyvédi tevékenységek egységes szabályozása megkívánja, hogy törvény egyértelmű különbséget tegyen az e tevékenységeket eltérő kamarai formában, így különösen ügyvédként vagy kamarai jogtanácsosként ellátó személyekre vonatkozó keretek között. Az Üttv. koncepcionálisan az ügyvédi tevékenységek egységes szabályozására és az eltérő kamarai működési formák következetes megkülönböztetésére épül, megerősítve azzal, hogy a 4. § (4) bekezdése alapján ügyvédi tevékenységet természetes személy egyidejűleg csak egyetlen kamarai formában végezhet.

Az ügyvédi és kamarai jogtanácsosi tagfelvétel követelményei a működés jellemzőiből logikusan következő eltérések kivételével a szakmai előképzettség tekintetében azonosnak tekinthetők. Ez alól kizárólag az ügyvédi tagfelvételhez szükséges egy éves ügyvédi joggyakorlati idő (Üttv. 19. §) jelent kivételt, azonban a törvény hatálybalépéséhez kapcsolódó átmeneti időszakban, 2018. december 31-ig az Üttv. 208. § (25) és (26) bekezdése biztosítja, hogy a törvény hatálybalépését közvetlenül megelőzően törvényszéki nyilvántartásba vett jogtanácsosként folytatott gyakorlat ügyvédi joggyakorlatként elismerhető legyen, így a jogtanácsosok a számukra racionális kamarai működési formát választhassák. A jövőre nézve a kamarai jogtanácsosi működés ügyvédi joggyakorlati időként is elismerhető, továbbá a törvény az átjárhatóságot megkönnyítendő speciális hatósági eljárást is intézményesít a kamarai formaváltásra, azzal hogy a bármely formában kamarai tagsággal rendelkező személyek formaváltása az Üttv. 181. §-a alapján teljesen díjmentes is.

Az ügyvéd saját vagy ügyvédi iroda esetében közösen vállalt gazdasági kockázat mellett, a piacon, előre meg nem határozott számú ügyfél számára kínál jogi szolgáltatást, tipikusan megbízási jogviszony keretében, kötelező ügyvédi felelősségbiztosítással fedeztetten. Megjegyzendő, hogy az Üttv. hatálybalépését követő években e felelősségbiztosítás káreseményenkénti legalacsonyabb összege 2023-ra sávosan tizenötmillió forintra emelkedik [Üttv. 14. § (2) bekezdés és 208. § (9) bekezdés], amely jól mutatja, hogy az ügyvédi működés egyik alapvető követelményéről van szó. A kamarai jogtanácsos ezzel szemben az Üttv. 66. § (1) bekezdése szerinti munkaviszonya keretei között, a munkáltatói szervezetbe integráltan, a munkáltató által biztosított személyi és tárgyi eszközök használatával, a munkáltató helytállási kötelezettsége mellett hasznosítja jogi szaktudását. Ez esetben a munkáltató magánautonómiájába tartozó döntés, hogy kamarai jogtanácsos munkavállalója tevékenységét biztosítással fedezze, azt kötelezettségként az Üttv. nem írja elő. Megjegyzendő, hogy kamarai jogtanácsosok esetében a munkáltató az ügyvédi kamara felé fennálló fizetési kötelezettségek teljesítését is átvállalhatja [Üttv. 69. § (5) bekezdés]. Az Üttv. 66. § (1)

bekezdése valóban ügyféllé minősíti a kamarai jogtanácsost foglalkoztató szervezetet, kiterjesztve ezzel jogviszonyukra az ügyvéd ügyfele viszonylatában érvényesülő jogok és kötelezettségek összességét, így például az ügyvédi titok vagy a védekezés céljára szolgáló iratok védelmére vonatkozó előírásokat, de a kizárási és az összeférhetlenségi követelményeket is.

Megjegyzendő, hogy az ügyvédi tevékenység ellátására létesített munkaviszony speciális abban az értelemben is, hogy arra olyan többletkövetelmények vonatkoznak, amelyek elsőbbséget élveznek a munkajogi szabályokkal szemben és a kamarai jogtanácsos jogviszonyának tartalmát képezik. A munkáltató köteles biztosítani, hogy a kamarai jogtanácsos az ügyvédi tevékenység gyakorlásához kapcsolódó kötelezettségeinek eleget tudjon tenni. Ezzel kapcsolatban rendezi az Üttv. 69. § (1)-(3) bekezdése a munkaviszony különös követelményeit, amelyek alapján a kamarai jogtanácsos köteles megtagadni a munkáltatói utasítás teljesítését, ha annak végrehajtása fegyelmi vétség elkövetését eredményezné. Mindezt azzal is megerősíti a törvény, hogy – a munkaviszonyt szabályozó törvényektől eltérve – semmissé nyilvánítja azt a megállapodást, amely a kamarai jogtanácsos utasítás megtagadási jogához hátrányos jogkövetkezményt fűz. E rendelkezések érvényesülésével biztosítható a kamarai jogtanácsos személyes felelőssége az ügyvédi tevékenység szakmai követelményeinek betartásáért, mivel nem hivatkozhat arra, hogy fegyelmi vétség elkövetésére munkáltatója utasította.

A kamarai jogtanácsos által ellátható tevékenységek Üttv. 66. § (4) bekezdése szerinti korlátozását szintén a működési keretek eltérései indokolták. Tekintettel arra, hogy a kamarai jogtanácsos természetes személlyel nem állhat ügyvédi tevékenység gyakorlására irányuló jogviszonyban, nem merülhet fel például, hogy az ott meghatározott körön kívül büntetőeljárásban való védelmet láthasson el. A munkáltatói szervezetben működő kamarai jogtanácsos önálló letétkezelési tevékenysége szintén nem képzelhető el, tekintettel arra, hogy a munkáltatón kívüli személyek számára sem láthat el ügyvédi tevékenységet.

Illeszkedve a jogász hivatásrendek szabályozásnak fenti koncepciójához a polgári perrendtartásról szóló 2016.évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) a kötelező jogi képviselő ellátása körében az ügyvéd és ügyvédi iroda mellett a kamarai jogtanácsosnak biztosít eljárési jogosultságot utalva arra is, hogy a jogi képviselő ebben a formában az Üttv. keretei között gyakorolható [Pp. 75. § (1) bekezdés a) és b) pont]. Ennek megítélésével kapcsolatban, hogy a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) a fentiekkel ellentétben miért engedhet eljárési jogosultságot a közigazgatási szervek jogi szakvizsgával rendelkező tisztségviselői számára, az Üttv. 2. § (2) bekezdését szükséges vizsgálni.

Az Üttv. hatálya az ügyvédi tevékenységekre és azok ellátására a 4. § (1) bekezdése alapján jogosult személyekre terjed ki, így rendezést igényelt, azoknak az eseteknek a meghatározása, amelyek bizonyos feltételek egyidejű fennállása esetén az Üttv. 2. § (1) bekezdésben meghatározott tevékenységeket kiveszik a törvény hatálya és többek között a büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 286. § (1) bekezdésében meghatározott zugírászat büntetőjogi tényállása alól is. A törvény ez által elismeri, hogy az egyes résztvékenységek ellátására nem csak valamely ügyvédi működési formában kerülhet sor, azonban azok teljességét általában az ügyvédi tevékenység ellátására jogosult személyi kör számára biztosítja.

Az Üttv. 2. § (2) bekezdés b) pontjára tekintettel jogi képviselői tevékenység ügyvédi kamarai tagságon, illetve nyilvántartásba vételen kívül kizárólag törvényi felhatalmazás alapján, meghatározott személyi kör és az ügyek behatárolt csoportja tekintetében folytatható. Ilyen szabályt tartalmaz például a szabadalmi ügyvivőkről szóló 1995. évi XXXII. törvény 1. § (4) bekezdése, amely alapján, ha iparjogvédelmi ügyben a fél számára kötelező a jogi képviselő, e követelménynek megfelel az is, ha a felet szabadalmi ügyvivő képviseli. A Pp. 75. § (1) bekezdés e) pontja e rendelkezésekre tekintettel állapítja meg kötelező jogi képviselő esetén a törvény által feljogosított egyéb személyek eljárési jogát. A Kp. 27. § (2) bekezdése is ebbe a törvényi kivételi

körbe illeszkedik, amikor úgy rendelkezik, hogy kötelező jogi képviselet esetén eljárásra jogosult a közigazgatási szerv jogi szakvizsgával rendelkező tisztségviselője vagy alkalmazottja is. E szabály vonatkozásában eltérés annyiban mutatkozik, hogy nem egy szakterületre, hanem a közigazgatási ágazat speciális Kp. hatálya alá tartozó bírósági eljárásaiban teremti meg az eljárási jogosultságot, azonban így is az mind személyi, mind tárgyi hatályában korlátozott. Az Üttv. és a Pp. szabályaira tekintettel a közigazgatási szervek polgári pereiben kötelező jogi képviselet esetén nem járhat el a Kp. által feljogosított személyi kör, ahogyan természetesen más ügyvédi tevékenységek ellátására például szerződések ellenjegyzésére sem lehet jogosult. A kamarai jogtanácsok ezzel szemben jogi képviseleti tevékenység ellátására általánosan feljogosított személyek, ahogyan munkáltatójuk és harmadik személyek között létrejött bármely jogügylet ellenjegyzésére is korlátozás nélkül jogosultak. Megjegyzendő, hogy az alkalmazottak meghatalmazotti képviseleti jogát a polgári és a közigazgatási bírósági eljárásokban azonosan biztosítja a Pp. 65. § e) pontja, ez azonban nem jelent jogi képviselővel való eljárást, amely a polgári perek meghatározott körében is kötelező, a Kp. 27. § (2) bekezdése pedig nem értelmezhető olyan szabályként, amely a hatálya alá tartozó bírósági eljárások körén kívül is eljárási jogosultságot teremtene. Megállapítható, hogy a szabályozás nem különbözteti meg indokolatlanul hátrányosan a magánszféra jogi alkalmazottait a közszférában e területen dolgozókkal szemben, a közszféra is kamarai jogtanácsosok foglalkoztatása útján képes korlátozások nélkül az ügyvédi tevékenységnek minősülő feladatok ellátását biztosítani.

A fent ismertetett alapján a szabályozás álláspontom szerint megfelel az Alkotmánybíróság által megkövetelt ésszerűségi követelménynek. Kiemelendő hogy éppen az **Üttv. szüntette meg az azonos tevékenységet, így tipikusan jogi képviselet és okirati ellenjegyzést ellátók között fennálló, a szabályozás hiányosságaiból eredő indokolatlan megkülönböztetést.** Azok a jogi tevékenységet végző személyek, akik az igazságszolgáltatás működésében nem vesznek részt, nem tartoznak az Üttv. hatálya alá sem, akik viszont igen, azok azonos követelményrendszer szerint gyakorolhatják hivatásukat. Az ügyvédi tevékenységről szóló törvény és annak a jogtanácsosok ügyvédi kamarai integrációját megvalósító része a két kormányzati ciklust felölelő átfogó igazságszolgáltatási reformba illeszkedik, a szervezeti keretek és az alapvető eljárási kódexek megújításával összhangban a hatékony és a közbizalmat erősítő működés fenntartását szolgálja.

E körben a kamarai tagság kapcsán hangsúlyozandó, hogy a jogi területen az Üttv.-ben meghatározott munkaviszonyban foglalkoztatottak ügyvédi kamarába való belépése önkéntes abban az értelemben, hogy nem minden korábban jogtanácsosként működő személynek kötelező kamarai taggá válnia, még abban az esetben sem, ha tevékenységének jogi tanácsadás vagy okiratszerkesztés is részét képezi. Erről rendelkezik kifejezetten az Üttv. 2. § (2) bekezdés a) pontja, amikor a munkaviszonyban ellátott jogi tanácsadást és okiratszerkesztést kiveszi a törvény tárgyi hatálya alól. A jogi területen foglalkoztatott jogtanácsos és annak munkáltatója dönti tehát el, hogy fog-e alkalmazott olyan tevékenységet is végezni, amely csak kamarai tagság mellett lehetséges.

Abból, hogy az ügyvéd és a jogtanácsos tevékenysége, bár nem minden ponton, de éppen az alkotmányjogi relevanciával bíró (azaz közjogi szabályozást igénylő, illetőleg azt indokoló) tevékenységek tekintetében azonos - így a perbeli jogi képviselet, valamint a fontos szerepet betöltő okirati ellenjegyzés terén -, fakadnak bizonyos szabályozási azonosságok. Ilyen azonosság a köztestületi tagság indokoltsága, a továbbképzési követelmények, a perbeli képviselethez és az ellenjegyzéshez fűződő garanciális szabályok betartásának indokoltsága, ahogy az ehhez fűződő etikai és fegyelmi szabályok azonossága.

Mindezekre tekintettel az indítványozó által alaptörvény-ellenesnek állított különbségtétel és diszkriminatív helyzet fennállása csak akkor lenne megállapítható, ha a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka, vagyis önkényes. A fent bemutatottak alapján ez nem állja meg a helyét.

6. Összegzés

Az Üttv. indítványban támadott rendelkezései az indítványban szereplő okokból – a fentiekben bemutatottak alapján – nem kifogásolhatóak, azok megfelelő alkotmányos alapon nyugszanak.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2018. szeptember „21”

Tisztelettel:

Dr. Trócsányi László



