

Élő Károly* – Péter-Delbó Márta**

A közjegyzői fegyelmi eljárások szabályozásának aktuális kérdései



BEVEZETÉS

Hazánkban a jogász hivatásrendek között különleges szerep a közjegyzőké. Egyrészt hivatalos személyek, mivel az állam átruházza rájuk a közhatalom gyakorlásának egy részét,¹ másrészt a hagyományos közjegyzői tevékenységen kívül a magánjogi gyakorlat minden területén részt vesznek a jogéletben és gazdálkodásukat is a piaci viszonyok jellemzik.² Jelen publikáció fókuszában a közjegyzőket érintő fegyelmi eljárásokkal kapcsolatos szabályozási kérdések bemutatása áll, de – a terjedelmi korlátokra is figyelemmel – nem célunk a fegyelmi vétségek és szankciók elemzése. A fegyelmi eljárások tárgyalásához azonban elengedhetetlen, hogy röviden kitérjünk a közjegyzői hivatás, a kamarai jogállás, továbbá a fegyelmi eljárások lényeges vonásainak ismertetésére, illetve felvázoljuk az Alkotmánybíróság közjegyzői fegyelmi bíróságokat érintő 28/2019. (XI. 4.) AB határozatának (a továbbiakban: AB határozat) legfőbb megállapításait.

A KAMARÁK ÉS A FEGYELMI ELJÁRÁSOK ÁLTALÁNOS JELLEMZŐI

A közjegyzőség intézménye az igazságszolgáltatásnak az a szegmense, amelynek célja a jogviták kialakulásának megelőzése, a jogi prevenció. A közjegyzők a jogász munkamegosztásban a közvélekedés szerint a bíró és az ügyvéd között foglalnak helyet, jogállásukat, tevékenységüket, önkormányzati működésük részleteit a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Kjtv.) szabályozza.

A törvény elfogadásakor a jogalkotó álláspontja az volt, hogy hazánk európai integrációja a szabadfoglalkozású, ún. latin (kontinentális) típusú közjegyzői szervezet felállítását

teszi indokolttá.³ A latin típusú modell esetében a közjegyző jogi végzettséggel rendelkező, közhitelességgel felruházott független és pártatlan személy, aki munkájáért szakmai felelősséggel tartozik és eljárása során fokozott garanciákat kell érvényesítenie. Kinevezését az államtól nyeri, szakmája általában kötött létszámú és díjszabású, az általa készített okiratok közokiratok, amelyek a legtöbb esetben közvetlenül végrehajthatók. Az okiratok és ténytanúsítványok készítésén túl a közjegyző ellátja a jogszabályokban ráruházott feladatköröket (tipikusan a polgári nemperes eljárások körében).⁴

A magyar közjegyzők feladatkörét érintően összefoglalóan elmondható, hogy az a Kjtv. hatálybalépése óta eltelt 30 évben folyamatosan bővült, a közjegyzők hatáskörébe tartozó eljárások száma a kezdeti hatról közel négyszeresére emelkedett, éves ügyszámuk mintegy hatszorosára nőtt.⁵ Feladatkörüket hat nagy ügycsoportra oszthatjuk. Idetartoznak 1. a közjegyzői nyilvántartások vezetésével kapcsolatos ügyek, 2. a fizetési meghagyásos eljárások, 3. az öröklési ügyek, 4. az okiratszerkesztési eljárások és a végrehajtás elrendelése, 5. a megőrzési ügyek, továbbá 6. az egyéb közjegyzői nemperes eljárások.

A latin típusú modell jellegadó tulajdonsága az is, hogy a közjegyzők érdekképviselőit az őket tömörítő szakmai kamara biztosítja, ugyanakkor a kamarai szervezet az érdekképviselőtől túl számos más feladatot, köztük közfeladatokat is ellát. A kamara ugyanis köztisztület, azaz olyan tagsági viszonyra épülő személyegyesülés, amelynek közzogi jellege a tagok vagy a tagok által végzett tevékenységgel összefüggő közfeladat ellátásában nyilvánul meg.⁶

Tamás András szerint a köztisztület vagy közzogi testület valamely közösség érdekeit szolgáló, jogszerű autoritás,

³ Kjtv. indokolás.

⁴ MÁTÉ Viktor – SAJBEN Tamás: *Külföldi közokiratok a magyar közjegyzői eljárásban és a világ közjegyzőinek tevékenysége ennek tükrében*. MOKK, Budapest, 2013, 115. o.

⁵ Lásd „A közjegyzők évi egymillió ügytől mentik meg a bíróságokat” portfolio.hu (www.portfolio.hu/gazdasag/20171117/a-kozjegyzok-evi-egymillio-ugytol-mentik-meg-a-birosagokat-268273).

⁶ FAZEKAS Marianna: *Karok és rendek. Néhány gondolat a köztisztületekre vonatkozó szabályozás új fejleményeiről*. In: PATYI András – LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebelyi Imre 70. születésnapjára*. Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2014, 138., 143. o.

* Élő Károly: Igazságügyi Minisztérium, Igazságszolgáltatási Kapcsolatok Főosztálya, főosztályvezető, beosztott bírósági elnök.

** Péter-Delbó Márta: Igazságügyi Minisztérium, Igazságszolgáltatási és Hivatásrendi Kapcsolatok Csoport, csoportvezető.

1 A magyar jogrend közhatalmat gyakorló személyként tartja számon a közjegyzőket, ugyanakkor az Európai Bíróság álláspontja szerint az európai jog szempontjából a közjegyzői tevékenység a tevékenység jellege alapján nem minősül közhatalmi tevékenységnek. Lásd például C-47/08., C-50/08., C-51/08. számú ügyek.

2 CZOBOLY Gergely: *Közjegyzők*. https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/24_Czoboly_Gergely_kozjegyzok.pdf

az érdekeltek önkormányzata. A köztisztület olyan jogviszonyokban jogalany, amely összefüggésbe hozható állami feladatokkal, állami célkitűzésekkel, de nem tartozik a hierarchiában felépülő állami szervek közé. A közös szerveződés során való együttes fellépés és ennek autonóm szervezése vív ki jogi elismerést és önálló jogalanyiságot az így tömörült közösség számára.⁷

Ha a köztisztületek leggyakoribb típusának, a szakmai kamarák létrehozásának indokát kutatjuk, akkor elsősorban azt kell felismernünk, hogy az érintett szakmák mind személyes szolgáltatás nyújtásából állnak, még hozzá olyan területeken, melyek szorosan kapcsolódnak az alapvető jogok gyakorlásához. A hazai és a nemzetközi gyakorlat elsősorban azokban a szakmákban hozott létre köztisztületi hatáskörrel működő szakmai kamarákat, amely tevékenységekre jellemző, hogy individuálisak, azaz a tevékenységet a szakember alapvetően maga folytatja és eredményét személyes képessége, munkája határozza meg, a megbízó (ügyfél) és a szakember között bizalmi viszonyt feltételez, valamint a tevékenység jelentős élet- és vagyonbiztonsági, környezeti, erkölcsi, anyagi, illetve kulturális értékhez kapcsolódik. A szakmai kamarák tehát leginkább a hagyományos szabadfoglalkozások önkormányzatai. Így egyrészt az adott szakmai tevékenység magas színvonalon történő gyakorlásának előmozdítása érdekében, másrészt a szolgáltatást igénybe vevők védelmében, ezen szakmák állami szabályozása részletes, és az sem ritka, hogy a minőségbiztosítás másik formájaként kötelező tagságon alapuló kamarákba tömörítik gyakorlóikat. A Kjtv.-hez fűzött indokolásból is kitűnik, hogy a kötelező tagság az állami feladatok végrehajtásának ellenőrzését biztosítja. A kamara mindezeket túl a tagok önszabályozásának és közellenőrzésének szervezeti kerete is egyben.⁸

A kamara minőségbiztosítási és -ellenőrzési közfeladatahoz szorosan kapcsolódnak a kamarai tagokkal szemben lefolytatott fegyelmi eljárások. Ezek célja annak biztosítása, hogy a kamarai tagok a jogszabályoknak, kamarai szabályzatoknak megfelelően lássák el hivatásukat.

Fontos kiemelni, hogy bár a fegyelmi ügyekkel kapcsolatos kérdések rendkívül összetettek, egyaránt van közigazgatási, foglalkoztatási vonatkozásuk, az eljárások lefolytatására, a jogkövetkezményekre irányadó szabályozás pedig olykor büntetőjogi gondolkodásmódot követ,⁹ ugyanakkor a kamarai fegyelmi eljárásoknak nincs egységes szabályozása. Ennek egyik oka valószínűleg a kamarákat önkormányzati jellegükből fakadóan megillető szabályozási szabadság. A legfontosabb rendelkezéseket az egyes kamarák működését is szabályozó ágazati törvények külön-külön tartalmazzák, a részletes(ebb) eljárási kérdéseket pedig sok esetben a kamarai szabályzatok rendezik. Bár ezek a szabályozások mutatnak rokon vonásokat, sok az eltérés is, az eljárások elnevezése sem egységes. A tervező- és

szakértő mérnökök, valamint építészek szakmai kamaráiról szóló 1996. évi LVIII. törvény például az etikai-fegyelmi jelzővel jelöli az eljárást.¹⁰

A közjegyzők fegyelmi eljárásai pedig még más kamarai fegyelmi eljárásokhoz viszonyítva is speciálisak, hiszen – szemben az ügyvédekkel vagy az igazságügyi szakértőkkel – csak az azokat megelőző vizsgálat, illetve az azokat keletkeztető feljelentés megtételéről való döntés zajlik a kamarán belül, maga a fegyelmi eljárás már a kamara szervezetrendszerén kívül, a bíróság előtt kerül lefolytatásra. A jogalkotói álláspont ugyanis az volt, hogy mind a tárgyalagos és pártatlan eljárás, mind a szakmai szempontok érvényesülése biztosítható, ha a fegyelmi ügyeket a bírákból és közjegyzőkből álló fegyelmi bíróság bírálja el. Ebből a szempontból a metódus az önálló bírósági végrehajtókra vonatkozó rendelkezésekkel mutat párhuzamot, mivel esetükben a fegyelmi eljárás szintén fegyelmi bíróság előtt zajlik. Ugyanakkor 2015 óta a végrehajtók szakmai és érdekképviseleti szerve a Magyar Bírósági Végrehajtói Kar, ez pedig a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 250. § (1) bekezdése értelmében nem azonos jogállású a kamarákkal.

A közjegyzők fegyelmi felelősségét a Kjtv. külön fejezetben szabályozza, meghatározza a fegyelmi vétség fogalmát, ismerteti a fegyelmi büntetéseket, az elévülés szabályait, az eljáró szerveket, továbbá a fegyelmi eljárás menetét. A rendelkezések az elmúlt években többször módosultak, legutóbb az egyes igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2020. évi XCII. törvénnyel. A módosítás egyik indoka az volt, hogy az Alkotmánybíróság AB határozatában megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a Kjtv. nem az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményeknek megfelelően szabályozta a közjegyzői fegyelmi bíróság megalakításának, illetve az ügyek objektív és automatizált elosztását biztosító, valamint a vizsgálóbiztos kijelölésének elvi szabályait.¹¹

Az Alkotmánybíróság döntése szerint önmagukban a közjegyzői bíróságok felállítására, a vizsgálóbiztosokra, a bíróságok eljárására vonatkozó szabályok nem okozzák az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog és ennek részjogosítványai sérelmét, ugyanakkor a szabályozásból hiányoznak olyan garanciális szabályok, amelyek biztosítanák a fegyelmi eljárás alá vont közjegyzők törvényes, illetve törvény által rendelt bíróhoz való jogának az érvényesülését. „A hatályos szabályok alapján ugyanis nem biztosított, hogy az adott fegyelmi ügyben egy előre megismerhető, objektív automatizmuson alapuló elosztási rend szerint megalakított fegyelmi tanács hozzon döntést; ugyanígy esetleges és előre nem látható, hogy az adott ügyben (a kettő közül) melyik vizsgálóbiztos fog eljárni.”¹² Az eljáró fegyelmi tanács kijelölésének előre megismerhető, elvi szabályait, az eljáró tanácsok összetételének nyilvánosságára vonatkozó szabályokat

7 TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Szent István Társulat, Budapest, 2011, 432. o.

8 FAZEKAS Marianna: *A köztisztületek szabályozásának egyes kérdései*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2008, 20–21. o., 39/1997. (VII. 1.) AB határozat és Fazekas (2014) i. m.

9 Lásd bővebben PÉTER-DELBÓ Márta: *Az Alkotmánybíróság határozata a közjegyzőkről szóló törvény egyes részletszabályaival kapcsolatos, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításáról. Jogesetek Magyarzata*, 2020/1–2. sz., 15–19. o.

10 Az elhatárolási kérdésekről lásd PÉTER-DELBÓ Márta: *Kell-e egység a sokféleségben?: A szakmai kamarák fegyelmi eljárásainak legfontosabb kérdései*. *Iustum Aequum Salutare*, 2019/4. sz., 153–166. o.

11 AB határozat [115].

12 AB határozat [115].

az Alkotmánybíróság álláspontja szerint törvényben kell rendezni.

Az indítványozó a Kjtv. vizsgálóbiztossal kapcsolatos szabályait abból a szempontból is sérelmezte, hogy azok sem felelnek meg az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének részjogosítványaként meghatározott, a bíróság pártatlansága és a fegyverek egyenlősége követelményének. Kifogásolta például, hogy a vizsgálóbiztos személyét maga az ügyben eljáró bíróság jelöli ki.

Fentiek tekintetében ugyanakkor a testület úgy foglalt állást, hogy a fegyelmi eljárás nem tekinthető a bűnvádi eljárással rokon kontradiktórius eljárásnak abban az értelemben, ahogyan arra az indítványozó hivatkozik. A fegyelmi eljárásban a vizsgálóbiztos – akinek státuszára, javadalmasására semmilyen módon nem tud befolyást gyakorolni sem a fegyelmi bíróság, sem az eljáró fegyelmi tanács elnöke – feladata nem a „vád”, hanem a „szolgálati érdek” képviselése és a fegyelmi vizsgálat lefolytatása, melynek során köteles a tényállás megállapításához szükséges körülményeket tisztázni. Mindezeket túl a Kjtv. 82. § (1) bekezdése alapján a fegyelmi eljárás alá vont kifogást terjeszthet elő a vizsgálóbiztossal szemben.

A KÖZJEGYZŐI FEGYELMI ELJÁRÁSOK ÚJ SZABÁLYAI ÉS A SZABÁLYOZÁSSAL KAPCSOLATOS TOVÁBBI KÉRDÉSEK

A jogalkotó az AB határozatban foglaltakra figyelemmel fogadta el az egyes igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2020. évi XCII. törvényt (a továbbiakban: 2020. évi XCII. törvény), amely módosította Kjtv.-t és számos garanciális, új elemet vezetett be a közjegyzők fegyelmi bíróságai megalakításának szabályaiba. Az AB határozatban rögzített hiányosságokat kívánja orvosolni a Kjtv. új 79/A. §-a, amely a fegyelmi bíróságok ügyrendjének megalkotását kötelezővé teszi, hogy a jövőben a közjegyzők fegyelmi ügyeiben előre megismerhető, objektív automatizmuson alapuló elosztási rend szerint megalakított fegyelmi tanács hozzon döntést. E körben a 2020. évi XCII. törvényhez fűzött miniszteri indokolás kiemeli, hogy az ügyrendnek tartalmaznia kell elsősorban az eljáró tanácsok összetételének – ideértve a közjegyző tagok kijelölésének – a szabályait, valamint a vizsgálóbiztosok beosztásának rendjét, ezen túlmenően a fegyelmi ügyek elosztásának szabályait, azaz az ügyek elosztásának módját és az ügyelosztásra jogosult vezető megjelölését. Ügyrendjében a fegyelmi bíróság maga állapítja meg ügyviteli szabályait is.

További garanciális szabály, hogy a jóváhagyott ügyrend – és ügyelosztási rend – az érintett bíróságok és a Magyar Országos Közjegyzői Kamara (a továbbiakban: MOKK) honlapján való közzététel útján megismerhető. Annak érdekében, hogy a fegyelmi bíróságok szabályszerű működése is átlátható legyen, a fegyelmi bíróság minden év február 15-éig írásban tájékoztatja az országos elnököt, valamint az elsőfokú fegyelmi bíróság esetén a törvényszék, másodfokú fegyelmi bíróság esetén a Kúria elnökét arról, hogy előző évi működése megfelelt-e az ügyrendjében foglaltaknak. Az első- és másodfokú

bíróság jóváhagyott tájékoztatóját a törvényszék vagy a Kúria honlapján, valamint a MOKK honlapján közzé kell tenni.

A hatályos rendelkezés kiegészül azzal a garanciális szabállyal is, hogy a fegyelmi tanács az elnökét a bíró tagok közül szótöbbséggel választja. Az új szabályozás – amint arra a 2020. évi XCII. törvényhez fűzött miniszteri indokolás is rámutat – megőrzi a fegyelmi bíróságok összetételének kettős jellegét,¹³ valamint – a fegyelmi bíróságba delegált bíró és közjegyző tagok számára és létszámbeli különbségére tekintettel – a fegyelmi tanácsok megalakításának rugalmasságát.¹⁴ A fegyelmi bíróság elnöke több igazgatási jellegű szerepet kap, ezért a fegyelmi ügyekben nem kell eljárnia, ily módon nem tagja a fegyelmi tanácsoknak. Rá hárul ugyanis a fegyelmi tanácsok két-két állandó bíró tagjának kijelölése, valamint a közjegyző tagok eseti kijelölése.

A Kjtv. legutóbbi módosítása azonban nem csak a vizsgálóbiztos és a fegyelmi tanácsok kijelölésének szabályait újítja meg. Módosítja, bővíti – a Kjtv. 82. § és a 82/A. §-aiban – a kizárásra vonatkozó szabályokat is, kiterjesztve azok hatályát a fegyelmi bíróság bíró tagjaira is. Ezzel összefüggésben hatályát veszti az a szabály, mely lehetőséget adott az eljárás alá vont személynek arra, hogy a fegyelmi tanács egy tagját az ok megjelölése nélkül kifogásolja. A 2020. évi XCII. törvényhez fűzött miniszteri indokolás szerint, ha a tanács egyik tagjával szemben szubjektív szempontok alapján fogalmazódik meg kifogás, azt a tárgyilagos megítélés (elfogulatlanság) követelményének szempontjai szerint célszerű értékelni. Külön rendezi továbbá a vizsgálóbiztos, a fegyelmi bíróság tanácsának elnöke vagy bíró, illetve közjegyző tagja, valamint a fegyelmi bíróság elnöke tekintetében fennálló kizárási ok kezelését. A fegyelmi bíróság azon tagja, aki a személyére vonatkozó kizárási okot maga jelentette be, vagy aki ellen kizárási kérelmet terjesztettek elő, bejelentése, illetve a kizárási kérelem elintézéséig nem járhat el. Fontos újítás a jogorvoslatra irányadó eljárásrend bevezetése is.¹⁵

A Kjtv. 87/A. §-a értelmében 2020. szeptember 1-jétől a fegyelmi eljárás lefolytatása során az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: E-ügyintézési törvény) rendelkezéseit alkalmazni kell. A rendelkezés a 2020. évi XCII. törvényhez fűzött miniszteri indokolásban deklarált célja, hogy a fegyelmi bíróság az eljárás alá vont személynek a határozatait főszabály szerint elektronikus úton, a közjegyző hivatali tárhelyére kézbesítse.

A 2020. évi XCII. törvény részben megújítja a szolgálatból történő felfüggesztés szabályait a Kjtv. 104. § (1) bekezdésében, annak érdekében, hogy a fegyelmi eljárás lefolytatását nem

¹³ A Kjtv. 80. § (2) bekezdése értelmében a fegyelmi tanács öttagú, elnöke bíró, egy tagja bíró, három tagja közjegyző. A fegyelmi tanács az elnökét a bíró tagok közül szótöbbséggel választja.

¹⁴ Ezt egyrészt azzal a megoldással kívánja elérni, hogy rögzíti, hogy a közjegyzői fegyelmi bíróság – bíróságoként – 2-2 tanácsban működik. Erre azért is van szükség, mert fegyelmi bíróságoként öt bíró tag osztható be fegyelmi tanácsokba. Másrészt a megalakítandó fegyelmi tanácsok bíró tagjai minden esetben állandóak, míg a közjegyző tagok – a magasabb létszámukra is tekintettel – ügynként változóak lehetnek [Kjtv. 80. § (2a) és (2b) bek.].

¹⁵ A Kjtv. 80/A. § (3) bekezdése szerint a kizárás kérdésében hozott döntéssel szemben önálló jogorvoslatnak nincs helye, az a fegyelmi határozat elleni fellebbezésben támadható.

igénylő esetekben¹⁶ az országos elnök állapítsa meg a felfüggesztés törvényi feltételeinek fennállását. Az országos elnök a felfüggesztés kérdésében mindössze deklaratív döntést hoz, abban a szolgálatból történő felfüggesztés kezdő időpontját határozza meg, tekintettel arra, hogy a szolgálatból való felfüggesztés a törvény erejénél fogva következik be.

A fenti szabályok a közjegyzői fegyelmi eljárásoknak új kereteket adnak, kiküszöbölik az AB határozatban nevesített hiányosságokat, de – természetükből fakadóan – a fegyelmi eljárások valamennyi aspektusát nem érintik. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a határozatában maga is kiemelte, önmagukban a közjegyzői bíróságok felállítására, a vizsgálóbiztosokra, a bíróságok eljárására vonatkozó szabályok nem okozzák az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog és ennek részjogosítványai sérelmét, ugyanakkor a Kúria elnökének véleményében foglaltak fontos szabályozási hiányosságokra hívják fel a figyelmet.¹⁷

A fentieknek az AB határozaton túlmutató jelentősége van, mivel úgy tűnik, hogy – az AB határozatban foglalt, indítványozói kifogásokra adott válaszoktól elvonatkoztatva – szükségesnek mutatkozik a közjegyzői fegyelmi eljárás további részletszabályainak kidolgozása, jóllehet e kérdést az Alkotmánybíróság, elsősorban hatáskör hiányában, nem vizsgálta. Példaként említhető a Kjtv. 69/A. § szerinti kamarai vizsgálat. Ennek szabályozása kapcsán első olvasatra is felmerülnek olyan garanciális kérdések (pl. az iratok kézbesítésére vonatkozóan), amelyek elengedhetetlen kellékei (lennének) egy jogszerű, tisztességes eljárásnak. A Kjtv. azonban a kamarai vizsgálat lefolytatásához kapcsolódó eljárási szabályokat lényegében egy szakaszban foglalja össze és nem rendelkezik a törvény által nem szabályozott eljárási kérdések esetén alkalmazható háttérjogszabály meghatározásáról sem.¹⁸

Amennyiben pedig magát a Kjtv. fegyelmi felelősségre vonatkozó VIII. fejezetét vizsgáljuk, arra a következtetésre juthatunk, hogy – bár az eljárás több ponton kellően differenciált¹⁹ – az nem vagy nem kellő részletezettséggel tartalmaz alapvető és garanciális jelentőségű eljárási szabályokat (a fent említett kézbesítésen felül még számos példa hozható: vizsgálóbiztos jogköre, képviselő, a mulasztás igazolása, határidők számítása, kifogás lehetősége az eljárásban például a kézbesítéssel szemben, bizonyítás vagy másodfokú eljárás egyes szabályai). Mindezekkel összefüggésben látni kell azt is, hogy külön felhatalmazás hiányában a közjegyzői fegyelmi

eljárásra egyetlen peres eljárási kódex sem irányadó háttérjogszabályként.

Miután a közjegyzői fegyelmi ügyeknek saját eljárási szabályai vannak, az egyes eljárási kódexek bizonyos szabályai akkor lennének irányadóak az eljárás egyes elemeire, ha ez kifejezetten megjelenne a Kjtv.-ben. Az egyes közjogi termésetű, eltérést nem engedő eljárási szabályok más eljárásban való alkalmazására ugyanis akkor van lehetőség, ha erről kifejezetten a különös eljárási szabályokat tartalmazó törvény rendelkezik. Ebből az okból kifolyólag adnak egyes peres (pl. a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény, a továbbiakban: Kp.) és nemperes eljárási törvények (a teljesség igénye nélkül: Vht., a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény, a bírósági polgári nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról, valamint egyes bírósági nemperes eljárásokról szóló 2017. évi CXVIII. törvény) külön felhatalmazást a háttérjogszabály alkalmazására.

Azért sem juthatunk arra a következtetésre,²⁰ hogy valamely peres eljárási kódex a Kjtv. háttérjogszabálya lehet, mert ez esetben szükséges lenne a Kjtv. VIII. fejezet eljárási szabályai és az adott eljárási törvény egymáshoz való viszonyának tisztázása. Tekintettel arra, hogy a fegyelmi eljárási szabályok sajátos, önálló eljárásrendet alkotnak, külön, a viszonyrendszer tisztázó szabály nélkül ez feloldhatatlan ellentmondásnak tűnik, nem is beszélve arról, hogy ennek a feltevésnek a dogmatikai alapjai is kétségbe vonhatóak, hiszen a fegyelmi eljárások – a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.), a Kp. és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) preambulumból kiindulva – nem vonhatóak a büntetőeljárás, a közigazgatási peres eljárás, valamint a polgári peres eljárás körébe. Talán ezzel is magyarázható, hogy példának okáért az osztrák jogrendben a közjegyzők elleni fegyelmi eljárásnak a bírák jogállásáról szóló törvény fegyelmi eljárásra vonatkozó egyes rendelkezései adnak keretet,²¹ ezzel egyfajta sajátképi eljárási szabályok érvényesülnek az igazságszolgáltatással foglalkozó hivatásrendek fegyelmi ügyeiben.

A közjegyzői fegyelmi eljárásokban az igazságszolgáltatási érdek igazságügyi miniszter általi képviselője során szerzett tapasztalatok éppen azt támasztják alá, hogy a jogalkalmazó

16 Erre három esetben van lehetőség: ha a közjegyző, a közjegyzőhelyettes vagy a közjegyzőjelölt köztudatra üldözendő, három évnél súlyosabb szabadságvesztés büntetéssel fenyegetett, szándékos bűncselekmény miatt büntetőeljárás hatálya alatt áll; ha letartóztatását, előzetes kényszerorvoskezelését vagy olyan bűnügyi felügyeletét rendelték el a büntetőeljárás során, amelynek során a bíróság a terhelt számára előírta, hogy meghatározott területet, illetve lakást, egyéb helyiséget, intézményt vagy ahhoz tartozó bekerített helyet engedély nélkül nem hagyhat el; végül, ha gondnokság alá helyezés iránti eljárásban a keresetlevelet vele közölte.

17 AB határozat indokolás [115].

18 PÉTER-DELBÓ Márta: Az Alkotmánybíróság határozata a közjegyzőkről szóló törvény egyes részletszabályaival kapcsolatos, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításáról. *Jogesetek Magyarázata*, 2020/1–2. sz.

19 Például a kizárás (Kjtv. 81–82/A. §-ai) vagy a felfüggesztés (Kjtv. 104. §-a) intézménye részleteiben szabályozott.

20 Az Alkotmánybíróság például a 21/2014. (VII. 15.) AB határozatban a szolgálati bíróságok némileg hasonló jellegű eljárásával összefüggésben abból indult ki, hogy – speciális rendelkezés hiányában – a szolgálati bíróságnak alkalmaznia kellett volna a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény egyes szabályait (Indokolás [67] bekezdés).

21 A közjegyzőkre vonatkozó törvény (Gesamte Rechtsvorschrift für Notariatsordnung) 170. §-a a fegyelmi eljárás menetére, illetve a fegyelmi szenátus összetételére vonatkozóan – amennyiben nincs eltérő különös szabály – a bírói és ügyészi szolgálati jogviszonyról szóló törvény (Richter und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz) egyes rendelkezéseit rendeli alkalmazni. Ilyen speciális előírás például az osztrák közjegyzők fegyelmi eljárásánál, hogy a közjegyzőkre vonatkozó törvény 171. §-a szerint a fegyelmi szenátus tagjainak fele közjegyző.

Forrás:

Gesamte Rechtsvorschrift für Notariatsordnung – <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001677>;

Richter und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz – <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008187>

bíróságnak ebben a tekintetben bizonytalan a gyakorlata, bizonyos esetekben ad hoc jelleggel a szabályozatlan vagy annak vélt kérdésekben általában a Pp.-t követi, ami szükségszerűen ellentmondásos gyakorlatot szül. A Pp. mintaadó jellegét egyébiránt az adja, hogy döntően polgári peres ügyekben eljáró bírák hoznak döntést a közjegyző fegyelmi felelőssége tárgyában. Annak megítélése, hogy a vizsgálóbiztos és az igazságszolgáltatási érdeket képviselő miniszter milyen szerepet játszik az eljárás során, általában a tanács elnökének habitusától függ: lehet egyenrangú fél az eljárásban, de betölthet kvázi ügyészi szerepet is.

ÖSSZEGZÉS

Összességében talán nem tűnik túlzónak a megállapítás, hogy a közjegyzők fegyelmi felelősségre vonásának szabályozása további átgondolást igényel. Ennek különös hangsúlyt ad, ha azt tágabb megközelítésben, más jogász hivatásrendek hasonló jogintézményeivel hasonlítjuk össze. A jogrendszerben betöltött szerep vonatkozásában némileg összevethető helyzetben lévő önálló bírósági végrehajtók tekintetében ugyanis szintén az látható, hogy egy *sui generis* eljárásrend alapján állapítható meg a fegyelmi felelősségük, a közjegyzőkéhez rokonítható és néhány kérdésben – többek között a vizsgálóbiztos jogköre²² tekintetében – részletesebben, azonban nem teljeskörűen szabályozott intézményekkel.

A jelen tanulmány kereteit meghaladja egyes koncepcionális kérdések, felvetések előzetes értékelése, azonban ehelyütt mégis utalni lehet arra, hogy az AB határozat azzal, hogy áttekintést és értékelést adott a közjegyzői fegyelmi eljárási szabályokról, ebben a vonatkozásban is egyfajta kiindulópontul szolgálhat. Ezek közül a teljesség igénye nélkül kiemelést érdemel, hogy a fegyelmi eljárások körében alapvetően két csoport különíthető el. Az egyikben az egy- vagy kétfokú fegyelmi eljárást az adott foglalkoztatási jogviszony keretein belül, illetve az adott hivatásrend által megválasztott „belső” szervezetek folytatják le, és az így meghozott fegyelmi döntéssel szemben lehet bírósághoz (közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz) fordulni. A másik csoportban nincs az adott hivatásrend tagjai

által megválasztott „belső” szervezet a fegyelmi vizsgálat lefolytatására, hanem a kifejezetten erre a célra (is) létrehozott bírói testületek vizsgálják a fegyelmi vétség elkövetését, és döntenek (két fokon) a fegyelmi felelősség megállapítása és annak jogkövetkezménye kérdésében.²³ Ebben a második csoportba – amikor is a fegyelmi felelősség megállapításáról, a jogkövetkezményekről egy eleve erre a célra (is) létrehozott bíróság dönt – a bírák, az önálló bírósági végrehajtók (végrehajtó-helyettesek, végrehajtójelöltek) és a közjegyzők (közjegyzőhelyettesek, közjegyzőjelöltek) tartoznak.²⁴ A közjegyzők fegyelmi felelősségre vonásának szabályai ezen belül is atipikusak, csak órájuk jellemzőek; az eljárás során végigvonul az a kettősség,²⁵ hogy egyszerre van jelen a szakmai képviselő és a hivatásos bírói eljárás.²⁶ A közjegyzőkre vonatkozó fegyelmi szabályozás áttekintése során tehát érdemes tekintettel lenni arra, hogy a fegyelmi ügyek elbírálásának jelenlegi fóruma erre megfelelő kereteket adhat, hiszen – az ügyészek²⁷ kivételével – az igazságszolgáltatásban működő hivatásrendek esetében évtizedek óta hasonló elvek²⁸ alapján történik a fegyelmi felelősségre vonás.

Fontos, fent már hivatkozott megállapítása továbbá az AB határozatnak, hogy a fegyelmi eljárásban az eljárás alá vont személlyel szemben a vizsgálóbiztos nem a vádat képviseli; a vizsgálóbiztos feladata a tényállás megállapításához szükséges körülmények tisztázása és erről jelentés készítése.²⁹ Ez utóbbiak kiemelésének azért tulajdonítunk jelentőséget, mert a fegyelmi eljárás esetleges újraszabályozása során azt sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a fegyelmi eljárásokban – prevencióssal jellel, illetőleg a társadalom rosszallásának kifejezésre juttatásaként – akár igen súlyos joghátránnyal járó büntetés kiszabására is sor kerülhet, és amint a 32/2002. (VII. 4.) AB határozat rámutat, hogy azok között a fegyelmi büntetések között, amelyek a közjegyzővel szemben kiszabhatók, van olyan is, amely büntető³⁰ jellegű.³¹ Mindezekből az következik, hogy ha a fegyelmi eljárás szabályait nem is lehet a büntetőeljárásra modellezni, olyan *sui generis* eljárás-ként kell működnie, ami megfelelő keretet ad a szankciós jelleg érvényre juttatásának.

23 AB határozat indokolás [42].

24 AB határozat indokolás [44].

25 Időközben azonban a 2020. évi XCII. törvény a Vht.-t akként módosította, hogy annak 271/A. § (1) bekezdése szerint a Kar elnöksége a végrehajtók közül négy évre az elsőfokú fegyelmi bírósághoz hat végrehajtót szakültnöknek választ meg. A szakültnök a feladatát személyesen látja el.

26 AB határozat indokolás [47].

27 A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény szerint a fegyelmi eljárást a 18. §-ban és a 85. § (1) bekezdésében meghatározott fegyelmi jogkört gyakoroló (magasabb vezető állású ügyész) folytatja le.

28 A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény 2011. március 11-től hatályos szabályai szerint működtek szolgálati bíróságok, előtte fegyelmi bíróság járt el a bírók fegyelmi ügyeiben.

29 AB határozat indokolás [110].

30 Például ilyennek tekinthető a Kjt. 72. § (1) bekezdés d) pontja szerinti pénzbírság, ami a Kjt. 73. § (1) bekezdése szerint más fegyelmi büntetéssel együtt is kiszabható. A pénzbírság összege 2019. január 1-jétől közjegyzővel szemben húszmillió forintig, közjegyzőhelyetttel szemben kétfélmillió forintig, közjegyzőjelölttel szemben ötszáz ezer forintig terjedhet.

31 32/2002. (VII. 4.) AB határozat Indokolás (III.2.1. pont).

22 Ezt a Kjt. 89. §-ában foglaltakhoz képest a Vht. 279. §-a differenciáltabban szabályozza.