



IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Iktatószám: XX-AJFO/340/.../2021.

Hivatkozási szám: IV/2927/2020.

**Dr. Sulyok Tamás úr,
az Alkotmánybíróság elnöke**

**Dr. Bitskey Botond úr,
az Alkotmánybíróság főtitkára
részére**

Alkotmánybíróság

Budapest

Donáti utca 35-45.

1015

Tárgy: a III/2927/2021. számú indítvánnyal kapcsolatos jogi vélemény

Tisztelt Elnök Úr! Tisztelt Főtitkár Úr!

Az Alkotmánybíróság honlapján közzétették a III/2927/2021. számú indítványt, amelyben az indítványozó közjegyzői fegyelmi tanács az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Kjtv.) 82. § (1) bekezdés második mondata – az egyes igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2020. évi XCII. törvénnyel (a továbbiakban: Módtv.) 2020. szeptember 1. napjával történt – hatályon kívül helyezésének és a – Módtv.-nyel kiegészített – Kjtv. 82/A. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását, valamint a Fővárosi Törvényszék mellett működő Közjegyzői Fegyelmi Bíróság előtt Fgy.2/2020. számon folyamatban lévő érdemtelenégi eljárásban történő alkalmazásának kizárását kérte.

Az indítványozó fegyelmi tanács szerint a kifogásolási jognak és az önálló jogorvoslati jognak – a Módtv. révén a folyamatban lévő ügyekre is alkalmazandó – elvonása sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, mivel az a hátrányos tartalmú visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik.

Az indítvánnyal összefüggő jogi véleményemről az Abtv. 57. § (1b) bekezdésére tekintettel az alábbiak szerint tájékoztatom.

Mindenekelőtt megjegyzendő, hogy az Igazságügyi Minisztérium tiszteletben tartja a bírói függetlenséget, valamint a hatalom megosztásának Alaptörvényben rögzített elvét, ezért – az érintett jogszabályi rendelkezésekkel összefüggő – jogi véleményemet az indítványban foglaltakra figyelemmel alakítottam ki, azonban az annak alapját képező még le nem zárult eljárást, továbbá az annak alapjául szolgáló iratokat a jelen beadvány előkészítése során nem vizsgáltam.

I. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelme

Az indítványozó fegyelmi tanács álláspontja szerint a támadott rendelkezéseknek „a folyamatban lévő érdemtelenégi eljárásban való alkalmazása az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében

szabályozott jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményét sérti.” Ezzel kapcsolatban szükséges rögzíteni, hogy az indítvány nem tartalmaz arra vonatkozó indokolást, hogy a Kjtv. támadott rendelkezése miért sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.

Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja]. Álláspontom szerint ezért ezen indítványi elem vonatkozásában visszautasításnak van helye. Amennyiben az Alkotmánybíróság mindezek ellenére a Kjtv. támadott rendelkezését ezen szempontból is meg kívánja vizsgálni, úgy e vizsgálatához a következőkben bemutatott szempontok szíves figyelembe vételét javaslom.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatát összefoglaló 8/2020. (V. 13.) AB határozatban a testület megállapította, hogy az Alkotmánybíróság *„kiterjedt gyakorlatot folytat a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatban abból a szempontból is, hogy ez a tilalom mit jelent a folyamatban lévő eljárásokra nézve. Ennek az is a részét képezi, hogy nem egyeztethető össze a jogállamiság tartalmával egy új szabály oly módon történő hatályba léptetése, hogy az hátrányosan változtatja meg a hatálybalépés időpontjában már fennálló tényállás anyagi jogi jellegű jogkövetkezményét a folyamatban lévő eljárásokban. Azt kell tehát megítélni, hogy a tényállás már létrejött-e az újonnan alkalmazandó szabály hatálybalépése előtt, és ha igen, akkor az utóbb egy új, a régítől eltérő jogkövetkezményt vezet-e be, amely hátrányt, jogvesztést okoz a folyamatban lévő ügyekben.”* (Indokolás [61]) Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy intézményvédelmi kötelezettsége körében az állam viszonylag tág mérlegelési szabadsággal rendelkezik a megfelelő eljárásjogi keretek meghatározására, azonban nem alkothat olyan szabályokat, amelyek valamely, Alaptörvényben biztosított jogot alaptörvény-ellenes módon korlátoznak. [6/2020. (III. 3.) AB határozat, Indokolás [78]]

Az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatban az alábbi tesztet munkálta ki: a támadott rendelkezések *„a hatálybalépésük előtt létrejött jogviszonyokra vonatkoznak-e, és ezekre nézve kötelezettséget állapítanak-e meg, kötelezettséget terhesebbé tesznek-e, vagy jogot korlátoznak-e vagy vonnak-e el, illetve jogellenessé nyilvánítanak-e valamely magatartást”*. A tesztnek így két eleme van: az első a szabályozás idődimenziójával kapcsolatos, a második a szabályozás hatásával. {3042/2021. (II. 19.) AB határozat, Indokolás [73]}

Kiemelendő, hogy az indítványban a jogszabály visszaható hatály tilalmába ütközését alátámasztani hivatott alkotmánybírósági határozatok [57/1994. (XI. 17.) AB határozat, 3189/2013. (X. 22) AB határozat] anyagi jogi jogszabályok vonatkozásában tesznek megállapításokat, így azok az indítvány megalapozottsága vonatkozásában nem tekinthetőek irányadónak, tekintettel a támadott rendelkezés eljárásjogi természetére.

A támadott rendelkezés ugyanis nem anyagi jogi jogosultságot, csupán eljárásjogi – kizárási kérelemre vonatkozó – szabályokat tartalmaz. Álláspontom szerint tehát a támadott rendelkezés – eljárásjogi természetéből is fakadóan – nem állapít meg új kötelezettséget, vagy teszi azt terhesebbé, nem korlátoz vagy von el jogot, illetve nem nyilvánít jogellenessé semmilyen magatartást.

Fentiek alapján megállapítható, hogy a Kjtv. támadott szabályozása nem ütközik a visszaható hatály tilalmába.

II. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelme

Az indítványozó fegyelmi tanács szerint „az eljárás alá vont személynek a tanács egy tagjával szembeni kifogásolási jogának, valamint a kizárási ügyben született döntéssel szembeni fellebbezési jogának megszűnése sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított jogot.”

Az Alkotmánybíróság a 3254/2018. (VII. 17.) AB határozatban kimondta, hogy az Alkotmánybíróság az eddigi gyakorlatában a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot az eljárás egészének minőségében ragadta meg. A vonatkozó korábbi gyakorlat áttekintése során a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban a korábbi alkotmánybírósági döntésekben foglaltak felhasználhatóságát illetően rögzített szempontok figyelembevételével járt el. Ennek megfelelően a konkrét ügy kapcsán összevetette az alapul szolgáló alaptörvényi, illetve alkotmányi rendelkezéseket, és megállapította, hogy nincs akadálya a korábbiakban kialakult és idevágó gyakorlat megfelelő alkalmazásának. Az Alkotmánybíróság a 6/1998. (III. 11.) AB határozatában megállapította, hogy a fair trial 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. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog érvényesülésének megítélését minden esetben tartalmi vizsgálathoz kötötte: elemezte az alapjog állított sérelmére vezető jogszabályi környezetet és bírói döntést, a szabályozás célját és a konkrét ügy tényállását, majd pedig – mérlegelés eredményeként – mindezekből vont le következtetéseket az adott esetre nézve megállapítható alapjogsérelemre nézve. {3254/2018. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [40-42]}

A fentiek fényében szükséges áttekinteni a vonatkozó jogszabályi háttérrel és azzal kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlatot.

A fegyelmi tanácsnak az érdemtelenségi eljárást felfüggesztő, Fgy.2/2020/31-I. számú határozatában is hivatkozott – a Kjtv. közjegyzői fegyelmi bíróságok megalakításának és eljárásának egyes részletszabályaival kapcsolatos, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításáról rendelkező – 28/2019. (XI. 4.) AB határozatban kifejtetteknek megfelelő hatályos szabályozást a jogalkotó a Módtv. megalkotásával valósította meg. Ennek keretében a Módtv. – a független és pártatlan bírósághoz való alkotmányos jog hatékonyabb érvényesülését előtérbe helyezve – a Kjtv. kizárással kapcsolatos szabályait is megreformálta.

Az eljárás alá vont személy számára korábban biztosított speciális – a fegyelmi tanács egy tagjának, indokolás nélkül kezdeményezhető kizárással kapcsolatos – szabály hatályon kívül helyezését az indokolta, hogy az nem illeszkedik a kizárási okok és a kizárási eljárás szabályok rendszerébe. Ha ugyanis a tanács egyik tagjával szemben szubjektív szempontok alapján fogalmazódik meg kifogás, azt a tárgyilagos megítélés (elfogulatlanság) követelményének szempontjai szerint célszerű értékelni.

Kiemelendő, hogy az eljárás alá vont közjegyző a korábbi szabályozás értelmében is csak a fegyelmi tanács egy tagjának kizárását kérhette volna ezen speciális szabályra hivatkozással, tehát az eljárás alá vont személy abban az esetben sem élhetett volna ezzel a joggal a három közjegyző tag kizárása érdekében, ha a rendelkezés hatályban marad.

Az indítvány alapján a közjegyző feltehetően elfogultságra hivatkozással nyújtotta be kizárási kérelmét a tanács közjegyző tagjaival szemben. Ennek jogszabályi alapja azonban mind a korábbi, mind a hatályos szabályozás szerint biztosított. A módosítással a kizárási okok köre is bővült, nem járhat el fegyelmi bíróként, illetve vizsgálóbiztosként az, aki Kjtv. 69/A. § és 69/B. §-a szerinti vizsgálat lefolytatásában részt vett. A kizárási okok tekintetében további garanciális szabály, hogy már nemcsak az eljárás alá vont személy terjeszthet elő elfogultsági kifogást, hanem az érintett fegyelmi bíró, illetve vizsgálóbiztos is köteles haladéktalanul bejelenteni a vele szemben fennálló kizárási okot.

A korábbi szabályozáshoz képest a Módtv. egyértelmű kritériumokat fogalmazott meg a fegyelmi tanács közjegyzői tagjaival szemben is, amelynek értelmében csak az a közjegyző lehet a fegyelmi tanács tagja, aki az eljárás alá vont személy székhelyétől eltérő székhelyen, illetve eltérő működési körzetben működik és megjelenésében nincs akadályozva. Egyéb, a közjegyző tag kijelölésére vonatkozó szempont – névjegyzék vezetése, a közjegyző tagok közötti sorrend megállapítása vagy egyéb feltételek érvényesülése – pedig a fegyelmi bíróságok által megalkotott ügyrendben kaphat helyet.

Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a fegyelmi bíróságok megalakításával kapcsolatban a Módtv. nem érintette a Kjtv. azon rendelkezéseit, amelyek alapján a közjegyző fegyelmi ügyében kétszintű fegyelmi bíróság jár el. Ennélfogva fegyelmi ügyekben a jövőben is elsőfokon a törvényszékeken, másodfokon a Kúrián működő fegyelmi bíróság dönt. A Módtv. a fegyelmi bíróságok összetételén sem változtatott, így a területi elnökség továbbra is – a területi kamara tagjai közül – a törvényszékhez hat, a Kúriához két közjegyzőt választ fegyelmi bírónak, míg a fegyelmi bíróság öt-öt bíró tagját a törvényszék, illetve a Kúria elnöke nevezi ki. A fegyelmi bírói megbízatás minden esetben változatlanul 3 évre szól.

A közjegyzői fegyelmi bíróság tanácsa a továbbiakban is két bíró és három közjegyző tagból áll, azonban a Módtv. pótolta a 28/2019. (XI. 4.) AB határozatban jelzett hiányosságokat és deklarálta, hogy a fegyelmi bíróság 2-2 tanácsban működik, tagjait a fegyelmi bíróság elnöke jelöli ki, az elnököt pedig a bíró tagok közül a tanács választja meg szótöbbséggel. A Módtv. megőrizte tehát a fegyelmi bíróságok összetételének kettős jellegét, valamint – a fegyelmi bíróságba delegált bíró és közjegyző tagok számára és létszámbeli különbségére tekintettel – a fegyelmi tanácsok megalakításának rugalmasságát. A Módtv. rögzítette azt a korábbi, a Kúrián alkalmazott gyakorlatot is, miszerint a tanács bíró tagjai állandóak, míg a közjegyző tagok eseti jelleggel kerülnek kijelölésre, ugyanakkor a korábbi szabályozástól eltérően a fegyelmi bíróság elnöke egyik fegyelmi tanácsnak sem tagja.

Megállapítható tehát, hogy a Kjtv. 77. § (1) bekezdését az Alkotmánybíróság a 28/2019. (XI. 4.) AB határozat meghozatala során nem találta Alaptörvénybe ütközőnek, azaz nem minősítette alaptörvény-ellenesnek azt, hogy a fegyelmi bíróság közjegyző tagjait kizárólag a területi kamara elnöksége választja meg, míg az eljárás alá vont közjegyző számára ilyen jogosultságot nem ad. A fegyelmi eljárás tehát olyan kamarai ügy, ahol a kamara kompetenciája a fegyelmi tanács egyes tagjainak delegálása tekintetében nem kérdőjeleződött meg.

Megjegyzendő, hogy a bírák fegyelmi ügyeiben első-, és másodfokon kizárólag bírákból álló tanács jár el, a végrehajtók esetében pedig a végrehajtói kar elnöksége az elsőfokú fegyelmi bírósághoz 4 évre 6 végrehajtót ún. szakúlnöknek választ meg. A végrehajtók elsőfokú fegyelmi tanácsát tehát szintén nem csak bíró tagok alkotják, szemben a másodfokú tanáccsal, ahol már kizárólag bíró tag

járhat el. A fent hivatkozott hivatásrendeiktől eltérően az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény értelmében az ügyvédek fegyelmi ügyeiben elsőfokon a regionális fegyelmi bizottságból, másodfokon az országos fegyelmi bizottságból alakított fegyelmi tanács jár el, amely mind első-, mind másodfokon kizárólag kamarai tagokból áll.

Valamennyi hivatásrend esetében megállapítható, hogy a vonatkozó jogszabályok közel azonos szubjektív és objektív okokat határoznak meg a kizárás tekintetében, így például nem járhat el fegyelmi bíróként, akinek tanúkénti meghallgatása az eljárásban szükségessé válhat, az ügyben eljáró vizsgálóbiztos, vagy akitől az ügy elfogulatlan elbírálása egyéb okból nem várható el. Nincs olyan rendelkezés sem, amely a fegyelmi tanács tagját az ok megjelölése nélkül kifogásolhatóvá tenné.

Szintén azonos módon rendezik a különböző hivatásrendeikkel kapcsolatos jogszabályok a kizárás tárgyában hozott határozattal szembeni fellebbezés lehetőségét. Egyik sem biztosít ugyanis önálló fellebbezési jogot a kizárás tárgyában hozott határozattal kapcsolatban. Hangsúlyozandó, hogy a Kjtv. a Módtv. hatályba lépése előtt sem szabályozta ebben az esetben az önálló jogorvoslatot.

Fentiek alapján megállapítható, hogy a Kjtv. támadott rendelkezései nem sértik a tisztességes eljáráshoz való jogot.

III. Összegzés

Az indítvánnyal összefüggésben ismételten szükségesnek tartom kiemelni, hogy álláspontom szerint

- a visszaható hatály tilalmába ütközése kapcsán az indítvány nem tartalmaz indokolást, így az indítvány visszautasításának van helye,
- a kifogásolt rendelkezések nem sértik a tisztességes eljáráshoz való jogot.

A fentiekben bemutatott indokok alapján a Kjtv. támadott rendelkezései álláspontom szerint nem ütköznek az Alaptörvény rendelkezéseibe.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását!

Budapest, 2021. szeptember „ .”

Tisztelettel:

