

KELL-E EGYSÉG A SOKFÉLELESÉGBEN?

A szakmai kamarák fegyelmi eljárásainak legfontosabb kérdései¹

PÉTER-DELBÓ Márta
mb. oktató (PPKE JÁK)

1. A kamarai fegyelmi és etikai eljárások és szankciók kapcsán felmerülő kérdések

Az elmúlt évek jogalkotási folyamatai nem hagyták érintetlenül a szakmai kamarákra vonatkozó joganyagot sem. Egyes esetekben pedig nemcsak kisebb-nagyobb módosításra, hanem új törvény elfogadására is sor került, így például az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Szaktv.), vagy az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. (a továbbiakban: Üttv.) hatálybalépésével megújultak a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamarára, illetve a Magyar Ügyvédi Kamarára és a területi ügyvédi kamarákra (a továbbiakban együtt: ügyvédi kamara) vonatkozó rendelkezések is.

Ha áttekintjük a kiinduló állapotot, a terjedelmi korlátok miatt leginkább a fentiekben nevesített két kamarára és egy speciális területre, a fegyelmi eljárásokra fókuszálva, láthatjuk, hogy a rekodifikációs munkálatoknak volt létjogosultsága, ugyanakkor annak megállapítása, hogy ezek teremtettek-e egyfajta rendezettséget, már mélyrehatóbb vizsgálatot igényel.

A kamarai fegyelmi, etikai eljárásoknak nem volt egységes szabályozása, a legfontosabb rendelkezéseket az egyes kamarák működését is szabályozó ágazati törvények külön-külön tartalmazták, a részletes(ebb) eljárási kérdéseket pedig sok (de közel sem minden) esetben a kamarai szabályzatok rendezték. Bár ezek a szabályozások kétségkívül sok rokon vonást mutattak egymással, az eltérő megoldások mégis szembeötlők. A szabályozási különbségek pedig nem voltak magyarázhatók minden esetben azzal, hogy a különböző ágazatoknak sajátosságaik miatt más-más modellt kellene követniük.

¹ A szerző köszönetet mond Juhász Zoltánnak a tanulmány megírásához nyújtott hasznos tanácsaiért.

Az eljárások már az elnevezésükben is hordoztak különbséget. Egyes jogszabályok etikai², mások fegyelmi³ felelősségről rendelkeztek, de találhattunk példát olyan törvényre is, amely az „etikai-fegyelmi”⁴ jelzővel jelölte az eljárást.

A szankciók sora szintén nagy változatosságot mutatott, és a fegyelmi ügyekben első fokon eljáró szerv meghatározása sem volt egységes.

Fentiekre tekintettel a szabályozási eltérések feltárása megkerülhetetlen volt a jogrendszer egységének biztosítása érdekében azért, hogy csak dogmatikailag alátámasztható különbségek maradjanak fenn. Ugyanakkor előre kell bocsátanom, hogy a rekodifikáció ellenére a kiemelt három terület (eljárás elnevezése, szankció típusok, eljáró szervek meghatározása) egyikén sem történt egységesítés. Mindez pedig felveti azt a kérdést, hogy lehet-e, egyáltalán kell-e egység a sokféleségben.

2. Köztestületek a magyar jogrendszerben

Ha azt vizsgáljuk, hogy szükséges-e egy egységesebb szabályozás a tárgykörben, a kamarák jogállásának áttekintésével kell kezdenünk, hiszen – bár a kamarák szakmánként szervezettek – jogállásuk közös: a kamarák a köztestületek egyik típusát testesítik meg. Mindezekből kifolyólag elengedhetetlen e sajátos jogintézmény főbb ismérveinek bemutatása.

A köztestületek közfeladatokat ellátó közjogi jogi személyek, létrehozásuk a funkcionális decentralizáció eredménye, azaz olyan önkormányzatok, melyek nem területi, hanem szakmai alapon szervezettek. Önkormányzati jogállásukból fakadóan önállóságuk jogi garanciákkal rendelkezik.⁵

E sajátosságokból kifolyólag a köztestületeket sok szerző nem sorolja a közigazgatási szervek közé,⁶ de legalábbis atipikus közigazgatási szervnek tekintik őket.

1993-tól 2014. március 15-ig a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 65. §-a az egyesülettel egy címszó alatt szabályozta a köztestületeket.

A régi Ptk. úgy rendelkezett, hogy a köztestület önkormányzattal és nyilvántartott tagsággal rendelkező szervezet, amelynek létrehozását törvény rendeli el és a tagságához, illetőleg a tagsága által végzett tevékenységhez kapcsolódó közfeladatot lát el.

A törvény néhány köztestületet, illetve köztestület típust nevesített is, így a Magyar Tudományos Akadémiát, a Magyar Művészeti Akadémiát, és a gazdasági, illetve a szakmai kamarát.

A régi Ptk. alapján a köztestületre – ha törvény eltérően nem rendelkezett – az egyesületre vonatkozó szabályokat megfelelően alkalmazni kellett.

² Az igazságügyi szakértői kamaráról szóló 1995. évi CXIV. törvény.

³ Az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény.

⁴ A tervező- és szakértő mérnökök, valamint építész szakmai kamaráiról szóló 1996. évi LVIII. törvény.

⁵ LAPSÁNSZKY András – PATYI András – TAKÁCS Albert: *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga*. Budapest, Dialóg-Campus, 2017. 279–288.

⁶ Pl. Lőrincz Lajos, Berényi Sándor, Sárközy Tamás; ld. LAPSÁNSZKY–PATYI–TAKÁCS i. m. 279–280.

Ezt a rendelkezést a jogalkotó egyrészt az öngazgató jelleggel, másrészt pedig azzal indokolta, hogy mindkét szervezet személyegyesülés, ebből kifolyólag önkormányzattal és nyilvántartott tagsággal kell, hogy rendelkezzenek.⁷

Ugyanakkor míg a civil szervezetek az önkéntesség elve alapján szerveződnek és bármely jogszabályba nem ütköző célra létrehozhatók, a köztestületek létrehozását törvény rendeli el és közcélok megvalósítását szolgálják. További elhatárolási szempont a két szervezettípus között, hogy a köztestület közhatalmi jogokat is gyakorolhat.⁸

Fazekas Marianna a fenti szabályozási móddal összefüggésben megjegyzi, hogy a köztestületek régi Ptk.-ban való elhelyezése valójában arra szolgált, hogy a magánjogi viszonyokban való részvétel lehetőségét biztosítsa, illetve az egyesületi szabályozásra való utalás lényegében egy kiegészítő szerepet töltött be. Ugyanakkor ez a „rendszerintézmények összemossága” azt is eredményezte, hogy a gyakorlat akkor is az egyesületi szabályozásból próbálta levezetni egy-egy nem szabályozott köztestületi probléma megoldását, ha az a köztestület rendeltetésével vagy funkciójával összeegyeztethetetlen volt.⁹

Az anomáliát a jogalkotó is észlelte, és különös tekintettel az új Ptk. jogi személyekre vonatkozó szabályozása mögött meghúzódozó koncepcióváltásra, a köztestületek szabályozása nem került bele a magánjogi kódexbe.

Jelenleg az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2006. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Áht.mód.) 8/A. §-a tartalmazza a köztestületekre vonatkozó általános jellegű rendelkezéseket. Ezek a rendelkezések ugyanakkor lényegében azonosak a korábbiakkal, az egyesületek szabályozására, mint mögöttesen alkalmazandó szabályrendszerre vonatkozó utaló szabály is fennmaradt, tehát tartalmi változtatásra a nyilvánvaló problémák ellenére sem került sor.

Ennek oka az lehet, hogy a köztestületek – azáltal, hogy egyszerre hordozzák a társadalmi és az állami minőséget – a magánjog és a közjog határterületén helyezkednek el. E kettősség miatt a szabályozás elemeinek vegytiszta szétválasztása valószínűleg megvalósíthatatlan, ezért a jogalkotó elsősorban arra törekedhet a kodifikáció során, hogy mind a magánjogi mind pedig a közjogi vonatkozású kérdésekről megfelelően és a megfelelő helyen rendelkezzen.

A régi Ptk.-ban és az Áht. mód.-ban szereplő rendelkezések általánosságban rendelkeztek, rendelkeznek a magánjogi vonatkozásokról, a kérdés csak az, hogy az ágazati jogszabályokban foglalt „különös” rendelkezések betöltik-e szerepüket és rendezik-e a közjogi kérdéseket.

A szabályozás alapján a köztestületeknek különböző típusait különböztethetjük meg, köztük a kamarai köztestületeket, amelyek lehetnek szakmai vagy gazdasági kamarák.

⁷ A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény indokolása.

⁸ Uo.

⁹ FAZEKAS Marianna: *A köztestületek szabályozásának egyes kérdései*. Budapest, Rejtjel, 2008. 16.

3. A szakmai kamarák sajátosságai

Ha a szakmai kamarák létrehozásának indokát kutatjuk, akkor elsősorban azt kell felismernünk, hogy azok a szakmák, melyek érintettek, mind személyes szolgáltatás nyújtásából állnak, még hozzá olyan területeken, melyek szorosan kapcsolódnak az alapvető jogok gyakorlásához. Így egyrészt az adott szakmai tevékenység magas színvonalon történő gyakorlásának előmozdítására, másrészt a szolgáltatást igénybe vevők érdekeinek védelmében ezen szakmák állami szabályozása részletes, és az sem ritka, hogy a minőségbiztosítás másik formájaként kötelező tagságon alapuló kamarákba tömörítik gyakorlóit.¹⁰

A kötelező kamarai tagsággal összefüggésben több alkalommal fordultak indítvánnyal az Alkotmánybírósághoz,¹¹ kifogásolva, hogy ezek a rendelkezések sértik az egyesülési szabadságnak, a vállalkozás szabadságának vagy a foglalkozás szabad megválasztásának alkotmányos jogát.

Több indítványozó kérte például a fenti okokból az Alkotmánybíróságtól az ügyvédségről szóló 1991. évi XXIII. törvénnyel módosított 1983. évi 4. tvr. (a továbbiakban: Útvr.) egyes rendelkezéseinek alkotmányellenességének megállapítását.

Az Alkotmánybíróság 22/1994. (IV. 16.) sz. határozata szerint azonban téves az az álláspont, amely szerint az ügyvédek kötelező kamarai tagsága sérti az Alkotmányban biztosított egyesülési szabadságot, az ügyvédi kamara ugyanis nem az egyesülési szabadság alapján létrehozott szervezet: nem magánszemélyek alapították, céljait és tevékenysége feladatait sem magánszemélyek határozták meg, hanem törvény létesítette, feladatait és működési rendjét, tevékenységét is törvény szabályozza. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvény közjogi közfeladat ellátására, közérdekű tevékenység folytatására alkotmányosan indokolt módon hozhat létre köztestületet, szakmai kamarát és írhatja elő a kötelező köztestületi tagságot.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint nem sérti a kötelező kamarai tagság a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot sem, mivel az ügyvédi foglalkozás elsősorban az igazságszolgáltatáshoz és a jogalkalmazáshoz kapcsolódó tevékenység. A foglalkozás sajátossága tehát az igazságszolgáltatás és jogalkalmazás rendszeréből folyik azon túl, hogy az igazságszolgáltatáshoz és jogalkalmazáshoz kapcsolódik. Az ügyvédi foglalkozásgyakorlás szabályai közjogi tartalmú, illetve vonatkozású normák, így az ügyvédi foglalkozás megválasztásánál nem lehet más feladatot és tevékenységet választani, mint amit az eljárásjogok intézményesen meghatároznak. Másrészt az ügyvédi hivatás megkülönböztető jegye, hogy szellemi szabadfoglalkozásként olyan magántevékenység, amely a közhatalmi szervek működési körében garanciális okokból hangsúlyozottan magántevékenységként különül el a közhatalomtól. Garanciális okok és az alkotmányos jogbiztonság szükségessé teszik és indokolják, hogy a magántevékenységként folytatott jogvédő, jogképviselő feladatok ellátása a szervezett közhatalommal szemben a magántevékenységnek intézményes tekintélyt, intézményes jogvédelmet, intézményes ellensúlyt biztosítson. Az ügyvédi kamara köztestületként

¹⁰ FAZEKAS i. m. 20–21.

¹¹ Ld. AB 22/1994. (IV. 16.) és 38/1997. (VII. 1.) sz. határozatai.

a jogkereső közönség számára intézményesen garantálja tagjainak szakmai hozzáértését, a jogvédelem és jogi képviselő *lege artis* ellátását, intézményesen garantálja továbbá a magántevékenységként végzett feladatok teljesítésében való függetlenséget. Az ügyvédi függetlenségnek tehát az ügyvédi kamara mint köztestületi szerv ad garanciát és nyomatékot. Az Alkotmánybíróság véleménye szerint a jogszabály által meghatározott feltételek az ügyvéddé válás, a foglalkozás választás olyan szubjektív feltételei, amelyek a választási szabadságot korlátozhatják ugyan, de elvileg mindenki által teljesíthető feltételek és elvileg mindenki előtt nyitva állnak. A felvétel feltételei nem állítanak tárgyi korlátot az ügyvéddé válás, a kamarába való bekerülés elé (nem limitálják például az ügyvédek létszámát).

A szakmai követelmények előírása valamely szakmai köztestületbe való felvételnél pedig azért nem jelent diszkriminációt, mert nem személyek közti alkotmányellenes megkülönböztetés. A feltételeknek való megfelelés esetén az ügyvédi hivatás alanyi jogon gyakorolható, tehát a kötelező kamarai tagság ebből a szempontból vizsgálva sem ütközik alkotmányos előírásokba.

Az Alkotmánybíróság a gazdasági kamarák szabályozásával kapcsolatos, 38/1997. (VII. 1.) AB határozatban is – a fentiekkel összhangban – akként foglal állást, hogy a „kötelező tagság alkotmányosságát eszerint részben az dönti el, hogy a köztestületnek előírt közfeladat ellátása szükségessé teszi-e azt; másrészt, hogy az ezzel járó terhek arányosak-e.” Az Alkotmánybíróság ugyanitt felhívja a figyelmet arra is, hogy „a kényszertagság alkotmányossága eszerint a szükségességet és arányosságot kielégítő, törvényben meghatározott feladatkörhöz kötött: a tagot védeni kell az ellen, hogy a köztestület a tag szabadságát ezen az igazolható mértéken túl megköthesse.”¹²

A 952/B/2007. számú határozatában az Alkotmánybíróság megismétli, hogy a köztestületként létrehozott szervezet nem az egyesülési szabadság alapján alapított szervezet, a kötelező szakmai kamarai tagság pedig nem sérti az egyesülési szabadságból folyó önkéntes csatlakozás jogát.

Mivel a kényszertagság alkotmányossága elsősorban a végzett közfeladatok alapján ítélhető meg, a kamara által ellátott feladatok jellegének meghatározása elsődleges fontosságú.

Jelenleg az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 3/A. § (1) bekezdése definiálja a közfeladat fogalmát, mely szerint közfeladat a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat.

Hosszú időn keresztül azonban nem határozta meg jogszabály ezt a kifejezést, jóllehet, miként Patyi András rávilágít, a köztestületek esetében a közfeladat „jogállást meghatározó tényező”.¹³

Boros Anita szerint a közfeladat-ellátás széles értelemben nemcsak a jogszabályba foglalt állami és önkormányzati feladatok közvetlen gyakorlását foglalja magába, hanem az olyan általánosabb állami feladatokat is, mint például a közhatalmi döntéshoza-

¹² 38/1997. (VII. 1.) AB határozat.

¹³ LAPSÁNSZKY–PATYI–TAKÁCS i. m. 291.

tal optimális előkészítése, a nyitott jogalkotás elveinek megfelelő jogszabály-előkészítés, vagy a közfeladatok gyakorlásának és végrehajtásának ellenőrzése.¹⁴

Patyi András álláspontja szerint a szakmai kamarák esetében a fő közfeladatok a közellenőrzés, azaz a szakmai szabályok megállapításával, betartásuk ellenőrzésével, illetve a megszegésük következményeinek megállapításával kapcsolatos feladatok és a tevékenység engedélyezése vagy az engedélyezésben való közreműködés. Más köztestületek – például az MTA esetében – a szervezetek igazgatása és a közvagyon kezelése is megjelenik közfeladatként.¹⁵

Az Alkotmánybíróság orvosi kamarával foglalkozó 39/1997. (VII. 1.) AB határozata pedig a Polgári Törvénykönyv egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1993. évi XCII. törvény indokolásából indult ki a fogalom meghatározásakor. E szerint a közfeladat „általában olyan feladat, amelyet egyébként az államnak vagy a helyi önkormányzatnak kellene megvalósítania.”¹⁶ Mindehhez a testület hozzáfűzte még, hogy a közfeladat közigazgatási feladat és nem korlátozható az igazgatási feladat (kötelező) ellátására. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az „[...] állam által igényelt tanácsadó közreműködés is lehet közfeladat; ennek ellátása szükségessé teszi a megfelelő szervezeti kialakítást és rendszerint maga után vonja hatáskörök átadását is.”¹⁷

A közfeladatok sokféleségére és a hatósági ügyektől való elhatárolására az Alkotmánybíróság a már hivatkozott 952/B/2007. sz. határozatában is felhívja a figyelmet.

A kamara által ellátott közfeladatok kapcsán megállapítja, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) csak azt definiálja, mi minősül közigazgatási hatósági ügynek, azt nem határozza meg, mi a közfeladat. E két fogalom nem azonos egymással, a közfeladatok köre jóval bővebb a hatósági ügyeknél. A korábbi, orvosi és gazdasági kamarákra vonatkozó AB határozatokra (38/1997. sz., 39/1997. sz. AB határozatok) utalva megismétli a határozat, hogy „a közfeladat fogalmát jogszabály nem határozza meg [...] Közfeladatot láthat el az olyan testületi önkormányzat is, amely az adott hivatás minden gyakorlója számára a foglalkozás szabályait érintő normaalkotást végez, s ezeket szankcionálja.”¹⁸ A testület döntésében arra is kitér, hogy nehéz elhatárolni az átruházott közigazgatási és egyéb – például belső igazgatási – feladatokat egymástól. A hatósági jogkör gyakorlása a közfeladat ellátásának nélkülözhetetlen eszköze lehet, de a közfeladat fogalma mindenképpen szélesebb a hatósági jogkör gyakorlásánál. A köztestületi minőség elismeréséhez az Alkotmánybíróság szerint elegendő, ha a közfeladati jelleg a legfontosabb feladatok tekintetében fennáll.¹⁹

Összegezve, ha szeretnénk körülírni a kamarák által ellátott Alkotmánybíróság szerinti közfeladatokat, akkor a következőket kell kiemelnünk: a kamarák közremű-

¹⁴ BOROS Anita: A közfeladat-ellátás és a Public Private Partnership – avagy kell-e nekünk PPP. *Gazdaság és Jog*, 2010/9–10. 41.

¹⁵ Uo.

¹⁶ 39/1997. (VII. 1.) AB határozat.

¹⁷ Uo.

¹⁸ 38/1997. (VII. 1.) AB határozat.

¹⁹ Uo.

ködnek adott tevékenység gyakorlásához szükséges államigazgatási engedélyezési eljárásokban vagy maguk döntenek az engedélyezésről, másrészt részt vesznek a tagok szakmai tevékenységének szabályozásában és ellenőrzésében, szükség esetén fegyelmi eljárást folytatnak le a kamarai tagokkal szemben.

Jól jellemzi ugyanakkor a kamarák természetének kettőséget, hogy az államigazgatási feladatok végrehajtásában való közreműködés mellett ellátják a tagok állammal szembeni érdekképviseletét is, például egy jogszabálytervezet véleményezése során.

4. A szakmai kamarák által ellátott egyes közfeladatok eljárási szabályai

Ha az egyes közfeladatok ellátásával összefüggő eljárásjogi szabályozási kérdéseket megvizsgáljuk, akkor megállapíthatjuk, hogy a kamarai tagság létrehozásával, illetve megszüntetésével összefüggő ügyeket elsőként a bírói gyakorlat sorolta a hatósági ügyek közé.

A Legfelsőbb Bíróság kifejtette, hogy

„Az ügyvédi kamara törvényi felhatalmazás alapján közhatalmi jogosítványt gyakorol, amikor a kamarai tagság keletkezéséről (a kamarai felvételtől), illetőleg a tagság bármely okból történő megszüntetéséről dönt. [...] Az Áe. 3. §-a (3) bekezdésének a helyes értelme pedig az, hogy államigazgatási ügy minden olyan ügy, amelyben a (2) bekezdés szerinti szerv az ügyfelet érintő jogot vagy köteletséget állapít meg, adatot igazol, nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez. Az ügyvédi kamara az Út.-ben kapott felhatalmazás alapján az ügyvédi tevékenység folytatásához fűződő jogától fosztja meg azt, akinek kamarai tagságát megszünteti. A kamara tehát az Áe. 3. §-ának (3) bekezdésében meghatározott ügyben eljárva hoz határozatot, amely [...] bíróság által felülvizsgálható.”²⁰

Fentiek előrebocsátása után figyelemre méltó, hogy már a Ket. is kivette a fegyelmi és etikai ügyeket a hatósági ügy fogalma alól. A Ket. 12. § (2) bekezdés b) pontja *ügy rendelkezett, hogy közigazgatási hatósági ügy a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés – a fegyelmi és etikai ügyek kivételével –*, ha törvény valamely tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását köztestületi (vagy más szervezeti) tagsághoz köti.

Főként abból a szempontból vizsgálandó a kérdés, hogy a kizárás fegyelmi büntetés alkalmazása egyben a kamarai tagság megszűnését is eredményezi. Tehát, ha egyébként szűnt meg a kamarai tagság, az hatósági ügynek minősült, kizárás fegyelmi büntetés következményeként való megszűnés esetén pedig nem. A szakirodalom kevésbé kutatott területe ez, így a probléma feltárásához csak néhány lehetséges magyarázat bemutatására van lehetőségünk.

A Ket. hivatkozott szakaszához fűzött indokolás a szabályozáshoz csak annyit tett hozzá, hogy „figyelemmel arra, hogy a kamarai törvények igen részletesen és garan-

²⁰ BH1993.465.

ciális elemekkel kellő mértékben ellátva szabályozzák a fegyelmi és etikai eljárást, a törvény ezeket az ügyeket nem tekinti hatósági ügynek.”²¹

A közigazgatási eljárási törvény kommentárja (a továbbiakban: Kommentár) szerint „A tárgyalat rendelkezés amiatt veszi ki a fegyelmi és etikai ügyeket a Ket. hatálya alól, mert az ilyen ügyekben a köztestületek nem a Ket., hanem saját fegyelmi, illetőleg etikai szabályzatuk szerint járnak el.”²² Kitér ugyanakkor arra is, hogy mindettől függetlenül a tárgyi ügyekben hozott döntések ellen is van jogorvoslat, csak az ilyen eljárások nem a Ket. szabályai szerint folynak.

Józsa Fábán a fentiekhez hasonlóan foglalt állást a kérdésben. Azt hangsúlyozta, hogy a köztestület önkormányzattal rendelkezik, így a tagságára, illetve a tagsága által végzett tevékenységre vonatkozóan szabályozási és öngazgatási jogkör illeti meg. Ennek megfelelően a köztestület etikai szabályzatot alkothat. Véleménye szerint „[...] miután a tag magatartásának etikai vétségé nyilvánítása nem jogszabályon, hanem kamarai belső szabályzaton alapul, [...], kizárt az, hogy az eljárás közigazgatási hatósági eljárásnak minősülhessen, ez utóbbi ugyanis, mint láttuk, mindig közvetlenül jogszabályi előírás alapján.”²³ A szerző kitér arra is, hogy az etikai ügyben hozott tag kizárásáról szóló döntés ugyanazokat a joghatásokat váltja ki, mint a tagnyilvántartásból való törlést egyéb okból kimondó kamarai határozat.

Fazekas Marianna több publikációjában is említést tesz a problémáról, kihangsúlyozva, hogy az egyes kamarai törvények az eljárási szabályokat „lakonikus rövidséggel tárgyalják”²⁴. Álláspontja szerint a „[...] a köztestületek etikai/fegyelmi eljárása hordozza a közigazgatási hatósági ügyek minden ismérvét.”²⁵ Mivel a fegyelmi, etikai ügyekben hozott egyedi döntések közjogi vonatkozásúak, így vitatható az, hogy nem kerültek a Ket. tárgyi hatálya alá ezek az ügyek, főként arra figyelemmel, hogy az etikai, fegyelmi ügyekben hozott kamarai döntések általában a közigazgatási perekre vonatkozó szabályok szerint támadhatók meg a bíróság előtt.²⁶

Fenti véleményeket összevetve megállapítható, hogy nem alakult ki egységes szakmai álláspont a fegyelmi és hatósági ügyek kapcsolódási pontjai, illetve azok hiányai tekintetében.

A Ket. indokolásában kifejtettek semmiképpen sem szolgáltak elégséges magyarázattal a szabályozásra, hiszen nem derül ki egyértelműen, hogy egyébként – a fegyelmi eljárások önálló és részletes szabályozásának hiányában – hatósági ügynek lehetne-e tekinteni a fegyelmi és etikai eljárásokat. Amennyiben a jogalkotó arra az álláspontra helyezkedett a kodifikációs folyamat során, hogy ezek hatósági ügynek minősülnek, de annyira speciális eljárási szabályokat igényelnek, hogy az általános kódex nem le-

²¹ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény indokolása

²² KILÉNYI Géza (szerk.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja (2009)*. Budapest, CompLex, 2009. 81.

²³ JÓZSA Fábán: *A hatósági eljárási törvény magyarázata*. Budapest, OPTEN Kiadó, 2009. 33.

²⁴ FAZEKAS i. m. 56.

²⁵ FAZEKAS i. m. 57.

²⁶ FAZEKAS i. m. 56–57.

het iránymutató esetükben, akkor a kivett eljárások között kellett volna szerepeltetni a fegyelmi és etikai ügyeket. Ellenkező esetben pedig, ha egyáltalán nem tekinthetők hatósági ügynek a fegyelmi és etikai ügyek, akkor külön nevesíteni sem kellett volna azokat.

A Kommentár szintén nem foglalt állást egyértelműen a kérdésben, csak a külön szabályzatokra utal. Ezek léte ugyanakkor nem feltétlenül zárta volna ki a Ket. alkalmazhatóságát a legfontosabb eljárási kérdésekben, főleg ha megvizsgáljuk az egyes szabályzatok részletességét. Azok az általános eljárásjogi kérdések, amelyek valamennyi kamarai fegyelmi eljárás során felmerülnek, nem igényelnének külön-külön ágazati szabályozást, és még a legitimitásuk is nagyobb lenne, hiszen a kamarai szabályzatok nem minősülnek jogszabálynak vagy közjogi szervezetszabályozó eszköznek, csak törvény alapján kiadható más jogi eszköznek.

Józsa Fábíán szerint azért nem minősülhetnek az etikai eljárások hatósági eljárásnak, mert egy magatartás etikai vétségé nyilvánítása nem jogszabályon, hanem kamarai belső szabályzaton alapul, és az ilyen vizsgálat is a belső szabályzatban rögzített eljárási rendben történik. Ugyanakkor, ha megvizsgáljuk például akár az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény (a továbbiakban: Ügyvédi tv.), akár az Üttv. rendelkezéseit, akkor azt tapasztaljuk, hogy maga a törvény határozta, határozza meg, hogy mi minősül fegyelmi vétségnek. A rendelkezésekből pedig az is kitűnik, hogy nemcsak az etikai szabályzat, hanem jogszabályban meghatározott köteleesség vétkes megszegése is fegyelmi eljárást von maga után, amelynek egyes mozzanatait, cselekményeit (pl. eljárás megindítása, tárgyalás) mindkét jogszabály esetében maga törvény szabályozza.

Mindezek mellett ugyanakkor azok az ismert érvek is megkérdőjelezhetők, amelyek a fegyelmi ügyek hatósági jellegét hivatottak alátámasztani. Hiszen a közjogi vonatkozás és a jogorvoslati rendszer hasonlósága erre még nem elégséges magyarázat; ha így lenne, a törvényességi felügyeleti eljárások is egyértelműen hatósági eljárásoknak minősülnének.

Ha a tudományos életben nem is alakult ki egységes szakmai álláspont a fegyelmi és hatósági ügyek kapcsolódási pontjai, illetve azok hiányai tekintetében, a szabályozásban történt változás. A 2018. január 1-jével hatályba lépő, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény ugyan a Ket.-tel ellentétben nem tesz említést a kamarai fegyelmi eljárásokról, de mind az Üttv. mind pedig a Szaktv. taxatív felsorolást tartalmaz a kamarai hatósági ügyekről, melyek között a fegyelmi ügyek intézése nem szerepel.

A jogalkotó fentiek alapján arra az álláspontra helyezkedett, hogy a fegyelmi eljárás elemei nem felelnek meg a hatósági ügy fogalmának, tehát mindebből arra a következtetésre juthatunk, hogy a fegyelmi eljárások lefolytatása során a kamarák közhatalmi, de nem hatósági jogkört gyakorolnak.

5. A fegyelmi eljárásokkal kapcsolatos egyéb elhatárolási kérdések

A fegyelmi eljárás szorosan kapcsolódik a kamara ellenőrzési közfeladatához. Ennek szükségességét két ok támasztja alá. Egyrészt az adott szakma gyakorlásának engedélyhez kötöttsége indokolja a fokozott állami kontrollt, másrészt a tevékenység ellátá-

sa nem alkalmazotti viszonyban kerül sor, így nincs munkáltatói kontroll.²⁷ E kontroll-tevékenységeket valósítják meg a kamarák által lefolytatott ellenőrzések, az ellenőrzési tevékenységnek pedig része a fegyelmi eljárások lefolytatása.

A fegyelmi eljárások célja annak biztosítása, hogy a kamarai tagok a jogszabályoknak, kamarai szabályzatoknak megfelelően lássák el hivatásukat. A fegyelmi ügyekkel kapcsolatos kérdések azért összetettek, mert egyaránt van közigazgatási, foglalkoztatási és büntetési vonatkozásuk.

Ezt a sokrétűséget leginkább a kizárás fegyelmi büntetés kapcsán lehet bemutatni. A kamarából való kizárást, mint a legsúlyosabb fegyelmi büntetést valamennyi vizsgált kamara ismeri, igaz alkalmazásának feltételeiben jelentős eltérések mutatkoznak.

A kizárásról döntő határozat fegyelmi büntetésről rendelkezik, tehát büntető jelleggel bír, ugyanakkor az a fegyelmi eljárás, amely kizárás fegyelmi büntetés kiszabásával zárul, magával vonja a kamarai tagság megszűnését is, tehát egy közigazgatási anyagi jogi jogviszonyt is megszüntet. Mindez pedig azt is jelenti, hogy a kamarából kizárt személy a továbbiakban nem folytathatja azt a tevékenységet, amelynek gyakorlása a kamarai tagsághoz kötött – ez pedig nyilvánvalóan foglalkoztatási kérdéseket is érint.

Az egyes eljárások és jogkövetkezmények közötti határvonalat pedig épp oly nehéz kirajzolni, mint a köztestületek magánjogi és közjogi tulajdonságait egymásról lehámozni.

Az elhatárolási problémát illetően ugyanakkor segítségül hívhatjuk a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 6.K.30.842/2013/11. számú ítéletét, melyben a bíróság kiemelte, hogy a kamarai ügyekben eljáró, törvényességi felülvizsgálatot végző bíróságok és a Magyar Ügyvédi Kamara következetes gyakorlata az, hogy a fegyelmi eljárásban az etikai követelmények megtartását kell vizsgálni, s bár egy fegyelmi jogkövetkezményt maga után vonó eljárásnak lehetnek büntetőjogi jogkövetkezményei is, a két eljárás tartalmában, formájában és szankcióit illetően sem hasonlítható össze. Az etikai-fegyelmi szabályok büntetőjogi normákon túlmutató, attól magasabb szintű elvárásokat támasztanak az ügyvéddel szemben, így akkor is megállapítható a fegyelmi szabályok megsértése, amennyiben büntetőeljárás nem indul az eljárás alá vont ügyvéddel szemben, avagy az felmentéssel, esetlegesen megszüntetéssel végződik.

Arra a kérdésre viszont, hogy különbséget tehetünk-e etikai és fegyelmi vétség, illetve etikai és fegyelmi eljárás között, még nehezebb választ találni. A bírói etikai kódex megalkotásában közreműködő munkacsoport álláspontja szerint az „etikai vétségek kisebb súlya és ennek megfelelő enyhébb szankcionálása indokolja, hogy eljárásjogi szempontból is elkülöníthető legyen az etikai a fegyelmi vétség miatt indult eljárástól”.²⁸

A kamarai felelősségi alakat vizsgálva azonban sajnos nem mutatható ki dogmatikailag megalapozott különbségtétel az etikai és fegyelmi vétségek, illetve eljárások között. Az egyes kamarai törvényekben használt elnevezések inkább tűnnek a

²⁷ FAZEKAS i. m. 22.

²⁸ SZABADOS Dániel: *A bírói etikai kódex megalkotásának egyes kérdéseiről*. <http://www.mabie.hu/node/2158>

jogalkotó eseti választásának, mint egy jogelméletileg megalapozott döntés eredményének.

Az is figyelemre méltó, hogy a kötelező köztisztületi tagsággal kapcsolatos fegyelmi és etikai ügyekben az egységes eljárási garanciális minimumokról, valamint az ezzel összefüggő jogalkotási feladatokról szóló 2129/2005. (VI. 24.) Korm. határozatában a Kormány már 2005-ben elrendelte köztisztületi vagy más szervezeti tagsághoz kötött tagsági jogvisztonnyal kapcsolatos fegyelmi és etikai ügyekben alkalmazandó minimumfeltételeknek való megfelelés érdekében szükséges törvénymódosítások előkészítését. A Korm. határozat garanciális minimumfeltételként tekint többek között például az önálló döntési jogkörrel rendelkező, elkülönült szervezet – fegyelmi testület – létrehozására, az ügyben eljáró személyekkel kapcsolatos abszolút és relatív kizárási okok meghatározására, a személyi hatály pontos meghatározására, vagy a fellebbezés lehetőségének biztosítására. Ugyanakkor a fegyelmi és etikai eljárások közti különbségről, a fegyelmi és etikai ügyek elhatárolásáról nem esik szó – maga a határozat is a fegyelmi-etikai megjelölést használja –, jóllehet ezek tekintetében a különbségek feltárása szintén garanciális kérdés lenne.

E téren a közelmúltban zajlott rekodifikáció sem hozott pozitív változást.

Közelebbről megvizsgálva a kiindulási állapotot, azaz ügyvédekre, illetve igazságügyi szakértőkre vonatkozó korábbi joganyagot, arra a következtetésre jutunk, hogy a két kamarai törvény felelősségi alakzata ugyanaz volt, csak az elnevezésében különbözött.

Az igazságügyi szakértői kamaráról szóló 1995. évi CXIV. törvény 26. § (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy etikai vétséget követ el az a szakértő, aki vétkezen megszegi a szakértői tevékenység gyakorlásából eredő, jogszabályban vagy az alapszabályban meghatározott kötelezettségét, vagy a szakértők etikai kódexében foglalt magatartási szabályokat. Etikai vétséget követett el továbbá az a szakértő is, aki szakértői tevékenységén kívüli vétkes magatartásával a szakértői kar tekintélyét csorbította. A törvény, bár egyes esetekben használta a fegyelmi eljárás kifejezést,²⁹ de fegyelmi vétségről nem rendelkezett.

Az Ügyvédi tv. már hivatkozott 37. § a) és b) pontja alapján pedig fegyelmi vétséget követett el az az ügyvéd, aki az ügyvédi tevékenység gyakorlásából eredő, jogszabályban, illetve az etikai szabályzatban meghatározott köteletségét vétkezen megszegte, vagy akinek az ügyvédi tevékenységen kívüli vétkes magatartása az ügyvédi kar tekintélyét csorbította. A törvény etikai vétségről nem rendelkezett, de felhatalmazta a Magyar Ügyvédi Kamarát az etikai szabályzat megalkotására.

Találunk ugyanakkor olyan kamarai szabályzatot is, mely különbséget tett etikai és fegyelmi vétség között, illetve etikai és fegyelmi eljárások között, például a könyvvizsgálói kamara 2006. február 1. és 2008. január 1. között hatályos etikai szabályzata.

²⁹ Például a 25. § (1) bekezdésében az alábbiak szerint: A tisztségviselő megbízatása megszűnik a tisztségviselő lemondásával, visszahívásával, kamarai tagságának megszűnésével, valamint a megbízatás idejének lejártával. Az etikai bizottság elnökének és tagjának megbízatása akkor is megszűnik, ha az ellene indult etikai, fegyelmi, szabálysértési vagy büntetőeljárás során jogerősen elmarasztalták.

Etikai vétségnek minősítette a szabályzat például azt, ha a könyvvizsgáló a könyvvizsgálói tevékenység gyakorlásából eredő kötelezettségét megszegte, míg fegyelmi vétségnek minősült, ha a könyvvizsgáló a kötelező szakmai továbbképzésen nem vett részt.

Az eljárási kérdéseket illetően a szabályzat úgy rendelkezett, hogy az etikai eljárás szabályait a fegyelmi eljárásra is megfelelően alkalmazni kell, és az eljárások végén ugyanazon elvek mentén, ugyanazon büntetéseket lehetett kiszabni. Hiába tett tehát különbséget tényállási szinten a fegyelmi és etikai vétségek között a szabályzat, a jogkövetkezmények azonosak voltak.

A Magyar Könyvvizsgálói Kamara hatályos, a könyvvizsgálói hivatás magatartási (etikai) szabályairól és a fegyelmi eljárásról szóló szabályzata – igazodva a Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról, a könyvvizsgálói tevékenységről, valamint a könyvvizsgálói közfelügyeletről szóló 2007. évi LXXV. törvény által használt terminus technicusokhoz – már csak fegyelmi vétségről és fegyelmi eljárásról szól, de a szabályzat címe még mindig hordozza az etikai jelzőt.

Az Üttv. és a Szaktv. hatályos szabályozás^{út} áttekintve a következőket állapíthatjuk meg. Az Üttv. alapján fegyelmi vétségnek minősül, ha az ügyvéd az ügyvédi tevékenységen kívüli szándékos vagy gondatlan magatartásával az ügyvédi hivatás tekintélyét súlyosan veszélyezteti.

A Szaktv. 130. §-a alapján pedig etikai vétséget követ el az, aki az igazságügyi szakértői tevékenységen kívül szándékos vagy gondatlan magatartásával, illetve életvitelével a szakértői kar tekintélyét csorbítja.

A Szaktv. 93. §-a alapján fegyelmi vétséget követ el az az igazságügyi szakértő, aki az e törvény hatálya alá tartozó tevékenységére vonatkozó jogszabályok, szakmai szabályok, kamarai szabályzatok – ide nem értve az igazságügyi szakértők etikai kódexét – és határozatok rendelkezéseit szándékosan vagy gondatlanul megszegi, továbbá, ha öt éven belül három etikai vétség elkövetése miatt jogerősen elmarasztalták vagy az etikai vétsége az etikai vétség súlyára, az etikai vétség elkövetésének ismétlődő jellegére vagy az etikai vétség elkövetésének körülményeire tekintettel fegyelmi vétségnek minősül.

Tehát míg a kar tekintélyét gondatlan vagy szándékos magatartással negatív módon befolyásoló ügyvéd fegyelmi vétséget követ el, a szakértőnél ez a cselekmény súlyától függően etikai vétségnek minősülhet.

A fegyelmi és etikai ügyek elhatárolásának elősegítése céljából a Szaktv.-hez fűzött indokolás kiemeli, hogy a

„[...] a fegyelmi és az etikai eljárás a normasértés szintjén válik el egymástól”. A jogalkotó az elhatárolással elkülönítette egymástól a fegyelmi és etikai vétséget, valamint az ezekhez kapcsolódó eljárásokat. A kétféle vétkes magatartás között ugyanakkor van kapcsolódási pont, az az igazságügyi szakértő ugyanis, akit öt éven belül három etikai vétség elkövetése miatt jogerősen elmarasztaltak, vagy akinek a 130. § szerinti etikai vétsége az etikai vétség súlyára, az etikai vétség elkövetésének ismétlődő jellegére vagy az etikai vétség elkövetésének körülményeire tekintettel fegyelmi vétségnek minősül, fegyelmi vétséget követ el. Ezekben az utóbbi esetekben tehát olyan súlyos etikai

vétség(ek) elkövetéséről van szó, hogy a törvény lehetővé teszi a súlyosabb következményekkel járó fegyelmi eljárás lefolytatását.”

Az Üttv. is beszél etikai szabályzatról, etikai eljárásról, de az etikai vétség fogalmát nem ismeri. Az etikai szabályzat megalkotása a Magyar Ügyvédi Kamara hatáskörébe tartozik, az ügyvédi hivatás etikai szabályairól és elvárásairól szóló 6/2018. (III. 26.) MÜK szabályzat azonban ismét nem tartalmaz rendelkezéseket etikai vétségről.

A szabályozás sokszínűségét támasztja alá a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény (Közjegyzői tv.) is, melynek 70–71 §-ai rendelkeznek a fegyelmi vétségről: a szabályozás alapján megállapítható, hogy a Közjegyzői tv. különbséget tesz a vétkesség fokozatai között, de az enyhébb fokú vétkességet nem nevezi meg etikai vétségként, csak a jogkövetkezmenyei mások.

Fentiekén túl a szabályozási különbségek megmutatkoznak a fegyelmi eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező szervek tekintetében is. Az ügyvédek és a szakértők esetében a kamarán belül zajlik az eljárás, fegyelmi tanács, illetve fegyelmi bizottság jár el az ügyekben, a másodfokú határozat pedig közigazgatási perben megtámadható. A Közjegyzői tv. 76. § (1) bekezdése alapján azonban a közjegyzők tekintetében az eljárás alá vont személyek fegyelmi ügyeit a közjegyzői fegyelmi bíróság (a továbbiakban: fegyelmi bíróság) bírálja el. Fegyelmi bíróság a törvényszéken és a Kúrián működik, tagjai közjegyzők és bírók. A másodfokú határozattal szemben további jogorvoslatnak helye nincs.

Az Alkotmánybíróság 32/2002. (VII. 4.) AB határozatában vizsgálta a Közjegyzői tv. ezen rendelkezéseinek alkotmányosságát és megállapította, hogy

„A közjegyzők fegyelmi ügyeiben eljáró szerveket a Kjt. határozza meg, ezért az a törvény által felállítottnak minősül. [...] A Kjt. szabályaiból az állapítható meg, hogy a fegyelmi bíróság igazságszolgáltatási szerepet tölt be. A hatáskörébe tartozó ügyben jogszabályokat alkalmaz, eljárását törvény, a Kjt. szabályozza. Határozata kötelező érvényű. A végrehajtó hatalomtól független, szervezeten nem a kamarához, hanem a megyei bírósághoz és a Legfelsőbb Bírósághoz kötődik [...] Az Alkotmánybíróság szerint szervezetét, tagjai megbízatását vagy eljárása sajátosságait illetően megállapítható, hogy a Kjt.-ben létrehozott szervezet független bíróság abban az értelemben, amely értelemben ezt az Alkotmány 57. § (1) bekezdése megköveteli.”

6. Összegzés

Fentieket összegezve visszatérünk a tanulmány fő kérdéséhez: lehet-e, kell-e egységesíteni a szakmai kamarák fegyelmi eljárásaira vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket, legalább azon kamarák tekintetében, melyek az igazságszolgáltatás működéséhez kapcsolódó szakmák gyakorlóit tömörítik?

A kamarai fegyelmi eljárások főbb rendelkezéseinek olyan súlyt tulajdonít a jogalkotó, hogy azok szabályozására a kamarák önkormányzatiságából fakadó szabályozási szabadságát nem terjesztette ki. Az eljárás típusa, a felelősségi alakzat meghatározása,

a normaszegés esetén alkalmazható jogkövetkezmények a kamarai törvényekben kerültek szabályozásra.

E jogszabályokkal szemben olyan alapvető követelményeket támaszt a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény, minthogy illeszkedniük kell a jogrendszer egységébe, és szakmai tartalmukat észszerűen kell kialakítani.³⁰

Álláspontom szerint a jogrendszer egységére és az észszerűsége vonatkozó követelményeknek mindenképpen egy egységesebb szabályozás felelne meg.

A jogalkotónak egyértelműen állást kell foglalnia – általánosságban és nem egy kamara vonatkozásában – abban a kérdésben, hogy létezhet-e külön etikai és fegyelmi vétség, illetve eljárás. Ha a jogalkotó amellett teszi le a voksát, hogy a két felelősségi alakzatnak egymás mellett is helye van a kamarai szabályok között, akkor pedig definiálnia kell a köztük lévő különbséget is. Ha tényállási szinten megkülönböztethető lesznek etikai és fegyelmi vétségek, akkor ezen szabályszegések jogkövetkezményeinek is különböznie kell legalább részben.

Elsősorban tehát az anyagi jogi normák egységesítésének lehetőségét kell áttekinteni, de nem mellőzhető tovább annak mélyebb vizsgálata sem, hogy a felelősségvonásra irányuló eljárás szabályai minként viszonyulnak a hatósági eljárás szabályaihoz. Ha megmarad a hatóságától elkülönülő szabályozás, akkor meg kell fontolni, hogy azok egységesen valamennyi szakmai kamarára tekintettel kerüljenek meghatározásra, legalább az alapelvek és a garanciális szabályok, mint például a jogorvoslat tekintetében. A szakmai kamarák pedig szabályozási szabadságukkal élve szabályzatainkban sajátosságaikra figyelemmel rendelkezhetnek az eljárás részleteiről.

³⁰ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2.§ (4) b) pontja, 16/A.§ (1) bekezdése