



MAGYARORSZÁG HIVATALOS LAPJA
2019. november 4., hétfő

Tartalomjegyzék

28/2019. (XI. 4.) AB határozat	A közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény közjegyzői fegyelmi bíróságok megalakításának és eljárásának egyes részletszabályaival kapcsolatos, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításáról	7288
29/2019. (XI. 4.) AB határozat	A Kúria Bfv.III.1.075/2018/11. számú végzése, a Tiszaújvárosi Járásbíróság 8.B.226/2012/22. számú ítélete, valamint a Miskolci Törvényszék 2.Bf.323/2014/7. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről	7308
30/2019. (XI. 4.) AB határozat	A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 144. § (6) bekezdésével összefüggésben a közterület-használatról szóló jogszabályok alkalmazásánál alkotmányos követelmény megállapításáról	7316
31/2019. (XI. 4.) AB határozat	Az egyes közúti közlekedési szabályokra vonatkozó rendelkezések megsértésével kapcsolatos bírsággal összefüggő hatósági feladatokról, bírságok kivetésének részletes szabályairól és a bírságok felhasználásának rendjéről szóló 42/2011. (VIII. 11.) NFM rendelet 6. § (1) bekezdése szövegrésze, valamint 3. melléklet 12. pontja szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, és bármely folyamatban lévő ügyben történő alkalmazásának kizárásáról	7322
121/2019. (XI. 4.) ME határozat	A Magyarország Kormánya és az Egyesült Nemzetek Szervezete között az Egyesült Nemzetek Terrorizmus Ellenes Hivatala regionális programtámogató irodájának Budapesten történő felállításáról szóló megállapodás szövegének végleges megállapítására adott felhatalmazásról	7329
122/2019. (XI. 4.) ME határozat	A Magyarország Kormánya és a Török Köztársaság Kormánya közötti kulturális együttműködési megállapodás szövegének végleges megállapítására adott felhatalmazásról	7329
123/2019. (XI. 4.) ME határozat	A Magyarország Kormánya és a Török Köztársaság Kormánya közötti oktatási együttműködési megállapodás szövegének végleges megállapítására adott felhatalmazásról	7330

VII. Az Alkotmánybíróság döntései

Az Alkotmánybíróság 28/2019. (XI. 4.) AB határozata a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény közjegyzői fegyelmi bíróságok megalakításának és eljárásának egyes részletszabályaival kapcsolatos, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvényben nem az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményeknek megfelelően szabályozta a közjegyzői fegyelmi bíróságok megalakításával és eljárásával kapcsolatos egyes részletszabályokat. Ezért az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2020. június hó 30. napjáig tegyen eleget.
2. Az Alkotmánybíróság a Kúria Közjegyzői Fegyelmi Bírósága Kjö.Fgyf.1/2014/5. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.
3. Az Alkotmánybíróság a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 80. § (3) bekezdése és 86. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.
4. Az Alkotmánybíróság a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 3. § (1) és (2) bekezdése, valamint 121. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Indokolás

I.

- [1] 1. Az indítványozó közjegyző (a továbbiakban: indítványozó) jogi képviselője útján az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a Kúria Közjegyzői Fegyelmi Bírósága Kjö.Fgyf.1/2014/5. számú, a Pécsi Törvényszék mellett működő Közjegyzői Fegyelmi Bíróság Fgy.1/2014/24. számú határozata, valamint a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Közjt.) 3. § (1) bekezdése, 80. § (3) bekezdése, 86. § (1) bekezdése, valamint 121. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] 2. Az indítvány benyújtására alapul szolgáló ügynek az alkotmányjogi panasz elbírálása szempontjából lényeges elemei a következők.
- [3] 2.1. Az indítványozó adminisztratív ügyben a területi közjegyzői kamara székhelyén tartózkodott, amikor közölték vele, hogy az ugyanezen időpontban ülést tartó területi közjegyzői kamara (a továbbiakban: Kamara) elnöksége meg kívánja őt hallgatni. A Kamara elnöksége a 12. napirendi pont alatt a fedezetelvonás-gyanús közjegyzői okiratok problémáját tárgyalta meg. E napirendi pontra az adott okot, hogy a Bírósági Döntések Tárának 2013. évi 7–8. számában megjelent egy előterjesztés a Pécsi Ítéletábla Polgári Kollégiumának ülésére „A fedezetelvonás gyakorlati problémái” címmel. Ez az előterjesztés 7 olyan jogesetet tartalmazott, amelyben az alapul szolgáló okiratokat és végrehajtható okiratokat az indítványozó állította ki. A napirendi pont tárgyalásán az indítványozó is részt vett, és válaszolt a feltett kérdésekre; az alkotmányjogi panaszban leírtak szerint a meghallgatást megelőzően annak okáról, céljáról, eljárási helyzetéről, jogairól és kötelezettségeiről tájékoztatást, kioktatást nem kapott.

- [4] A Kamara elnöksége a 10/2013. (X. 11.) számú határozatával célvizsgálatot rendelt el az indítványozó irodájában a közjegyzői okiratokon alapuló végrehajtási eljárásokra kiterjedően, különös tekintettel az indítványozó végrehajtási záradékolási gyakorlatának időszerűségére. A célvizsgálat a 2010–2012. évek végrehajtási ügyeire, valamint 2013-ban 17 darab végrehajtási ügyre terjedt ki. A célvizsgálat lefolytatásával megbízott közjegyzők helyszíni vizsgálatot folytattak az indítványozó közjegyzői irodájában, iratokat tanulmányoztak és vettek át, és 2013. november 26-i dátummal elkészítették a vizsgálatról szóló jelentésüket. A célvizsgálat megállapításait a Kamara elnöksége a 2013. november 29-i ülésén tárgyalta meg; a Kamara elnöke arra tett határozati javaslatot, hogy „tegyünk fegyelmi feljelentést a fegyelmi bíróság elnökénél és vizsgálják meg ők is az ügyet”. A Kamara elnöksége 7 igen és 2 tartózkodás mellett, ellenszavazat nélkül hozta meg a 7/2013. (XI. 29.) számú határozatot, amellyel feljelentést tett a fegyelmi bíróság elnökénél. Az ülésen az elnökön kívül 6 közjegyző és 2 közjegyző-helyettes vett részt.
- [5] 2.2. A Pécsi Törvényszék mellett működő Közjegyzői Fegyelmi Bíróság Fgy.1/2014. szám alatt indított eljárást; a fegyelmi tanács elnöke 2014. március 6-án kelt értesítésével a fegyelmi eljárás megindítása tárgyában történő határozathozatalra 2014. március 11. napjára, 10 órára hívott össze tanácsülést. A fegyelmi tanács 10. számú határozatával a fegyelmi eljárást megindította, és a fegyelmi vizsgálatot elrendelte. Az ülésen a fegyelmi tanács egyik közjegyző tagja – miután előzetesen kimentette magát, és jelezte a meghozandó döntéssel kapcsolatos álláspontját – nem jelent meg.
- [6] A kijelölt vizsgálóbiztos jelentésében azt állapította meg, hogy az indítványozó a Közjtv. 70. § a) pontja szerint vétkeken mulasztott, amikor a Közjtv. 3. § (1) bekezdése ellenére nem tagadta meg a közreműködését a többnyire magas ügyértékű, esetenként visszatérő – nem pénzügyi – ügyfelek által kezdeményezett tartásdíj és munkabér jogcímén fennálló, lejárt tartozásokra tett jognyilatkozat közjegyzői okiratba foglalása vonatkozásában. Az indítványozó sorozatosan, súlyos gondatlanságból megszegte a Közjtv. 1. § (2) bekezdését, 120. § (1) bekezdés a) és b) pontját, valamint a Magyar Közjegyzőség Etikai Szabálykönyvéről szóló MOKK 13. számú iránymutatásának I. (8) pontját, mert a közjegyzői okiratok elkészítésével közreműködött a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 200. § (2) bekezdése, 203. §-a, 206. § (6) bekezdése rendelkezéseinek megsértésében.
- [7] A vizsgálóbiztos a Közjtv. 72. § (1) bekezdésének b) pontja szerinti írásbeli megrovást és a d) pont szerinti pénzbírság fegyelmi büntetés kiszabását javasolta. A miniszter képviselője a Közjtv. 70. § a) és b) pontja szerinti fegyelmi vétség elkövetésének megállapítására tett javaslatot; ennek következményeként javasolta a hivatalból való felfüggesztést 6 hónapos időtartamra, valamint pénzbírság kiszabását.
- [8] A Pécsi Törvényszék mellett működő Közjegyzői Fegyelmi Bíróság Fgy.1/2014/24. számú határozatával az indítványozó vétkeességét állapította meg, és vele szemben írásbeli megrovást, valamint pénzbírság fegyelmi büntetést szabott ki. A bíróság – többek között – osztotta a vizsgálóbiztos jelentésében foglalt azon megállapítást, mely szerint az indítványozó a Közjtv. 70. § a) pontja szerinti fegyelmi vétséget követett el akkor, amikor a 3. § (1) bekezdése alapján nem tagadta meg a közreműködést olyan jogügyletekhez, amelyek a régi Ptk. 203. § (1) bekezdésébe ütköznek, továbbá megsértette a Közjtv. 120. § (1) bekezdés a) pontját, mert nem győződött meg az ügyfél valódi szándékáról.
- [9] 2.3. Az indítványozó fellebbezése folytán eljárta, a Kúria Közjegyzői Fegyelmi Bírósága Kjö.Fgyf.1/2014/5. számú határozatával az elsőfokú fegyelmi határozatot helybenhagyta. A Kúria döntése utal arra, hogy az indítványozó fellebbezésekiegészítését azért nem vizsgálhatta, mert az a fellebbezésre nyitva álló 15 napos határidőn túl került benyújtásra.
- [10] 3. Az indítványozó ezt követően nyújtotta be alkotmányjogi panaszát, melyet – miután az Alkotmánybíróság főtítkára hiánypótlásra szólította fel – kiegészített.
- [11] 3.1. Az indítványozó mind a Kamara elnökségének, mind az eljáró fegyelmi bíróságoknak az eljárásával kapcsolatban hivatkozott a tisztességes eljáráshoz való jogának [az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének, illetve XXVIII. cikk (1) bekezdésének] a sérelmére, az alábbiak szerint.
- [12] 3.1.1. A célvizsgálatot elrendelő, a Kamara elnökségének ülésével kapcsolatban az indítványozó kifogásolta, hogy arról, illetve a meghallgatásának szándékáról előzetesen nem tájékoztatták. Így a meghallgatást megelőzően annak okáról, céljáról, saját eljárási helyzetéről, jogairól és kötelezettségeiről tájékoztatást, kioktatást nem kapott. Ebből következően jogi képviselővel előzetesen nem tudott konzultálni, nem tudta ügyvéddel képviseltetni magát. Kifogásolta továbbá, hogy az ülésről készült jegyzőkönyv nem tartalmazza sem az indítványozó eljárási helyzetének meghatározását, sem a meghallgatás okát és célját, sem az indítványozó jogaira, kötelezettségeire történő tájékoztatást; a jegyzőkönyvkivonatból álláspontja szerint nem állapítható meg, hogy az elnökség

egyáltalán határozatképes volt-e, illetve hogy kik vettek részt a szavazásban. Hangsúlyozta, hogy meghallgatásának körülményei azért lényegesek, mert ez alapján rendelték el nála a célvizsgálatot, amely végül a fegyelmi eljárás alapjául szolgált.

- [13] 3.1.2. A célvizsgálattal kapcsolatban kifogásolta, hogy nem kellő időben kapta meg az azt lezáró jelentést. A jelentést megtárgyaló Kamara elnökségi ülésére szabályosan, megfelelő időben kézbesített írásbeli értesítést, idézést nem kapott, előtte 2 nappal telefonon értesítették annak időpontjáról, azonban azon korábban előjegyzett halaszthatatlan elfoglaltsága miatt nem tudott megjelenni. Az idő rövidejére tekintettel e-mailben, majd postai úton határozott kérelmet terjesztett elő, melyben megfelelő határidő biztosítását kérte a terjedelmes vizsgálati anyag tanulmányozására, és kérte személyes meghallgatásának későbbi időpontra halasztását; kérelmeire nem kapott választ. Az indítványozó állítása szerint a Kamara elnökségi ülésének jegyzőkönyve arról tanúskodik, hogy az indítványozó ezen kérelmét az elnök nem ismertette a jelenlévőkkel, sőt úgy tájékoztatta a tagokat, hogy az indítványozó az értesítés ellenére nem jelent meg. Mindezek következményeként nézete szerint sérült a tisztességes eljárás követelménye, mivel nem biztosították számára, hogy a jelentést megismerve felkészülhessen, és az abban írottakkal összefüggésben az álláspontját kifejtse még azelőtt, hogy a jelentés alapján az elnökség a fegyelmi feljelentésről döntene.
- [14] Az indítványozó hivatkozott arra, hogy maga a Kamara elnöksége törvénytelenül működött a kérdéses időpontban (a testületben még egy további közjegyzőhelyettesnek tagnak kellett volna lennie; a korábbi tag megbízása megszűnt, új tag megválasztására az elnökségi eljárások idejéig nem került sor). Erre azonban – a rendelkezésre álló adatok szerint – a korábbi eljárásban nem hivatkozott, és állítását nem kötötte konkrétan össze alaptörvényi rendelkezés sérelmével.
- [15] A tisztességes eljáráshoz való jogának a sérelmét látta az indítványozó abban is, hogy a Kamara elnöke – nézete szerint – *expressis verbis* állást foglalt abban a kérdésben, hogy tegyenek-e fegyelmi feljelentést, így befolyásolta a többi döntéshozót. Erre utal, hogy a célvizsgálat előterjesztője a meghallgatáson még nem tartotta szükségesnek a Kamara további eljárását, de a nyílt voksoláson már a fegyelmi feljelentés mellett szavazott. A fegyelmi feljelentésről szóló határozati javaslatnak semleges megfogalmazásának kellett volna lennie, de nem az volt, hanem a feljelentést javasolta.
- [16] Az indítványozó álláspontja szerint a tisztességes eljáráshoz való joga amiatt is sérült, mert a Kamara elnökségének közjegyzőhelyettes tagjai is részt vettek a határozathozatalban, holott ezt a Közjtv. 51. § (3) bekezdésének második mondata kizárja. Nézete szerint a közjegyzőhelyettesek nemcsak a szavazásban, hanem már a vitában sem vehettek volna részt, mivel a vita is a határozathozatal része.
- [17] Az indítványozó hivatkozott arra, hogy a Kamara elnöksége a 10/2013. (X. 11.) számú határozatával célvizsgálatot rendelt el nála; a Közjtv. 69/A. § (4) és (5) bekezdése szerint a területi elnökség a célvizsgálat eredményét határozattal állapítja meg. Ha a vizsgálat eredményeként a határozatában azt állapítja meg a területi elnökség, hogy a közjegyző megszegte a jogszabályban vagy a kamarai iránymutatásban szereplő kötelezettségét, akkor fegyelmi vétség alapos gyanúja esetén feljelentést tesz a fegyelmi bíróság elnökénél. A Kamara elnökségének 7/2013. (XI. 29.) számú határozata ezzel szemben a vizsgálat eredményéről nem rendelkezett; így értelemszerűen a megállapított eredményt nem indokolta. Ezt az indítványozó ellentétesen tartja az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével.
- [18] 3.1.3. Az indítványozó álláspontja szerint a fegyelmi bíróságok megsértették az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében és XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogát azáltal, hogy nem adtak helyt a Kamara elnökségének eljárásával kapcsolatos {az előzőekben az Indokolás I/3.1.1. és 3.1.2. pontjaiban (Indokolás [12] és köv.) részletesen ismertetett} kifogásainak. Az eljáró fegyelmi bíróságok álláspontja szerint „[j]ogszabályi felhatalmazás hiányában azt a fegyelmi bíróság nem vizsgálhatta, hogy a fegyelmi eljárás kezdeményezésére milyen eljárást követően került sor, ezzel összefüggésben a [... Közjtv.] semmilyen szabályt nem ír elő. Kizárólag azt lehetett vizsgálni, hogy a fegyelmi eljárást kezdeményező határozat érvényesnek tekinthető-e vagy sem.” Így bár a bíróságok egyetértettek azzal, hogy a közjegyzőhelyettes tagok nem vehettek volna részt a döntéshozatalban, a fegyelmi bíróságok ennek következményeként pusztán azt állapították meg, hogy az általuk leadott szavazatokat figyelmen kívül kell hagyni, de az így meghozott határozat ettől még érvényes. Az indítványozó álláspontja szerint azonban a közjegyzőhelyettesek már a vitában sem vehettek volna részt, mivel az is a határozathozatal része. Emiatt sérült a tisztességes eljáráshoz való joga, mivel a határozathozatalban részt venni nem jogosult személyek vettek részt a határozathozatalban. Az indítványozó tévesnek és alaptörvény-ellenesnek tartja a bíróságok azon álláspontját, mely szerint kizárólag a határozat érvényességét vizsgálhatják: „Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése ugyanis kiterjesztette a tisztességes eljáráshoz való jogot a bíróságon kívüli, az esetlegesen azt megelőző hatósági eljárások esetére is, így nem lett volna mellőzhető az elnökségi ülések körülményeinek vizsgálata.”

- [19] Az indítványozó utalt arra, hogy bár az alkotmányjogi panaszt a másodfokú fegyelmi bíróság érdemi határozata ellen kell előterjeszteni, ám a vélt (eljárásjogi) jogséremlék jelentős része lényegében a fegyelmi eljárás előkészítése és az elsőfokú eljárás során érte őt azáltal, hogy a Kamara elnökségének ülésén felmerült jogsértések vizsgálatát a fegyelmi bíróságok megtagadták. Rámutatott arra, hogy az Alkotmánybíróság a fegyelmi eljárás egészét felülvizsgálhatja a másodfokú döntésen keresztül (lásd: 21/2014. (VII. 15.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.), Indokolás [62]); e körben hivatkozott a pártatlanság és az elfogulatlan, tisztességes eljárás alkotmányos követelményének a sérelmére.
- [20] 3.1.4. Az első fokon eljáró, a Pécsi Törvényszék mellett működő Közjegyzői Fegyelmi Bíróság a fegyelmi eljárás megindítása tárgyában az Fgy.1/2014/10. számú határozatát úgy hozta meg, hogy a tanácsülésen nem vett részt minden tanácsstag. Ez az indítványozó nézete szerint sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, azon belül a társasbíráskodás elvét. E körben utalt az Abh. indokolásának [72] bekezdésére.
- [21] 3.1.5. Az indítványozó álláspontja szerint a törvényes és pártatlan bíróhoz való joga azáltal is sérült, hogy a vele szemben lefolytatott fegyelmi eljárás ideje alatt a fegyelmi bíróságok nem rendelkeztek objektív automatizmuson alapuló ügyelosztási tervvel, így az eljáró tanács tagjainak kijelölésére szubjektív döntés alapján került sor. Ennek alátámasztására hivatkozott az Abh. indokolásának [75]–[76], illetve [81] bekezdésére. Az indítványozó nézete szerint ugyanilyen okok miatt sérült az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt joga azáltal is, hogy a vizsgálóbiztos a fegyelmi tanács elnöke jelölte ki.
- [22] 3.1.6. Az indítványozó a tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmeként értékelte azt is, hogy – nézete szerint – az elsőfokú fegyelmi bíróság határozata nem tartalmazza maradéktalanul az indítványozó azon érdemi észrevételeit és azok értékelését, amelyek a fegyelmi felelősség alóli mentesülés érdekében kerültek előterjesztésre. A bíróság nem adta indokát, hogy ezen érvekkel szemben miért foglalt el más álláspontot, illetve hogy ezek az érvek miért nem helytállóak. Az indítványozó nézete szerint ugyanez megállapítható a másodfokú fegyelmi bíróság határozatával kapcsolatban is a fellebbezés vonatkozásában. Nézete szerint az sem tekinthető tisztességesnek, hogy azért marasztalták el, mert nem tudta kimenteni magát, noha az ügy jellegénél fogva érvényesülnie kellett volna az ártatlanság vélelmének, és bizonyítottság hiányában fel kellett volna őt menteni. Utalt arra, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága számos ítéletében kimondta, hogy az indokolási kötelezettség alapvető eljárásjogi garancia. Nézete szerint e téren a határozatok erősen hiányosak, ezért az Emberi Jogok Európai Egyezményébe és az Alaptörvénybe ütközően sértik a tisztességes eljáráshoz való jogot, mivel ez a jog magában foglalja, hogy a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben felmerülő minden jogi kérdést meg kell vizsgálni.
- [23] 3.1.7. Az indítványozó – egyes konkrét eljárási cselekmények bírálataán keresztül – kifogásolta, hogy a fegyelmi bíróság eljárását előre megismerhető, az eljárási garanciákat magában foglaló, kellő részletességgel kidolgozott, jogszabályban kihirdetett eljárási rend nem szabályozza. Erről csak a Közjtv. VIII. fejezete rendelkezik, ez azonban nézete szerint nem elég részletes, és nem tartalmazza a tisztességes eljárást biztosító garanciákat; emiatt sérül a jogbiztonság, és esetlegessé válhat az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított alapvető jogok érvényre juttatása is.
- [24] 3.2. Az indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében biztosított védelemhez való joga sérült azáltal, hogy a célvizsgálatot elrendelő Kamara elnökségi ülésén történt meghallgatásakor nem biztosították számára, hogy ügyvéddel konzultáljon, illetve képviseltesse magát, a fegyelmi feljelentésről döntő Kamara elnökségi ülésén pedig a meghallgatását s ezen keresztül azt, hogy „jogi képviselő igénybevételel történő érvelését előadhassa”. Hivatkozott a 8/2004. (III. 25.) AB határozatra, melynek értelmében a jogi képviselővel való jog nemcsak a büntetőeljárásokban, hanem akkor is megilleti az érintettet, ha a perben a jogáról és kötelezettségéről döntenek, így értelemszerűen a fegyelmi eljárásokban is.
- [25] 3.3. Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított, a jogorvoslathoz való jogának a sérelmét amiatt állította, mert a Kúria Közjegyzői Fegyelmi Bírósága nem vizsgálta érdemben a határidőben benyújtott fellebbezéshez utóbb – a Közjtv. 100. § (2) bekezdésében meghatározott 15 napos határidőn túl – fűzött indokoláskiegészítést. Ezzel – nézete szerint – a bíróság szűkítette a jogorvoslathoz való jogát.
- [26] 3.4. Az indítványozó – az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján benyújtott indítványában – a Közjtv. 80. § (3) bekezdésének és 86. § (1) bekezdésének az alaptörvény-ellenességét is állította. E szabályok alapján a fegyelmi tanács munkájának előkészítését, a vizsgálat lefolytatását vizsgálóbiztos végezheti, akit a fegyelmi tanács elnöke jelöl ki. Az indítványozó hivatkozik arra, hogy a fegyelmi bíróság eljárása kontradiktórius eljárás, ahol érvényesülnie kell a fegyverek egyenlősége elvének; ez az egyensúly viszont felborul, és a vizsgálóbiztos irányába billen a Közjtv. kifogásolt szabályozása miatt. Az indítványozó nézete szerint az eljáró tanács és a vizsgálóbiztos között a szabályozás miatt függelmi viszony jön létre, amely önmagában megkérdőjelezi az eljáró bíróságnak az eljárás

egyik résztvevőjétől való függetlenségét, vele szembeni pártatlanságát, ezáltal a tisztességes eljárásnak még a látszatát sem biztosítja. Álláspontja alapján az a tény, hogy a kontradiktórus eljárásban a „vádoló” fél személye az ügyet eldönteni hivatott bíróság szubjektív döntésén múlik, nem elégíti ki a tisztességes eljárás objektív követelményét, ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével.

- [27] 3.5. Az indítványozó végül a Közjtv. 3. § (1) és (2) bekezdését, valamint 121. §-át azért tartotta alaptörvényellenesnek, mert azok túlzottan általános megfogalmazásúak, világos magatartási formákat nem rögzítenek, nem egyértelműek és nem világosak, ezért túlságosan széles körű mérlegelésre adnak lehetőséget. Állította, hogy a kifogásolt rendelkezések „nem felelnek meg a jogállamiságból fakadó normavilágosság, előreláthatóság, jogbiztonság és kiszámíthatóság követelményeinek, ennél fogva az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésébe ütköznek”.
- [28] A normavilágosság követelményéhez kapcsolódóan az indítványozó arra mutatott rá, hogy olyan ügyletben működött közre, amelynek jogi megítélése a bírói gyakorlat szerint sem egyértelmű. A fegyelmi eljárás során hivatkozott tanulmány az alábbiakat írja: „addig is, míg a jogalkotás nem ad megfelelő választ a de facto fedezetelvonásokra, nem teremt meg a végrehajtást kérők egymás közötti jogvitáinak megfelelő eljárási kereteit, a felső bíróságoknak, [főképpen a Kúriának] kell megteremtenie azokat a jogalkalmazási protokollokat és elveket, amelyeket követve megfelelő válaszok adhatók a jogéletnek ezekre a kihívásaira”.
- [29] 4. Az Alkotmánybíróság – a közjegyzői fegyelmi bíróságok gyakorlatának áttekintése, valamint véleményeztetés céljából – megkereste azon törvényszékek (Fővárosi Törvényszék, Győri Törvényszék, Miskolci Törvényszék, Pécsi Törvényszék, Szegedi Törvényszék) elnökeit, amelyek mellett elsőfokú közjegyzői fegyelmi bíróság működik, a Kúria elnökét, valamint az igazságügyi minisztert. A megkeresésekre írott válaszokat az Alkotmánybíróság döntéséhez felhasználta; részletesebben a határozat indokolásának IV. részében (Indokolás [40] és köv.) tér ki rájuk.

II.

- [30] 1. Az Alaptörvény indítványban hivatkozott rendelkezése a következők:
- „B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”
- „XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”
- „XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.
- [...]
- (3) A büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez. A védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt.
- [...]
- (7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”
- [31] 2. A Közjtv. kifogásolt rendelkezései a következők:
- „3. § (1) A közjegyző köteles megtagadni a közreműködését, ha az kötelességeivel nem egyeztethető össze, így különösen ha közreműködését olyan jogügyletnek kéri, amely jogszabályba ütközik, vagy jogszabály megkerülésére irányul, illetőleg amelynek célja tiltott vagy tisztességtelen.”
- „80. § (3) A fegyelmi tanács munkájának előkészítését, a vizsgálat lefolytatását vizsgálóbiztos végezheti.”
- „86. § (1) A fegyelmi feljelentést az eljárás alá vont személlyel a fegyelmi tanács elnöke haladéktalanul közli, és kijelöli az ügyben eljáró vizsgálóbiztost.”
- „121. § A közjegyzői okirat elkészítésénél aggályos körülménynek kell tekinteni különösen, ha a fél a közjegyzői okiratba olyan rendelkezés felvételét kéri, amely jogvita keletkezéséhez vezethet, vagy amelynek nincs joghatása.”

III.

- [32] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, melynek során a testület vizsgálja, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó feltételeknek. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány határidőben érkezett, megfelel

- az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdésében foglalt követelményeknek, az indítványozó érintettnek tekinthető, és a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket formálisan kimerítette.
- [33] Ezt követően a befogadhatóság további feltételeinek körében az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az indítványozó fegyelmi ügyében eljáró bíróságok az Alaptörvény szerinti bíróságnak minősülnek-e, így határozatuk az Abtv. 26. és 27. §-a szerint vizsgálható-e. Az Alkotmánybíróság a 32/2002. (VII. 4.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.1.) jogszabály alkotmányosságának utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján már vizsgálta, hogy a közjegyzők fegyelmi bírósága „a törvény által felállított, független és pártatlan bíróságnak” tekinthető-e. Az Alkotmánybíróság az Abh. meghozatala során vizsgálta, hogy a bírák fegyelmi ügyében eljáró szolgálati bíróságok az Alaptörvény szerinti bíróságnak minősülnek-e. E körben visszautalt az Abh1.-re, és alkalmazta is azt: „E határozatában az Alkotmánybíróság összefoglalta a [törvényes és pártatlan] bíróság kritériumait: e szerint az a szerv minősül bíróságnak, amelyet (1) törvény hoz létre, (2) igazságszolgáltatási tevékenységet végez, amelynek keretében jogszabályokat alkalmaz, (3) eljárását törvény szabályozza, (4) a végrehajtó hatalomtól független, (5) eljárása nem titkos, (6) határozata kötelező érvényű. [ABH 2002, 153, 159–160.] [...] Mindezekre tekintettel – figyelemmel a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatra is – az Alkotmánybíróság a 32/2002. (VII. 4.) AB határozatban a fegyelmi bíróság bírósági jellegére vonatkozó megállapításait a jelen ügyben alkalmazhatónak tekintette.” (Abh., Indokolás [36]–[37]) Az Alkotmánybíróság nem látott indokot arra, hogy az Abh1. alkalmazhatóságát az Abh.-ban foglaltaktól eltérően állapítsa meg, ezért arra a következtetésre jutott, hogy a közjegyzők fegyelmi ügyében eljáró fegyelmi bíróságok az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti független és pártatlan bíróságnak tekinthetőek, ezért határozatuk alkotmányjogi panasszal megtámadható.
- [34] 2. Mind az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pontja, mind 27. § a) pontja alapján akkor lehet alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulni, ha az indítványozó Alaptörvényben biztosított joga sérül. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában állította olyan alaptörvényi rendelkezések – mindenekelőtt az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének – sérelmét, amely az Alaptörvényben biztosított jogát tartalmazza.
- [35] Az indítványozó ugyanakkor a Közjtv. 3. § (1) és (2) bekezdését, valamint 121. §-át azért tartotta alaptörvény-ellenesnek, mert azok túlzottan általános megfogalmazásúak, világos magatartási formákat nem rögzítenek, így „nem felelnek meg a jogállamiságból fakadó normavilágosság, előreláthatóság, jogbiztonság és kiszámíthatóság követelményeinek, ennél fogva az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésébe ütköznek”.
- [36] Az Alkotmánybíróság e körben utal arra, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pontja alapján csak az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme esetén nyújtható be alkotmányjogi panasz. Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban a kérdésben, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése önmagában nem tekinthető az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát tartalmazó alaptörvényi rendelkezésnek, ezért erre alkotmányjogi panasz nem alapítható [lásd pl. 3235/2017. (X. 13.) AB végzés, Indokolás [19]; 3108/2016. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [23]].
- [37] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Közjtv. 3. § (1) és (2) bekezdése, valamint 121. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésre irányuló indítványt – az Abtv. 64. § d) pontja alapján – visszautasította.
- [38] 3. Az Abtv. 29. §-a alapján az indítvány a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását [3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30], illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]]. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik. Az indítványozó mind az Abtv. 26. § (1) bekezdése, mind 27. §-a alapján benyújtott egyes indítványi elemek vonatkozásában hivatkozott az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmére. Így pl. az eljáró tanács és a vizsgálóbiztos közötti – általa állított – függelmi viszony megkérdőjelezheti az eljáró bíróság pártatlanságát; de ebbe a körbe tartozik számos, a fegyelmi eljárás egyes szakaszaival kapcsolatban állított eljárási szabálysértés (pl. hogy a fegyelmi eljárás megindításakor a tanácsülésen nem vett részt a fegyelmi bíróság minden tagja). Ha és amennyiben az indítványozó ezen érvelései megalapozottak, akkor az a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességhez is vezethet.
- [39] Tekintettel arra, hogy az indítvány a fentiek szerint tartalmaz olyan érvelést, amely ha igazolást nyer, ez alapján az Alkotmánybíróságnak a jogszabály vagy a bírói döntés alaptörvény-ellenességét kell megállapítania, így az Alkotmánybíróság (mivel annak van olyan eleme, amely megfelel a befogadás feltételeinek) az indítványt befogadta.

IV.

- [40] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként a fegyelmi eljárásokra vonatkozó szabályozást általánosságban tekintette át.
- [41] 1.1. A legelterjedtebbnek tekinthető, legáltalánosabb foglalkoztatási jogviszonyt, a munkajogviszonyt szabályozó, a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) a fegyelmi eljárást nem szabályozza. Az Mt. 56. §-a tartalmazza azokat a szabályokat, amelyek alkalmazásával a munkavállalóra nézve hátrányos jogkövetkezmény állapítható meg a munkaviszonyból származó kötelezettsége vétkes megszegése esetében. Ezt a munkáltatói intézkedést írásba kell foglalni és indokolni kell, és az Mt. 285. § (1) bekezdése, valamint 287. § (1) bekezdés c) pontja szerint a döntéssel szemben kereset nyújtható be a bíróságnál.
- [42] 1.2. Számos, egyéb foglalkoztatási jogviszonyt tartalmazó, illetve az adott hivatásrend jogállását meghatározó törvény azonban részletesen szabályozza a fegyelmi eljárást. E körben 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 és munkaügyi bírósághoz) fordulni. A másik csoportban nincsen 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.
- [43] 1.2.1. A fentiek szerint az első csoportba tartozó eljárások is sok szempontból különböznek egymástól; van, ahol fegyelmi tanács hozza meg a döntést, van, ahol a fegyelmi/munkáltatói jogkör gyakorlója; van, ahol egyfokú a fegyelmi eljárás, és a fegyelmi határozattal szemben csak bírósághoz lehet fordulni; van, ahol kétfokú az eljárás, és csak a másodfokon hozott határozat támadható meg bíróság előtt. [Részletesen pl. lásd: ügyvédek esetén az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény 107–143. §: kétfokú eljárás, 3 fős tanács. Igazságügyi szakértők esetén az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény 93–129. §: egyfokú eljárás, 3 fős tanács. Rendvédelmi szervek hivatásos tagja esetén a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény 181–217. §: kétfokú eljárás, egyszemélyi döntés. NAV-alkalmazottak esetén a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény 33/G–34/Y. §: egyfokú eljárás, 3 fős tanács. Honvédek esetén a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény 145–156. § és 182–188. §: kétfokú eljárás, egyszemélyi döntés. Közszolgálati tisztviselők esetén a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 155–159. § és a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról szóló 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet: egyfokú eljárás, 3 fős tanács. Ugyanezen törvény 225/E–225/G. §-a, illetve 225/K. §-a vonatkozik a polgármesterek fegyelmi felelősségére; egyfokú eljárásban a képviselő-testület dönt a fegyelmi felelősségről, mely döntéssel szemben bírósághoz lehet fordulni. Ügyészek esetén a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészégi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény 81–99. §: kétfokú eljárás, egyszemélyi döntés. Igazságügyi alkalmazottak esetén az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény 55–76. §: egyfokú eljárás, 3 fős tanács.]
- [44] 1.2.2. 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. A közjegyzők fegyelmi eljárása azonban olyan sajátosságokat mutat, amelyek még e csoporton belül is elkülönülést eredményeznek. Míg a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 101. §-a, illetve a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Bvht.) 270. §-a 1-1 első fokon (a Budapest területén működő ítélőtábla mellett működő elsőfokú szolgálati bíróság, valamint a Budapest Környéki Törvényszék mellett működő Bírósági Végrehajtói Fegyelmi Bíróság), illetve 1-1 másodfokon eljáró bíróságot határoz meg (a Kúria mellett működő másodfokú szolgálati bíróság, valamint a Kúria mellett működő Bírósági Végrehajtói Fegyelmi Bíróság), addig a közjegyzők esetében elsőfokú fegyelmi bíróságként 5 különböző bíróság járhat el; az illetékesség pedig aszerint alakul, hogy a közjegyző mely területi kamara tagja.
- [45] Másik fontos különbség, hogy míg a bírák és az önálló bírósági végrehajtók esetében a bíróságnak csak hivatásos bírói tagjai vannak, addig a közjegyzők esetében az eljáró fegyelmi tanács 2 bíróból (köztük az elnök) és 3 közjegyzőből áll. A szolgálati bíróság és a végrehajtói fegyelmi bíróság tagjait az Országos Bírói Tanács nevezi ki [Bjt. 102. §, illetve Bvht. 272. § (1) bekezdés], a közjegyzők fegyelmi bíróságaiba viszont egyrészt a területi kamarák elnöksége választ a kamara tagjai közül fegyelmi bírót, másrészt az 5-5 hivatásos bírói tagot a törvényszékek elnökei, illetve a Kúria elnöke nevezi ki.

- [46] Mindezekből következően a szolgálati bíróságok és a bírósági végrehajtói fegyelmi bíróságok esetén megalkathatók állandó tanácsok (jelenleg az elsőfokú szolgálati bíróság 9 állandó tanácsának 27 bíró tagja van, a másodfokú szolgálati bíróság 3 állandó tanácsában 9 bíró ítélkezik; az elsőfokú bírósági végrehajtói fegyelmi bíróság 10 állandó tanácsában megüresedés miatt 29 bíró ítélkezik, míg a másodfokú bírósági végrehajtói fegyelmi bíróság 3 állandó tanácsa 9 bíróból áll, valamint a bíróság elnökeiből, aki egyben póttag is). A közjegyzők fegyelmi bíróságai esetén állandó tanácsok megalakítására nincs törvényi kötelezettség; az ilyen ügyben eljáró bíróságok speciális összetétele (az elsőfokú közjegyzői bíróságoknak 6 közjegyző és 5 hivatásos bíró tagja van, a másodfokú bíróságnak 10 közjegyző és 5 hivatásos bíró tagja van; lásd: Közjtv. 76–78. §) és az egyéb, a konkrét ügyben eljáró tanács összetételére esetleg kihatással bíró szempontok megnehezítik az állandó tanácsok felállítását.
- [47] A közjegyzők fegyelmi felelősségre vonásának szabályai tehát atipikusak, csak órájuk jellemzőek; az eljárás során végigvonul az a kettősség, hogy egyszerre van jelen a szakmai képviselő és a hivatásos bírói eljárás. {A határozat indokolásának IV/1.2.1. pontja (Indokolás [43]) szerinti csoportba tartozó eljárások során élesen elválik egymástól a „saját szakmán”, az adott foglalkoztatási jogviszony keretein belüli és a bírói vizsgálat; a határozat indokolásának IV/1.2.2. pontja (Indokolás [44]) szerinti csoportba tartozó bírák és a bírósági végrehajtók esetében pedig csak bírói vizsgálat létezik – igaz, a bírák esetében ez egyben „szakmai” vizsgálat is.} Ez a sajátosság, valamint a szintén csak a közjegyzők fegyelmi eljárásában megtalálható, a Közjtv. 82. § (1) bekezdésének második mondata szerinti, az eljáró tanács egy tagjának indok nélküli kifogásolásának lehetősége miatt a közjegyzők fegyelmi eljárása olyan sajátosságokat mutat, amelyek miatt az egyéb fegyelmi eljárásokhoz kapcsolódó alkotmánybírói döntésekben megfogalmazottak nem feltétlenül alkalmazhatóak analóg módon.
- [48] 2. Tekintettel arra, hogy az indítványozó a fegyelmi eljárásának minden egyes szakaszával kapcsolatban azt állította, hogy az – különböző okokból – nem felelt meg az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében, illetve XXVIII. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott tisztességes eljárás követelményének, az Alkotmánybíróság áttekintette a közjegyzők fegyelmi felelősségre vonására irányuló eljárásnak – és ehhez szorosan kapcsolódóan a jogállásukra, illetve ellenőrzésükre vonatkozó – szabályozását.
- [49] A közjegyzőt a Közjtv. – 1. § (1) bekezdése szerint – „közhitelességgel ruházta fel [...], hogy a jogviták megelőzése érdekében a feleknek pártatlan jogi szolgáltatást nyújtsanak”. A Közjtv. 1. § (4) bekezdése szerint „[a] közjegyző a jogszabály által meghatározott hatáskörében az állam igazságszolgáltató tevékenysége részeként jogszolgáltató hatósági tevékenységet végez”, 5. § (2) bekezdése alapján a közjegyző végzése a jogorvoslat szempontjából a járásbíró végzésével azonos hatályú. Ezen jogállásukból adódóan a közjegyzők olyan sajátos viszonyrendszerben fejtik ki tevékenységüket, melyre más tisztségek (megbízások, jogviszonyok) esetében nincs példa, és amelyben szerepet kap mind a miniszter [az igazságügyért felelős miniszter, lásd: Közjtv. 12. § (3) bekezdés], mind a közjegyzői területi kamara (elnöksége), mind a közjegyző székhelye szerint illetékes törvényszék elnöke.
- [50] A közjegyzőt a miniszter nevezi ki határozatlan időre [Közjtv. 16. § (1) bekezdés], és ő menti fel, de csak abban az esetben, ha a közjegyző a szolgálatról írásban lemondott [Közjtv. 22. § (2) bekezdés]. A szolgálat megszűnésének megállapítására szintén a miniszter jogosult, de a Közjtv.-ben taxatív meg határozott esetekben (már nem felel meg az állampolgársági feltételeknek, közügyektől eltiltás hatálya alatt áll, ha vele szemben meghatározott büntetőjogi szankciókat alkalmaztak, nem tette le az esküt, illetve nem szüntette meg az összeférhetetlenséget) [lásd: Közjtv. 22. § (3) bekezdés]. A kinevezés érvénytelenségét a törvényben taxatív felsorolt esetekben állapíthatja meg a miniszter [Közjtv. 22. § (4) bekezdés]. Egyébként csak a nyugdíjkorhatár betöltésével, halállal, illetve a közjegyzői fegyelmi bíróság hivatalvesztést, a közjegyző alkalmatlanságát vagy érdemtelenységét megállapító határozata jogerőre emelkedésével szűnhet meg a megbízása. A közjegyzői állást pályázat útján kell betölteni; a területi kamara elnöksége hirdeti meg a pályázatot, és tesz javaslatot a pályázók közül kinevezendő személyre [Közjtv. 18. § (1)–(2) bekezdés].
- [51] A Közjtv. 39. §-a alapján 5 területi közjegyzői kamara működik (Budapest, Győr, Miskolc, Pécs, Szeged székhellyel).
- [52] A közjegyző eljárásának törvényességét a közjegyző székhelye szerint illetékes törvényszék elnöke felügyeli [Közjtv. 69. § (2) bekezdés], míg a közjegyzők ügyvitelének, hivatali működésének és magatartásának rendszeres ellenőrzése a Kamara területi elnökségének a feladata [Közjtv. 69. § (3) bekezdés]. Ennek eszköze a közjegyző működésének kamarai vizsgálata, melyet legfeljebb 4 évente el kell végezni, de amely vizsgálat indokolt esetben bármikor elrendelhető. Ez utóbbit egyrészt a törvényszék elnöke, másrészt a területi elnökség rendelheti el (az indítványban szereplő ügyben és a továbbiakban a megnevezés: célvizsgálat).

- [53] Ha a célvizsgálat eredményeként a fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúja merül fel, a területi elnökség határozatot hoz, és feljelentést tesz a fegyelmi bíróság elnökénél [Közjtv. 69/A. § (5) bekezdés b) pont]. A közjegyző székhelye szerint illetékes törvényszék elnöke maga is kezdeményezhet fegyelmi eljárást [Közjtv. 69. § (2) bekezdés].
- [54] A közjegyző fegyelmi ügyét a közjegyzői fegyelmi bíróság bírálja el; a bíróság két szinten működik. Első fokon a területi kamarák székhelye szerinti törvényszékeken működő fegyelmi bíróság dönt, másodfokon pedig a Kúrián működő fegyelmi bíróság. A területi elnökség a törvényszékhez 6, a Kúriához 2 közjegyzőt választ fegyelmi bírónak, és a törvényszéki fegyelmi bírósághoz két közjegyzőt választ vizsgálóbiztosnak. A fegyelmi bíróság 5-5 bíró tagját a törvényszékek, illetve a Kúria elnöke nevezi ki. A fegyelmi bíróság elnökét és elnökhelyettesét a tagok maguk közül választják a bírói képesítésű tagok sorából. Az eljárás alá vont személyek fegyelmi ügyeiben első fokon a törvényszéknek, másodfokon a Kúriának a közjegyzői fegyelmi tanácsa (a továbbiakban: fegyelmi tanács) jár el. A fegyelmi tanács 5 tagú, elnöke bíró, 1 tagja bíró, 3 tagja közjegyző; a fegyelmi tanács munkájának előkészítését, a vizsgálat lefolytatását vizsgálóbiztos végezheti. A fegyelmi ügyben az igazságszolgáltatási érdeket a miniszter, a szolgálati érdeket a vizsgálóbiztos képviseli; ha a miniszter és a vizsgálóbiztos nyilatkozatai, indítványai egymástól eltérnek, a bíróság azokat az ügy egyéb adatait is figyelembe véve bírálja el. A fegyelmi tanács a határozathozatal előtt a miniszter képviselőjét és a vizsgálóbiztos meghallgatja, részükre az iratokat kézbesíti (lásd: Közjtv. 76–84. §).
- [55] Az illetékes törvényszék elnöke, illetőleg a Kamara területi elnöksége által tett fegyelmi feljelentést az eljárás alá vont személlyel a fegyelmi tanács elnöke haladéktalanul közli, és kijelöli az ügyben eljáró vizsgálóbiztos [Közjtv. 86. § (1) bekezdés]. A fegyelmi tanács határozattal dönt arról, hogy a fegyelmi eljárást megindítja-e; a fegyelmi eljárást kimondó határozatában a fegyelmi tanács fegyelmi vizsgálatot rendel el [Közjtv. 86. § (2)–(3) bekezdés]. Egyszerű ügyben a tanács elnöke – a fegyelmi vizsgálat elrendelését mellőzve – azonnal tárgyalást tűz ki, vagy fegyelmi intézkedést hoz [Közjtv. 86. § (4) bekezdés].
- [56] A fegyelmi vizsgálatot az ügyben kijelölt vizsgálóbiztos folytatja le, aki köteles a tényállás megállapításához szükséges körülményeket tisztázni. Az eljárási cselekményről köteles jegyzőkönyvet felvenni. A vizsgálóbiztos az eljárása eredményéről írásban jelentést készít a fegyelmi tanács részére, és ezt a miniszternek is megküldi (lásd: Közjtv. 88–90. §). A fegyelmi tanács a vizsgálóbiztos jelentésének beérkezése után a) a vizsgálat kiegészítését rendeli el, és az iratokat visszaküldi a vizsgálóbiztosnak, vagy b) kitzúzi a fegyelmi tárgyalást, vagy c) tárgyalás mellőzésével fegyelmi intézkedést hoz, vagy d) az eljárást megszünteti. A tárgyalásra a fegyelmi eljárás alá vont személyt és a képviselőjét meg kell idézni, a miniszter képviselőjét és a vizsgálóbiztos a tárgyalás időpontjáról értesíteni kell. A fegyelmi tanács elnöke vezeti a tárgyalást, gondoskodik a tárgyalás rendjének fenntartásáról, foganatosítja a kihallgatásokat, és kihirdeti a határozatokat; az előadó bíró teendőit a közjegyzők közül választott fegyelmi bíró látja el.
- [57] A tárgyalás megnyitása után az előadó bíró ismerteti a fegyelmi eljárás megindításáról szóló határozatot és indokait. Ezután a fegyelmi tanács elnöke meghallgatja a fegyelmi eljárás alá vont személyt. A bizonyítási eljárás során a fegyelmi tanács az erre vonatkozó indítványra vagy hivatalból tanút és szakértőt hallgathat meg, okiratokat és a vizsgálat során felvett jegyzőkönyveket ismertethet, továbbá egyéb bizonyítási eszközöket használhat fel, kényszerintézkedést azonban nem alkalmazhat. A fegyelmi eljárás alá vont személy és képviselője, valamint a vizsgálóbiztos és a miniszter képviselője a bizonyítékokra nyilatkozatot tehet, a tanúhoz és a szakértőhöz kérdést intézhet.
- [58] A bizonyítási eljárás befejezése után sorrendben a vizsgálóbiztos, a miniszter képviselője, majd a fegyelmi eljárás alá vont személy és a képviselője kap szót; legvégül a fegyelmi eljárás alá vont személy nyilatkozhat (Közjtv. 91–94. §). A fegyelmi tanács a tényállást az általa lefolytatott bizonyítási eljárás során felmerült bizonyítékok egybevetése alapján állapítja meg. Határozatát befolyástól mentesen, a bizonyítékok szabad mérlegeléséből nyert meggyőződése alapján, szótöbbséggel hozza meg. A tanácskozás és a szavazás zárt ülésen történik. A hivatalvesztés fegyelmi büntetés kimondásához a fegyelmi tanács legalább 4 tagjának ilyen értelmű szavazata szükséges (Közjtv. 95–96. §).
- [59] A törvényszék fegyelmi tanácsának határozata ellen a fegyelmi eljárás alá vont személy, valamint a miniszter képviselője és a vizsgálóbiztos fellebbezést terjeszthet elő a Kúrián működő közjegyzői fegyelmi bírósághoz (a továbbiakban: másodfokú fegyelmi tanács). A fellebbezést a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül kell benyújtani, és elő kell terjeszteni a fellebbezés indokait is (Közjtv. 100. §).
- [60] A másodfokú fegyelmi tanács a fellebbezést tárgyaláson bírálja el. A fellebbezési tárgyaláson az előadó bíró ismerteti az ügyet, majd a fellebbező előadja a fellebbezésben foglaltakat, és az ellenérdekű fél kap szót; legvégül a fegyelmi eljárás alá vont személy nyilatkozhat. Ha a bizonyítás kiegészítése szükséges, azt a másodfokú fegyelmi tanács az elsőfokú fegyelmi tanács útján is foganatosíthatja. A másodfokú fegyelmi tanács határozatát és annak indokait a tárgyalás befejezése után kihirdeti. Ha az eljárás hiánya nem pótolható, a másodfokú fegyelmi tanács

az elsőfokú fegyelmi határozatot hatályon kívül helyezi, és az elsőfokú fegyelmi tanácsot új eljárásra utasítja; ezen eseten kívül a másodfokú fegyelmi tanács a fellebbezések keretei között az ügy érdemében határoz, határozata jogerős. A másodfokú fegyelmi tanács a fegyelmi eljárás alá vont személy számára kedvezőbb döntést akkor is hozhat, ha ő nem fellebbezett az elsőfokú határozat vagy annak bármely rendelkezése ellen (Közjtv. 101. §).

- [61] Az Alkotmánybíróság a fegyelmi ügyben eljáró tanácsok összetételére vonatkozó szabályok körében a tisztességes eljárást biztosító kiemelt szabályként értékelte a Közjtv. 82. § (1) bekezdésének második mondatát: „[Ha olyan körülmény merül fel, amely a vizsgálóbiztosnak, a fegyelmi bíróság elnökének, illetőleg a fegyelmi tanács elnökének vagy tagjának elfogulatlanságát kétségessé teszi, a fegyelmi eljárás alá vont személy elfogultsági kifogást terjeszthet elő.] Ezenkívül joga van a fegyelmi tanács egy tagját az ok megjelölése nélkül kifogásolni.”
- [62] 3. Az Alkotmánybíróság vizsgálata során észlelte, hogy a Közjtv. nem tartalmaz részletes szabályokat sem a konkrét fegyelmi ügyben eljáró bírói tanács megalakításáról, sem a vizsgálóbiztos kiválasztásakor mérlegelendő szempontokról. Erre tekintettel, a bíróságok által követett gyakorlat megismerése céljából került sor a jelen határozat indokolásának I/4. pontjában (Indokolás [29]) ismertetett bírósági megkeresésekre.
- [63] A beérkezett válaszokból megállapítható volt, hogy évente legfeljebb 1-2 esetben kerül sor az elsőfokú fegyelmi bíróságok eljárására, de volt olyan törvényszék, amely előtt öt év alatt 2 eljárást kezdeményeztek, illetve amelyre a 2012. évtől kezdve nem érkezett fegyelmi feljelentés. A Kúria Közjegyzői Fegyelmi Bírósága a 2013. évben 1, a 2014. évben 1, a 2016. évben 1, a 2017. évben 4, a 2018. évben 2 fegyelmi határozatot vizsgált felül (a 2015. évben ilyen felülvizsgálatra nem került sor). 2019-ben a megkeresés időpontjáig 3 fegyelmi ügy érkezett.
- [64] Az Alkotmánybíróság a megkeresésekben rákérdezett arra, hogy ki jelöli ki az eljáró fegyelmi tanácsot. A törvényszékektől beérkezett válaszok mindegyike azt tartalmazta, hogy az eljáró tanács tagjait a közjegyzői fegyelmi bíróság elnöke jelöli ki; az egyik válasz tartalmazta, hogy az elnököt a tagok választják meg. A Kúria elnöke jelezte: a gyakorlatban problémát jelent, hogy a jogszabály nem rendelkezik az ügyelosztási rendet is tartalmazó ügyrend közzétételéről, valamint arról sem, hogy milyen módon és ki alakítja ki az adott ügyben eljáró tanácsot.
- [65] Az adott ügyben eljáró fegyelmi tanács összeállítása során eltérő gyakorlatok alakultak ki. A törvényszékeken nincsenek állandó fegyelmi tanácsok; arra általában törekednek az eljáró tanács összeállításánál, hogy a munkateherre figyelemmel legyenek. Van, ahol figyelemmel vannak a fegyelmi eljárás alá vont közjegyző székhelyére (arra törekednek, hogy ne vele azonos székhelyen működő közjegyző legyen a tanács tagja), van, ahol ez a szempont nem játszik szerepet. Egyes törvényszékeken a tanács összetétele bárki által megismerhető (vagy az lenne, bár ilyen irányú megkeresést még nem kaptak), más törvényszék úgy nyilatkozott, hogy a tanács összetétele nem ismerhető meg bárki által. A Kúrián eltérő elvek érvényesülnek a hivatásos bíró tagok és a közjegyző tagok kijelölésénél. A hivatásos bíró tagok két állandó tanácsban vesznek részt, a közjegyző tagokat pedig a Magyar Országos Közjegyzői Kamara (a továbbiakban: MOKK) delegálja. A közjegyző tag jelölésekor speciális szempontok érvényesülnek, nincsenek az állandó bírók mellé állandó közjegyzők kijelölve. Ennek egyik oka, hogy ez esetben több megválasztott közjegyző tag kimaradna az ügyek intézéséből, másrészt pedig a közjegyző tagok esetében érvényesülő egyéb szempontok. Mint azt a Kúria elnökének válasza tartalmazza: „Az ilyen speciálisan figyelembe vehető okoknak csak egyike az eljárás alá vont közjegyző székhelye, mert általában valóban nem kívánatos, hogy azonos városban működő másik közjegyző járjon el az eljárás alá vont közjegyző ügyében. Ennek jelentősége a közjegyzők nagy száma folytán például Budapest tekintetében nincs. A [MOKK] által értékelt szempont az is, hogy egy területi kamara által választott közjegyző is bekerüljön a tanácsba, amely területi kamarának az eljárás alá vont közjegyző a tagja. Ennek oka például az, hogy az eljárás alá vont közjegyző által is megválasztott tag járjon el az ügyében, de az is, hogy ez a személy ismeri a területi kamara által megvalósított gyakorlatot. További szempont, hogy minden tag más területi kamarából kerüljön ki. Figyelembe kell venni azonban egyéb okokat is, így az esetleges személyes vagy szakmai kapcsolatokat, vagy bármilyen más érintettséget és végül azt, hogy a kijelölendő közjegyzőt az adott napon a hivatali elfoglaltságai ne akadályozzák a megjelenésben. A kijelölt közjegyző tag ezért már az adott ügy ismeretében nyilatkozik arról, ha az esetében összeférhetlenségi ok áll fenn és ilyen esetben a soron következő közjegyző kerül kijelölésre. A tanácsok összetétele annyiban megismerhető, hogy a hivatásos bíró tagok arról az ügyelosztásról szóló határozatukban döntöttek. Az ügyek elosztására esetükben automatikusan kerül sor, oly módon, hogy az első beérkező ügy az egyik, a következő ügy pedig a másik tanácshoz került. Ez alól esetlegesen az egymás után érkező és kapcsolatos ügyek jelenthetnek kivételt, amelyeket ugyanaz a tanács tárgyal, ilyen esetben a következő beérkező ügy került a másik tanácshoz. A közjegyző tagok esetében a megválasztott tagok névsorából a soron következő és az előzőekben kifejtett feltételeknek megfelelő közjegyző kerül kijelölésre az eljáró tanácsba. Ha az így soron következő közjegyző valamely okból kiesik, akkor a soron következő közjegyző.”

- [66] A vizsgálóbiztos kijelölésének szempontjai sem egységesek; volt olyan törvényszék, ahol még nem került sor vizsgálóbiztos kijelölésre. Máshol az arányos leterheltséget veszik figyelembe, a két vizsgálóbiztos felváltva kerül kijelölésre. Ismét máshol szempont az eljárás alá vont közjegyző székhelye (más megyében működő közjegyző került kijelölésre), illetve a korábbi szakmai múlt, gyakorlat.
- [67] A Közjtv. 82. § (1) bekezdés második mondatának alkalmazására egyik bíróság előtt sem került még sor; de elfogultsági kifogást sem jelentettek még be. A bíróságok egyöntetű elvi álláspontja alapján a 82. § (1) bekezdésének második mondata szerinti eljárásban nem alkalmazható a 82. § (2) bekezdése, ez automatikusan azt vonja maga után, hogy a kifogásolt tag nem vehet részt az eljárásban. Új tag kijelölésére a fegyelmi bíróság elnöke jogosult, a Kúria esetében itt is elválik, hogy hivatásos bíró vagy közjegyző tagra vonatkozik-e a kifogás, utóbbi esetben a MOKK jelöl ki új tagot.
- [68] Az indítványozó ügyében a Kúria elnökének tájékoztatása szerint a fenti szempontoknak megfelelően került sor az eljáró tanács kijelölésére; a két hivatásos bíró tag az ügyelosztási rend alapján a soron következő tanács állandó tagjainak a megjelölését jelentette, a közjegyző tagok pedig a névsorban soron következők voltak; három különböző területi kamara tagjai, köztük az eljárás alá vont közjegyzővel azonos területi kamara által választott fegyelmi bíró.
- [69] A Kúria elnöke mindezeket túl arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy 2019. január 1-jétől kezdődően új tagok kerültek kinevezésre a Közjegyzői Fegyelmi Bíróságra. A hivatásos bíró tagok 2019. január 16-án meghozott ügyrendi határozatukban megalkották a továbbiakban érvényesülő ügyelosztási rendet. A határozat szerint „a fegyelmi bírósághoz beérkező ügyek az érkezés sorrendjében kerülnek kiosztásra a fegyelmi bíróság három tanácsára [...]. Az összefüggő, kapcsolatos, vagy rövid időszakon belül érkezett és ezért ésszerűen egy hatánapra kitűzhető ügyekben az első ügy tekintetében soron következő tanács jár el, de ilyen esetben az egyenlő munkateher biztosítása érdekében ez a tanács a következő kiosztásnál vagy kiosztásoknál a kapott többletügyeknek megfelelő számú esetben a kiosztásból kimarad. Az ügyelosztási rendben meghatározottaktól fontos okból [pl. elfogultság, kizárás] lehet eltérni, olyan módon, hogy az eltérés oka utóbb is egyértelműen megállapítható legyen. Az eljáró fegyelmi tanács bírói képesítésű tagjai jelölik ki az eljáró tanács elnökét.”
- [70] A Kúria elnöke felhívta a figyelmet az alábbiakra is: „a Közjtv.-nyel létesített közjegyzői fegyelmi bíróságok jogi és intézményi keretei és eljárási szabályai álláspontunk szerint rendezetlenek. A Közjtv. 76. § (2) bekezdése értelmében fegyelmi bíróság a törvényszéken és a Kúrián működik, a 78. § (1) bekezdése szerint pedig a fegyelmi bíróság 5 bíró tagját 3 évre a törvényszék elnöke, illetőleg a Kúria elnöke nevezi ki. E törvényi rendelkezésekből úgy tűnhet, hogy a közjegyzői fegyelmi bíróság a törvényszékek, illetve a Kúria intézményi keretében, egy sajátos szervezeti egységként működik, azonban önmagában sem a közjegyzői fegyelmi bíróság működési helyének [székhelyének] törvényi megjelölése, sem a bíró tagok megválasztására vonatkozó szabályozás nem teremt intézményi kapcsolatot a bíróságok, illetve a fegyelmi bíróság között. Ilyen kapcsolatról már csak azért sem lehet szó, mert a közjegyzői fegyelmi bíróság közjegyző tagjait a területi közjegyzői kamarák delegálják, emiatt az intézmény bírósági belső szervezeti egységnek nem tekinthető, továbbá a törvényszék, illetve a Kúria elnökének a bíró tagok megválasztásán [valamint a Kúriának az elfogultság vagy kizáró ok miatt másik tanács kijelölésén] túl a közjegyzői fegyelmi bíróság működésével kapcsolatban semmilyen jogosítványa nincs. A közjegyzői fegyelmi bíróság közjogi helyzete a [... Bjt.] 101. §-ában szabályozott szolgálati bíróságéhoz hasonló, melyről a Bjt. úgy rendelkezik, hogy az elsőfokú szolgálati bíróság a Budapest területén működő ítélőtábla, a másodfokú szolgálati bíróság pedig a Kúria mellett működik. Hasonlóan szabályozza a bírósági végrehajtói fegyelmi bíróságot a [... Bvht.] 270. §-a is. Mindezekből az következik, hogy a közjegyzői fegyelmi bíróság esetében csak eltérő törvényi szövegezésről, nem pedig eltérő konstrukcióról van szó. Mivel azonban a hivatkozott törvények egyike sem ad pontos intézményi kereteket a fegyelmi ügyekben eljáró szerveknek, ezért szükségesnek mutatkozik a jogi szabályozás pontosítása, kiegészítése.”

V.

- [71] Az indítvány nem megalapozott.
- [72] Az Alkotmánybíróság elsőként az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott indítványt bírálta el.
- [73] 1. A tisztességes hatósági [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés], illetve bírósági eljárással [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] kapcsolatos indítványi elemekhez kapcsolódóan {részletesen lásd: a határozat indokolásának I/3.1. pontja (Indokolás [11] és köv.)} az Alkotmánybíróság az alábbiakra mutat rá.

[74] Az Alkotmánybíróság a 3223/2018. (VII. 2.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh2.) rögzítette, hogy az Alaptörvény XXIV. cikkében megfogalmazott, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog nem azonosítható a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés]. Az Abh2. kiemelte, hogy a „fair avagy kiegyensúlyozott bírósági eljáráshoz való joggal kapcsolatban az Alkotmánybíróság kiterjedt gyakorlattal rendelkezik. [...] Jogállami keretek között a »tisztességes« karakter minden közhatalom erejével felruházott eljárással szemben követelmény. Ezért a sajátosságok figyelembe vétele mellett, de a hatósági eljárásban is meg kell jelennie a fair eljárás követelményeinek, amely követelményeket az alapjogi jogalanyisággal rendelkező ügyfeleknek alanyi jogként, végső fokon alapjogként ki kell tudni kényszeríteni. E jogok érvényesíthetősége a hatóság működésének korlátja, jogszerű eljárásának pedig mércéje.

A fentiek szerinti jogállami követelményrendszernek a megnyilvánulása az, hogy az Alaptörvény XXIV. cikke önálló, az ügyintézés alapjogaként ismeri el a fair hatósági eljáráshoz való jogot. Az alapjogi jogvédelem kiterjed a hatóságok részrehajlás nélküli, tisztességes módon és észszerű határidőn belüli ügyintézésére, a hatósági aktusok törvényben meghatározott indokolására [XXIV. cikk (1) bekezdés], valamint a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésére [XXIV. cikk (2) bekezdés]. [...]

Szükséges emlékeztetni a hatósági eljárások sajátos jellemzőjére is. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt is fenntartotta azon megállapítását, miszerint »a hatósági eljárások a közhatalom birtokában lévő állami szerv által folytatott, célhoz kötött, vizsgálati jellegű eljárások« [165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 520.; idézi: 3342/2012. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [13]]. Az idézett döntésben a testület a hivatalbóli eljárás sajátosságaival jellemezte a hatósági eljárást és a jogszabályokban megnyilvánuló közérdek közhatalom útján történő érvényesítését. Megállapította, hogy a kötelező vizsgálati jelleg különbözteti meg a közigazgatási eljárást a polgári, avagy a büntetőeljárás sajátosságaitól: a döntés alapját képező tényállást és annak valóságát az eljárásban egyéni érdekeltiség nélküli, de a köz érdekében fellépő hatóság köteles feltárni és bizonyítani. A közigazgatási szerv dönti el, hogy melyek a döntés meghozatalához szükséges, és melyek az irreleváns tényállási elemek. Jogállami körülmények között ugyanakkor a jogalkotó a közigazgatási hatósági eljárások esetében nem írhat elő a fair eljáráshoz való joggal ellentétes, az ügyfél és más érintett személy érdekeit teljes mértékben figyelmen kívül hagyó eljárási rendet [165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 520.].

A közigazgatási szerv a jogalkalmazás során, a konkrét eljárásaiban sem hagyhatja figyelmen kívül az ügyfél jogait, egyidejűleg kell teljesítenie közérdekvédelmi és szubjektív jogvédelmi funkcióját.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt is alapelvként kezelte a közigazgatás jognak alárendelt tevékenységére vonatkozó jogállami parancsot [5/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [37]; 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [20]; 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [85]]. Ellentétben a XXVIII. cikk (1) bekezdésének a tartalmával, a testület rendszerszintű, és a XXVIII. cikk (1) bekezdésének tartalmát meghatározó, abszolút jogot eleddig gyakorlatában nem azonosított a tisztességes ügyintézéshez való alapjog kapcsán. Ugyanakkor megállapította számos olyan, az alapjog tartalmához tartozó részjogosítvány – korábban törvényben garantált jog – alapjogi jellegét, amelyek az ügyfelet helyezik középpontba, és amelyek érvényesítése, a vizsgálati típusú hatósági eljárás alaki és anyagi hatékonyságát (gyorsaságát, szakszerűségét, törvényességét), összességében jognak alárendeltségét hivatottak szolgálni. E részjogosítványok a korlátozhatóság szempontjából az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti rezsim alá tartoznak.

Ilyen, az észszerű határidőben meghozott döntéshez való részjogosítványként tekintett az Alkotmánybíróság a hatóság eljárásának időbeli dimenziójára [3/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [71]–[77]; 17/2015. (VI. 5.) AB határozat Indokolás [108]]. A hatósági eljárás alapjogilag is értékelt elemének minősítette a határozat közlését [6/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [37]–[39]] és a közlés módját [17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [109], megerősítette: 35/2015. (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [27]]. Végül a testület a XXIV. cikk (1) bekezdésének részeként nevezte meg a fegyveregyenlőség jogát is az olyan hatósági eljárásokban, amelyek ellenérdekű ügyfelek részvételével zajlanak [10/2017. (V. 5.) AB határozat, Indokolás [61]–[63]].

A tisztességes hatósági eljárás követelménye egyetlen hatósági eljárásban sem sérülhet, jóllehet az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményrendszer eltérő lehet az egyes szakigazgatási eljárásokban, azok sajátosságaira tekintettel. Az Alaptörvényből levezethető követelményeknek tehát figyelemmel kell lenniük az egyes szakigazgatási eljárások speciális vonásaira.” (Abh2., Indokolás [25], [27]–[34])

[75] Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott korábban, hogy a konkrétan kifogásolt hatósági eljárástól azok a követelmények kérhetők számon, amelyeket a rá vonatkozó eljárási törvény vagy jogszabály kifejezetten tartalmaz; ilyenek hiányában esetlegesen az vizsgálható, hogy a jogi norma megfelel-e az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt követelménynek [3325/2018. (X. 16.) AB végzés, Indokolás [23]–[25]].

- [76] Az indítványnak az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése sérelmét állító része a Kamara elnökségének a célvizsgálatot elrendelő, illetve a fegyelmi feljelentésről döntő eljárása vonatkozásában értelmezhető. Az indítványozó a Közjtv. 51. § (3) bekezdésének második mondatával, illetve a Közjtv. 69/A. § (4) és (5) bekezdésével kapcsolatban állította, hogy azokat a Kamara elnöksége a döntéshozatala során megsértette; egyéb – e körbe tartozó – eljárási kifogásaival kapcsolatban konkrét jogszabálysértésre nem hivatkozott.
- [77] Ahogy azt az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben összefoglalta, hatósági eljárásnak az a célhoz kötött, vizsgálati jellegű eljárás tekinthető, amelyet a közhatalom birtokában lévő állami szerv folytat le; az általános cél a jogszabályokban megnyilvánuló közérdek közhatalom útján történő érvényesítése. Bár a Kamara elnökségének célvizsgálatot elrendelő, illetve fegyelmi feljelentés megtételéről döntő eljárása sok szempontból hasonlóságot mutat a hatósági eljárásokkal (azonosítható mögöttük közérdek, az eljárás vizsgálati jellegű stb.), azonban a jelen ügyben az Alkotmánybíróság nem vizsgálta, hogy ezek az eljárások olyannak tekinthetők-e, melyekre kiterjed az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének a védelme.
- [78] A jelen ügyben – tekintettel arra, hogy a bíróságok fegyelmi vétség elkövetése tárgyában döntöttek – az Alkotmánybíróság is csak azt vizsgálhatta, hogy a fegyelmi eljárás megfelelt-e az Alaptörvény követelményeinek. A testület értelmezése szerint a fegyelmi eljárás tekintetében az első vizsgálható eljárási szakasz a fegyelmi feljelentésről szóló döntés meghozatala. Az Alkotmánybíróság hivatkozik azon gyakorlatára, hogy a (hatósági) eljárás tisztességességének vizsgálata során is csak a vonatkozó jogszabályokban – jelen esetben a Közjtv.-ben – megfogalmazott eljárási szabályok betartása kérhető számon az eljáró szerveken. A Közjtv. 69/A. § (4)–(5) bekezdései a célvizsgálathoz kapcsolódnak; az 51. § (3) bekezdése szerinti eljárási szabály megtartása (megfelelő számú szavazat megléte) pedig egyrészt olyan ténykérdés, amely a fegyelmi bíróságok vizsgálatának körébe tartozik, másrészt az iratokból kitűnően, külön vizsgálat nélkül is egyértelműen megállapítható, hogy a döntéshozatalban az elnökön kívül hat közjegyző vett részt, amely megfelel a törvényi feltételnek. Az indítványozó az eljárással kapcsolatban megfogalmazott egyéb eljárási kifogásai esetében pedig nem hivatkozott jogszabályi rendelkezések megsértésére. Mindezekből következően az Alkotmánybíróság a Kamara elnökségének eljárásához kapcsolódóan nem tartotta vizsgálhatónak az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének a sérelmét.
- [79] 2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséhez kapcsolódóan az Alkotmánybíróságnak rendkívül sokrétű, széleskörű, az alapjog egyes részjogosítványait részletesen kibontó gyakorlata alakult ki és került megerősítésre. A jelen indítvány kapcsán az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény hatálya alatt is többször megerősített gyakorlatából – az alábbiakat emeli ki.
- [80] Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel a 6/1998. (III. 11.) AB határozatában rögzítette, amelyet utóbb több döntésében [pl. 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75.; 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 108.; 15/2002. (III. 29.) AB határozat, ABH 2002, 116, 118–120.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 211.] megerősített és továbbfejlesztett. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt (tekintettel annak negyedik módosításában a korábban hozott alkotmánybírósági határozatok hatályvesztésével kapcsolatos rendelkezésében foglaltakra) már a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh3.) – kifejezetten az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontján és az Abtv. 27. §-án alapuló hatáskörével összefüggésben – megerősítette a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos gyakorlatát. Megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogból fakadó – az Alkotmánybíróság által korábbi gyakorlatában kimunkált – alkotmányos követelmények nemcsak a szabályozási környezettel, hanem az egyedi bírói döntésekkel szemben is érvényesíthetők (Indokolás [27]) {vö. 2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [48]}. „A tisztességes eljáráshoz való jog több garanciális szabályból áll. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványai különösen: a bírósághoz fordulás joga, a tárgyalás igazságossága, a tárgyalás nyilvánosságának és a bírói döntés nyilvános kihirdetésének a követelménye, a törvény által létrehozott bíróság, a bírói függetlenség és a pártatlanság kívánalma, továbbá az észszerű határidőn belüli elbírálás követelménye. A szabály de facto nem állapítja meg, de az Alkotmánybíróság értelmezése szerint része a tisztességes eljárásnak az is, hogy az eljárásban biztosítva legyen a fegyverek egyenlősége {22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [49]}.” (Indokolás [49]–[50])
- [81] 2.1. Az Alkotmánybíróság a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részjogosítványai közül a törvény által létrehozott bírósághoz (más néven a törvényes bíróhoz) való jog kapcsán az Abh.-ban foglalta össze az általa – a nemzetközi jog alapelveire és gyakorlatára is tekintettel – korábban, például a 36/2013. (XII. 5.) AB határozatban tett legfontosabb elvi megállapításokat. Az itt rögzítettek szerint „[a]z Alkotmánybíróság a 993/B/2008. AB határozatában megállapította, hogy »a 'törvényes bírótól való elvonás tilalma' [...] – az önkényes ügyelosztási renddel szemben – az eljárás résztvevőit megillető biztosíték, aminek csak egyik eleme a Bszi. szabályaira épülő

szolgálati beosztás szisztémája. Annak megítélésakor, hogy a konkrét ügyben ki tekinthető törvényes bírónak, ugyanilyen súllyal jönnek számításba – többek között – az eljárási törvénynek a hatáskörre, illetékességre, a jogorvoslati rendre és a tisztességes eljárás követelményének biztosítására vonatkozó további rendelkezései. Az pedig éppen a törvény előtti egyenlőség érvényesülését szolgálja, hogy az említett jogszabályok mindenki számára olyan bíró közreműködését garantálják, akitől az ügy tárgyilagosa megítélése nyilvánvalóan elvárható.« [idézi a 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [33]]

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyét a törvény által felállított bíróság bírálja el. A törvény által felállított bíróságra vonatkozó követelmény magában foglalja a törvényes bíróhoz való jogot, vagyis azt, hogy egy konkrét ügyben az eljárási törvényekben megállapított általános hatásköri és illetékességi szabályok szerint irányadó bíróság járjon el. Ezt az alkotmányos elvet a [... Bsz.] az Alapelvek között úgy fogalmazza meg, hogy senki sem vonható el törvényes bírójától [8. § (1) bekezdés]. Ezen túlmenően a Bsz. ismeri a törvény által rendelt bíró fogalmát, aki pedig az eljárási szabályok szerint a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend alapján kijelölt bíró [8. § (2) bekezdés]. Az ügyelosztási rendet az objektivitás és a személytelenség biztosítása, az önkényesség kizárása érdekében előző évben állapítja meg a bíróság elnöke, amely a tárgyévben kizárólag szolgálati érdekből vagy a bíróság működését érintő fontos okból módosítható [9. § (1) bekezdés] [36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [32]].“ (Abh., Indokolás [75]–[76])

[82] 2.2. A 3219/2018. (VII. 2.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh4.) az Alkotmánybíróság az alábbiak szerint erősítette meg az Abh.-ban lefektetett gyakorlatát: „Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy az Alaptörvény 27. cikke a társasbíráskodás elvét tekinti alapvetőnek, amikor megállapítja, hogy Magyarországon a bíróságok főszabály szerint – törvény eltérő rendelkezése hiányában – tanácsban ítélik meg a döntést.

Az Alkotmánybíróság azt is leszögezte, hogy a »bíróság függetlenségének ereje« és a »tisztes eljárás fokozott garanciája« fejeződnék ki abban, hogy a – lelkiismeretüknek megfelelő – törvényes döntés meghozatalára feljogosított bírákból álló bírói tanács, mérlegelő tevékenységének eredményeképpen születik meg a döntés. A társasbíráskodás elvéből tehát az következik, hogy a ténymegállapítás, a jogértelmezés és a döntés a bírói tanács tagjait közösen illeti meg, és együttes tevékenységre kötelezi őket (Indokolás [68]).

Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság a társasbíráskodás elvének – mint a tisztességes bírósági eljárásához való jog részeként – sérelmét azért emelte ki, mivel az alapul fekvő ügy egyik alapkérdése az volt, hogy sor került-e egyáltalán a tanácsülés megtartására, amikor a szolgálati bíróság tanácsa tagjai telefonon keresztül döntöttek az előzetes vizsgálat elrendeléséről. [...]

Az Alkotmánybíróság ismételt rámutat, hogy a tisztességes eljárás egyik garanciális eleme és a bírói függetlenség egyik biztosítója is egyben az, hogy a bírák tanácsban ítélik meg a törvényes döntést. A társasbíráskodás elvéből következik, hogy a tények megállapítása, a bizonyítékok értékelése, a jogértelmezés és a döntés a bírói tanács tagjait közösen illeti meg, és együttes tevékenységre kötelezi őket. [...]

Az Alkotmánybíróság rámutat továbbá arra, hogy mind a polgári eljárásban [a szolgálati bíróságok döntésének meghozatalakor hatályos, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 252. § (1) bekezdése, 275. § (2) bekezdése, és a jelenleg hatályos, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 380. §-a, 423. §-a], mind a büntetőeljárásban [a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 373. § (1) bekezdés II. a) pontja, 428. § (2) bekezdése] abszolút hatályon kívül helyezési oknak minősül az, ha a bíróság nincs szabályszerűen megalakítva. [...]

Az Alaptörvényben deklarált alapjogok és alkotmányos elvek – mint például a tisztességes eljárásához való jog, a törvény előtti egyenlőség, a pártatlanság, ügyek észszerű határidőn belül elbírálásának elve – jelennek meg az egyes eljárási kódex alapvető rendelkezéseiben és – esetenként – részletszabályaiban is. Ezzel szoros összefüggésben az Alaptörvényre vezethető vissza az abszolút hatályon kívül helyezés jogintézménye is, amely esetében a törvényalkotó már eleve mérlegelte az eljárás tisztességességét, és akként határozott, hogy az abszolút hatályon kívül helyezési okok fennállása esetén egyértelműen alaptörvény-ellenes a bírói döntés, így ennek szankciója pedig nem lehet más, mint a hatályon kívül helyezés.

A bíróságnak ezekben az esetekben tehát nincs mérlegelési lehetősége, azaz, ha olyan súlyos eljárási szabálysértést észlel, amely abszolút hatályon kívül helyezési oknak számít, akkor hatályon kívül kell helyeznie az alsóbb fokú bíróság határozatát. Amennyiben ez nem következik be, akkor az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik annak megállapítása, hogy az eljáró bíróságok eljárása sértette-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését.“ (Abh4., Indokolás [27]–[29], [31], [33]–[35])

- [83] Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság azt is kifejtette, hogy a tanácsülés mint döntési forma csak abban az esetben felel meg a tisztességes eljáráshoz való jog követelményének, ha a tanács tagjai fizikailag is jelen vannak a tanácsülésen (lásd: Abh., Indokolás [69]).
- [84] 2.3. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint „az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rejlő indoklási kötelezettség alkotmányos követelménye a bíróság döntési szabadságának abszolút korlátját jelenti, nevezetesen azt, hogy döntésének indokairól az eljárási törvényeknek megfelelően szükséges számot adnia. [...] Az eljárási törvény rendelkezéseire is figyelemmel, a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alaposítással megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon.” (Abh3., Indokolás [34]) Ugyanabban a döntésében arra is rámutatott a testület, hogy „az indokolt hatósági döntéshez való jog semmiképpen sem jelentheti azt, hogy az ügyben eljáró bíróságot a felek valamennyi érvelése tekintetében részletes indoklási kötelezettség terhelné.” (Indokolás [31]) Kiemelte továbbá: „Az alkotmányos előírás ugyanakkor kizárólag az eljárási törvényekben foglaltak szerint kötelezheti a bíróságot a döntésének alapjául szolgáló indokok bemutatására. Ebből következik, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény e szabályát mindig együtt olvassa a jogvita jellege, és az adott ügy típusa által kijelölt konkrét eljárási szabályokkal. [...] Az Alkotmánybíróság tehát a rendes bíróságoktól eltérően nem a felülbírálatra alkalmasság szempontjából vizsgálja a bíróságok indoklási kötelezettségének teljesítését, és tartózkodik attól, hogy jogági dogmatikához tartozó kérdések helytállóságáról, illetve törvényességéről, avagy kizárólag törvényértelmezési problémáról állást foglaljon {3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]}.” (Indokolás [33])
- [85] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a bíróságok indoklási kötelezettségéből nem következik a felek által felhozott minden észrevétel egyenként való megcáfolási kötelezettsége, különösen nem a szubjektív elvárásait is kielégítő mélységű érvrendszer bemutatása {3107/2016. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [38]; 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [89]}. Az indoklási kötelezettség mindössze azt az elvárást támasztja a bírósággal szemben, hogy a döntés indoklásának az ügy érdeme szempontjából releváns kérdésekre kell kiterjednie, és nem minden egyes részletre {legutóbb pl. 3159/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [31]}.
- [86] Az Alkotmánybíróság a bírói indoklási kötelezettség teljesítésének az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével fennálló összhangját esetről esetre vizsgálja, mivel a bírói döntés és az ügy egyedi körülményei azt alapvetően befolyásolhatják.
- [87] 2.4. Az Alkotmánybíróság végül jelen ügyben is hivatkozik arra az évek óta folytatott és az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésére visszavezethető, következetes gyakorlatára, amely szerint – mivel a testület „az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve”, ezért – eljárása során nem vizsgálhatja felül a támadott bírói döntés jog-, illetve törvényszerűségét. Ezt már csak azért sem teheti meg, mert ez esetben az Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdése szerint a bíróságok számára megfogalmazott, a 25. cikk (2) bekezdésében konkretizált igazságszolgáltatási hatáskörben, következetesen alaptörvény-ellenesen járna el. Ezért „[ö]nmagukban [...] a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasznak. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna”. {Elsőként: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}
- [88] „Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon [...]” {3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]} „Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga, sem a diszkrimináció tilalma nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el” {először lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}.
- [89] 3. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott tisztességes bírósági eljáráshoz való jogának sérelmét az indítványozó – összefoglalva – az alábbiak miatt állította: 1. a bíróságok nem adtak helyt a Kamara elnökségének eljárásával kapcsolatos kifogásainak, 2. a fegyelmi eljárás megindításáról szóló döntés meghozatalakor a tanácsülésen nem vett részt minden tanácsstag, 3. a fegyelmi bíróságok nem rendelkeztek objektív automatizmuson alapuló ügyelosztási tervvel, 4. a bíróságok nem megfelelően indokolták meg ítéleteiket, 5. a fegyelmi bíróságok eljárása nincs megfelelő részletességgel, jogszabályban szabályozva.
- [90] Az első fokon eljáró fegyelmi bíróság tájékoztatása szerint mind az eljáró fegyelmi tanács, mind a vizsgálóbiztos kijelölésénél szempont volt, hogy lehetőleg olyan személyek kerüljenek kijelölésre, akik az eljárás alá vont közjegyző székhelyén, illetékességi területén kívül dolgoznak. A másodfokú eljárás során a két hivatásos bíró tag az ügyelosztási rend alapján a soron következő tanács állandó tagjainak a megjelölését jelentette, a közjegyzői

tagokat pedig az elnök megkeresése alapján a Kamara jelölte ki a névsorban soron következők közül. A kijelöltek három, különböző területi kamara tagjai voltak, közülük egy közjegyző az eljárás alá vont közjegyzővel azonos területi kamara által választott fegyelmi bíró volt. A rendelkezésre álló iratok szerint az eljárás alá vont közjegyző a tagok személyének egyikét sem kifogásolta.

- [91] 3.1. Az Alkotmánybíróság osztja az első- és másodfokú fegyelmi bíróság azon álláspontját, mely szerint a bíróságok a fegyelmi eljárást megelőző eljárások (célvizsgálat elrendelése, döntés a fegyelmi feljelentésről) jogszerűségét csak abban a körben vizsgálhatja, amely körben számára a Közjtv. erre lehetőséget ad. Az eljárási bíróságok e körben azt tartották vizsgálhatónak, hogy a fegyelmi eljárást kezdeményező határozat érvényesnek tekinthető-e, vagy sem. A Közjtv. 51. § (2) bekezdése szerint a területi elnökség a határozatait szótöbbséggel hozza; (3) bekezdése szerint a fegyelmi eljárás kezdeményezése tárgyában a határozathozatalhoz az elnökön kívül 5 közjegyző részvétele szükséges; a közjegyzőhelyettes tagok jelen lehetnek, de a határozathozatalban nem vesznek részt. A Közjtv. ezen rendelkezéseit értelmezve állapították meg a bíróságok, hogy bár a közjegyzőhelyettes tagok nem szavazhattak volna, e tény miatt a szavazás nem vált érvénytelenné. A döntés 7 igen és 2 tartózkodás mellett, ellenszavazat nélkül született meg, és mivel a tartózkodó közjegyzőket is a határozathozatalban részt vevő közjegyzőnek kell tekinteni, így teljesült a szavazás érvényességéhez szükséges, a Közjtv. fenti rendelkezéseiben foglalt feltétel.
- [92] Az Alkotmánybíróság utal a jelen határozat indokolásának V/3.4. pontjában (Indokolás [96] és köv.) részletesen ismertetett gyakorlatára, mely szerint tartózkodik attól, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon. A jelen ügyben ilyen törvényértelmezési kérdésnek tekinti, hogy a tartózkodó szavazat leadása is a döntésben való részvételnek számít-e, illetve hogy a közjegyzőhelyettes tagok által leadott szavazatok miként hatnak ki a szavazás egészére, ezért e kérdéskört az Alkotmánybíróság nem vizsgálta. A vizsgálhatóság hiányában az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelme sem állapítható meg.
- [93] 3.2. A jelen ügyben vizsgált fegyelmi eljárás nagy fokú hasonlóságot mutat az Abh.-ban, illetve az Abh4.-ben elbírált eljárásokkal. Itt is arról kellett az Alkotmánybíróságnak állást foglalnia, hogy a döntést megfelelő testület hozta-e meg, és ezáltal nem sérült-e az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikkében biztosított, a törvényes bíróhoz való joga. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az eljáró elsőfokú tanács megsértette a társasbíráskodás elvét akkor, amikor a fegyelmi eljárás megindításáról szóló döntés meghozatalakor nem vett részt minden tag az ülésen (és egyikük alá sem írta a határozatot). Ahogyan arra az Abh. és az Abh4. is rámutat {lásd: jelen határozat indokolásának V/2.2. pontja (Indokolás [82] és köv.)}, ezáltal az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljárásból való jog is sérelmet szenved, amely akár a panasszal érintett bírósági döntés(ek) megsemmisítését vonja maga után.
- [94] A jelen ügyben vizsgált eljárás azonban egy lényeges szempontból eltér az Abh.-ban, illetve az Abh4.-ben vizsgált eljárásoktól, melynek következményeként az Alkotmánybíróságnak nincs lehetősége az indítvánnyal érintett bírósági döntések megsemmisítésére. Míg ugyanis az előbbi eljárások során a fegyelmi eljárás alá vont személyek a bírósági eljárás során kifogást terjesztettek elő az elsőfokú bíróság eljárásával szemben, melyet a másodfokú bíróság el is bírált, addig ez a jelen határozattal elbírált ügyben nem történt meg. A bírósági döntésekből kitűnik, hogy a fegyelmi eljárás során az indítványozó nem hivatkozott eljárás szabálysértésre a fegyelmi eljárás megindításáról szóló, az elsőfokú fegyelmi tanács által hozott döntéssel kapcsolatban, azt először az Alkotmánybíróság előtti eljárásban kifogásolta. Az indítvány, illetve annak kiegészítése sem állítja azt, hogy erre a bírósági eljárásban sor került volna. Az Alkotmánybíróság utal arra a gyakorlatára, hogy csak végső fórumként, akkor él a bírósági döntések megsemmisítésének eszközével, ha az eljárási bíróságok nem orvosolták az alkotmányos jelentőségű eljárás szabályok megsértését. Az eljárás szabálysértések orvosolásának viszont előfeltétele, hogy azokat már a rendes bírósági eljárás során jelezzék az eljáró bíróságoknak. Ennek hiányában ugyanis nem várható el a bíróságoktól a jogsértés észlelése és a következményeinek a levonása (adott esetben az elsőfokú döntés hatályon kívül helyezése). Ahogyan arra az Alkotmánybíróság a 3327/2018. (X. 16.) AB végzésében is rámutatott: „Ha a polgári eljárásjogban létezik megfelelő eszköz, amely elősegíti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárás esetleges sérelmének már a bírósági eljárás során történő orvosolását, úgy azt az indítványozónak – ha arra lehetősége van – már a bírósági eljárás során igénybe kell vennie, és csak ennek sikertelensége esetén kifogásolhatja azt az Alkotmánybíróság előtt. E nélkül ugyanis az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az adott vonatkozásban az indítványozó nem merítette ki a jogorvoslatihoz való jogát, így az indítvány nem felel meg az Abtv. 27. § b) pontjában foglalt követelménynek {hasonlóan lásd: 3015/2015. (I. 27.) AB végzés, Indokolás [14]}” {3327/2018. (X. 16.) AB végzés, Indokolás [25]}

- [95] 3.3. Az indítványozó – szemben az Abh.-ban foglalt ügy indítványozójával – azt sem vetette fel a fegyelmi bíróságok eljárása során, hogy az objektív automatizmuson alapuló ügyelosztási terv hiányában sérült az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított, törvényes bíróhoz való joga. E körben az Alkotmánybíróság visszaul az előző pontban kifejtettekre, melynek következtében a testület ezt az indítványi elemet sem vizsgálhatta meg érdemben.
- [96] 3.4. Az elsőfokú bíróság határozata részletesen elemzi, hogy miért tartotta megállapíthatónak a fegyelmi vétség elkövetését. Röviden összefoglalva: „A fegyelmi bíróság egyetértett a vizsgálóbiztossal abban, hogy az eljárás alá vont közjegyző a Közjtv. 70. § a) pontja szerinti fegyelmi vétséget követte el akkor, amikor a 3. § (1) bekezdés alapján nem tagadta meg a közreműködését olyan jogügyletekhez, amelyek a Ptk. [a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. V. törvény] 203. § (1) bekezdésébe ütköznek, továbbá a 120. § (81) bekezdés a) pontját, mert nem győződött meg az ügyfél valódi szándékáról. [...] [H]a az eljárás alá vont közjegyző kellő körültekintéssel és gondossággal jár el, észlelnie kellett volna azt az aggályosnak mondható körülményt, hogy a fegyelmi eljárás tárgyát képező ügyletek alkalmasak lehetnek más jelzálogjoggal biztosított követelés fedezetének az elvonására és amennyiben nem is látott okot a közreműködés megtagadására, köteles lett volna e körülményre a fél figyelmét felhívni és ezt az iratban feltüntetni. Ha a fél ez ellen tiltakozik, a közreműködését a Közjtv. 3. § (2) bekezdése szerint meg kellett volna tagadnia. Az eljárás alá vont, közjegyző súlyosan gondatlanul járt el [...] A fegyelmi tanács álláspontja szerint a fegyelmi eljárás alá vont közjegyző számára aggályosnak kellett volna lennie annak a körülménynek is, hogy egy [...] vagy pár [...] nap leforgása alatt 5, illetve 16 olyan ügyben kéri az ügyfelek a tartozás közjegyzői okiratba foglalását, illetve ez alapján a végrehajtás elrendelését, amelyek a végrehajtás során kielégítési elsőbbséget élveznek és a végrehajtási ügyeknek a végrehajtók közötti elosztására tekintettel ugyanahhoz a végrehajtóhoz tartoznak; továbbá hogy számos, nem az illetékességi területéhez tartozó településen lakók keresik fel ilyen ügyletek közjegyzői okiratba foglalása, illetve ez alapján a végrehajtás elrendelése iránt.” A másodfokú fegyelmi bíróság részletesebben kifejtve, de lényegében ugyanezen indokok alapján, az elsőfokú fegyelmi bírósággal egyetértve hagyta helyben a fegyelmi felelősséget megállapító elsőfokú határozatot.
- [97] A fentiekből kitérően a bíróságok kellő részletességgel megindokolták azt, hogy miért tartották megalapozottnak a fegyelmi vétség elkövetésének megállapítását. Az Alkotmánybíróság utal a határozat indokolásának V/2.3. pontjában (Indokolás [84] és köv.) részletesen ismertetett gyakorlatára, melynek lényege, hogy a bíróságok indokolási kötelezettségéből nem következik a felek által felhozott minden észrevétel egyenként való megcáfolási kötelezettsége, különösen nem a szubjektív elvárásaikat is kielégítő mélységű érvrendszer bemutatása.
- [98] 3.5. Az indítványozó azon kifogását, hogy a fegyelmi bíróságok eljárása nincs megfelelő részletességgel, jogszabályban szabályozva a jogállamiság, jogbiztonság sérelmének lehetőségével köti össze, ugyanakkor nem állít olyan konkrét, súlyos jogsérelmet, ami e körülményből fakad, és egyben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét is jelenti. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány tartalmilag az Abtv. 46. § (1) és (2) bekezdésében megfogalmazott, a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására irányul. Ennek kezdeményezésére azonban az alkotmányjogi panasz nem irányulhat, azt az Alkotmánybíróság kizárólag hivatalból állapíthatja meg.
- [99] A fentiekből következően, a határozat indokolásának V/3. pontjában és alpontjaiban (Indokolás [89] és köv.) részletesen kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság az indítvány alapján nem tartotta megállapíthatónak az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való alapjoga sérelmét.
- [100] 4. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésének a sérelmével kapcsolatban az indítványozó azt kifogásolta, hogy a célvizsgálat elrendelését megelőző meghallgatáson, illetve a fegyelmi eljárást kezdeményező elnökségi ülésen nem képviselhetette magát jogi képviselővel. Az Alaptörvény e rendelkezése szerint „[a] büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez.” Az indítványozó e körben hivatkozott a 8/2004. (III. 25.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh5.) foglaltakra. Tekintettel arra, hogy a hivatkozott döntés az Alaptörvény hatálybalépése előtt született, ezért az Alkotmánybíróságnak – összhangban a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban foglaltakkal – elsőként e döntés alkalmazhatóságát kellett vizsgálnia. E körben az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg: az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésének és az Abh5.-ben a megsemmisítés alapjául szolgáló Alkotmány 57. § (3) bekezdésének a szövege lényegét tekintve megegyezik [Alkotmány 57. § (3) bekezdése: „A büntetőeljárás alá vont személyeket az eljárás minden szakaszában megilleti a védelem joga.”]

- [101] E körülményből fakadóan az Alkotmánybíróság nem látta akadályát annak, hogy az Abh5.-ben foglalt érvelésére a jelen ügy elbírálása során is figyelemmel legyen. Az Abh5. azonban nem az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz indítványra, hanem utólagos normakontroll eljárásban született meg; a vizsgált jogszabály kizárta az ügyvédi képviselőt a fegyelmi eljárásban, illetve a kártérítési perben. A döntés alapjául szolgáló indítványban az indítványozók konkrétan nem hivatkoztak az Alkotmány 57. § (1) és (3) bekezdésének a sérelmére, ám az Abh5.-ben megjelenő testületi álláspont szerint ez tartalmilag bennefoglaltatott az indítványban. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 57. § (1) és (3) bekezdésének (a tisztességes eljáráshoz való jog és a védelemhez való jog) együttes értelmezésével hozta meg döntését. A vizsgált törvény megsemmisített rendelkezései azonban már elrendelt fegyelmi eljárásról, illetve kártérítési (peres) eljárásról rendelkeztek. Jelen ügyben viszont az indítványozó a fegyelmi eljárást megelőző eljárásokkal kapcsolatban hivatkozott az alapjogsérelemre; ráadásul az, hogy nem tudta jogi képviselő segítségét igénybe venni, a körülményekből és nem a szabályozásból fakadt.
- [102] A Közjtv. sem a célvizsgálat elrendelésére irányuló eljárás során, sem a fegyelmi feljelentés megtételéről való döntés meghozatalára irányuló eljárás során nem rendelkezik az érintett meghallgatásáról. Meghallgatásról először a fegyelmi vizsgálat elrendelését követően, a vizsgálóbiztos eljárása során rendelkezik a Közjtv. 89. § (1) bekezdése (de akkor sem kötelezettségként, hanem a vizsgálóbiztos rendelkezésére álló lehetőségként), a 89. § (2) bekezdése szerint pedig „[h]a a fegyelmi eljárás alá vont személy a meghallgatáson nem jelenik meg vagy nem nyilatkozik, ez az eljárás lefolytatását nem akadályozza.”
- [103] Az indítványozó nem a már megindult fegyelmi eljárással, hanem az azt megelőző eljárásokkal kapcsolatban állította tehát az alapjogsérelmet. A Közjtv. egyrészt nem zárja ki a jogi képviselő lehetőségét, másrészt viszont nem teszi kötelezően az eljárás ezen szakaszának résztvevőjévé az érintett személyeket (jelen ügyben az indítványozót). Az indítványozó részvétele ezen eljárási szakaszokban (jogi képviselővel vagy anélkül) tehát nem kizárt a Közjtv. által, azonban a Kamara elnökségének nincsen olyan törvényi kötelezettsége, hogy az eljárással érintett személyeket meghallgassa. Az indítványozó érvelése szerint is a fegyelmi eljárásokban kell a védelemhez való jogát biztosítani; a célvizsgálat elrendelése, illetve a döntés a fegyelmi feljelentésről még nem tekinthető a fegyelmi eljárás részének. Maga az indítványozó sem hivatkozott arra, hogy a célvizsgálat elrendelésére irányuló, illetve a fegyelmi feljelentés megtételéről döntő, a Kamara elnöksége által lefolytatott eljárások során jelezte volna: jogi képviselőjével kívánna konzultálni, illetve képviseltetni magát, azonban ebben megakadályozták. Mindezekre tekintettel nem állapítható meg az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében foglalt joga sérelme.
- [104] 5. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog sérelmével kapcsolatban az indítványozó azt kifogásolta, hogy a másodfokú bíróság a fellebbezéshez utóbb fűzött indítványkiegészítést érdemben nem vizsgálta meg. A másodfokú bíróság a Közjtv. 100. § (2) bekezdését értelmezve (mely szerint a fellebbezést 15 napon belül kell benyújtani, és elő kell terjeszteni a fellebbezés indokait is) jutott arra a megállapításra, hogy a fellebbezés kiegészítése elkésztett, és ezért az abban foglaltakat nem veheti figyelembe. E körben az Alkotmánybíróság visszautal a jelen határozat indokolásának V/2.4. pontjában (Indokolás [87] és köv.) részletesen ismertetett gyakorlatára, mely szerint a testület tartózkodik attól, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon. A jelen ügyben ilyen törvényértelmezési kérdésnek tekinti azt, hogy a fellebbezéskiegészítés elkésztett-e, vagy sem. Az indítványozó csak általánosságban hivatkozott jogorvoslati jogának sérelmére e körben, azt konkrétan nem indokolta meg, hogy a fellebbezés kiegészítésében foglalt érvek figyelembe nem vétele mennyiben és melyik alapjogát sértette, illetve hogy miért járt együtt az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogának a sérelmével. Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság nem tartotta megállapíthatónak az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt joga sérelmét.
- [105] Az előzőekben – jelen határozat indokolásának V/1. pontjában (Indokolás [73] és köv.) és V/3–5. pontjaiban (Indokolás [89] és köv.) – kifejtettek tekintettel, az alaptörvény-ellenesség megállapíthatóságának a hiányában, az Alkotmánybíróság a Kúria Közjegyzői Fegyelmi Bírósága Kjö.Fgyf.1/2014/5. számú, valamint a Pécsi Törvényszék mellett működő Közjegyzői Fegyelmi Bíróság Fgy.1/2014/24. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

VI.

- [106] Az Alkotmánybíróság ezt követően az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján benyújtott, még el nem bírált indítványi elemet vizsgálta meg.
- [107] Az indítványozó a Közjtv. 80. § (3) bekezdésének és 86. § (1) bekezdésének az alaptörvény-ellenességét is állította; nézete szerint ezek a vizsgálóbiztossal kapcsolatos szabályok ellentétesek az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével.
- [108] Az Alkotmánybíróság megkeresésére az igazságügyi miniszter hangsúlyozta, hogy a Közjtv. kifogásolt rendelkezései „olyan garanciális jellegű szabályok, amelyek hiányában a fegyelmi eljárás nem lenne lefolytatható, illetve éppen e rendelkezések megsemmisítése vetné fel az önkényes jogalkalmazás veszélyét, valamint [...] a tisztességes eljárásról való jog sérelmét”. Hivatkozott az Abh1.-ben foglaltakra, mely szerint „a fegyelmi tanács megfelel az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott garanciáknak”. A Közjtv. 80. §-a, valamint 82. § (1) bekezdése nézete szerint olyan garanciális rendelkezések, amelyek „biztosítják, hogy a fegyelmi ügyben bármely okból érintett vizsgálóbiztos ne járasson el és ne merülhessen fel kétely a fegyelmi eljárás tisztességes voltával kapcsolatban”. Álláspontja szerint „a vizsgálóbiztos személyére nézve számos garanciális rendelkezést tartalmaz a Közjtv. annak érdekében, hogy pártatlansága megkérdőjelezhetetlen legyen. Az a tény, hogy kijelölése a fegyelmi tanács elnökének döntése, köztük függelmi viszonyt [...] nem keletkeztet, hiszen a vizsgálóbiztos státuszára, javadalmazására semmilyen módon nem tud befolyást gyakorolni az elnök.” Az igazságügyi miniszter jelezte továbbá, hogy a közjegyzőkre vonatkozó átfogó szabályozás felülvizsgálatának érdekében az igazságügyi tárca megtette a szükséges intézkedéseket.
- [109] Az indítványozó álláspontját arra alapította, hogy mivel – nézete szerint – a fegyelmi eljárás „egy bünvádi eljárással rokon, ahhoz hasonló kontradiktórius eljárás”, „ahol »vád« és »védelem« áll egymással szemben, és amely jogvitában a független bíróságnak kell döntenet”, ezért nem felel meg a pártatlanság, fegyverek egyenlősége követelményének, hogy a kontradiktórius eljárás egyik résztvevőjét maga az ügyben eljáró bíróság jelöli ki. Az, hogy ez a peres fél a bíróság munkájában is részt vesz, megkérdőjelezi a bíróságnak az eljárás egyik résztvevőjétől való függetlenségét, s ekképp a tisztességes eljárásnak még a látszatát sem biztosítja.
- [110] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a fegyelmi eljárás nem tekinthető a bünvádi eljárással rokon kontradiktórius eljárásnak abban az értelemben, ahogyan arra az indítványozó hivatkozik. A fegyelmi eljárásban a vád és a védelem elkülönülése nem jelenik meg; a vizsgálóbiztos feladata nem a „vád” képviselete, hanem egyrészt a „szolgálati érdek” képviselete a fegyelmi ügyben [Közjtv. 83. § (1) bekezdés], másrészt a fegyelmi vizsgálat lefolytatása, melynek során köteles a tényállás megállapításához szükséges körülményeket tisztázni [Közjtv. 88. § és 89. § (1) bekezdés]. A vizsgálóbiztos és az ügyész szerepe már csak azért sem hasonlítható össze, mert míg a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény alapján a vádemelésről (a bírósági eljárás megindításáról) az ügyészesség dönt (főszabályként), és az ügyész a vádat akár ejtheti is (ezzel – főszabályként – az egész büntetőeljárást megszüntetve), addig a vizsgálóbiztos feladta a tényállás megállapításához szükséges körülmények tisztázása és erről jelentés készítése. A fegyelmi eljárás megindításáról nem a vizsgálóbiztos dönt (hanem a fegyelmi tanács), és a fegyelmi eljárás megszüntetésére sem lehet közvetlen hatása. A vizsgálóbiztos jelentése nem vezet automatikusan ahhoz, hogy az ügyben tárgyalást kell tartani; születhet a Közjtv. 103. §-a szerinti fegyelmi intézkedés, vagy az eljárás megszüntetésére is sor kerülhet. A bíróság előtti eljárásban harmadik szereplőként a miniszter is megjelenik, aki „az igazságszolgáltatás érdekét” képviseli [Közjtv. 83. § (1) bekezdés]. A tárgyalás időpontjáról ez utóbbi két szereplőt csak értesíteni kell, míg az eljárás alá vont személyt és jogi képviselőjét meg kell idézni. Mindez azt mutatja, hogy téves az indítványozó azon felfogása, hogy a fegyelmi eljárás olyan kontradiktórius eljárás, amelyben az eljárás alá vont személlyel szemben a vizsgálóbiztos a vádat képviseli; a vizsgálóbiztos intézményének – a fentiek szerint – nem ez a funkciója.
- [111] A fegyelmi tanács elnöke sem dönthet szabadon a vizsgálóbiztos személyéről; mivel a Közjtv. 77. § (2) bekezdése alapján törvényszékenként két vizsgálóbiztost kell választani, így csak e két személy közül választhat. Arra, hogy ki legyen az a két személy, akik közül választhat, a fegyelmi tanács elnökének nincsen ráhatása, hiszen ezen személyeket a bíróságoktól függetlenül, a közjegyzők területi kamarájának elnöksége választja a kamara tagjai közül, hároméves időtartamra [lásd: Közjtv. 77. § (2) bekezdés]. Ahogyan arra az igazságügyi miniszter is utalt, a vizsgálóbiztos státuszára, javadalmazására semmilyen módon nem tud befolyást gyakorolni sem a fegyelmi bíróság, sem az eljáró fegyelmi tanács elnöke. A jelen határozat indokolásának IV/3. pontjában (Indokolás [62] és köv.) szakaszaiban ismertetett gyakorlat szerint egyes bíróságokon ezeken túlmenő szempontokat (pl. hogy a vizsgálóbiztosok felváltva kerüljenek kijelölésre) is figyelembe vesznek. Ha pedig elfogultsági kifogás merülne fel a vizsgálóbiztossal szemben, a Közjtv. 82. § (1) bekezdése alapján a fegyelmi eljárás alá vont kifogást terjeszthet el.

- [112] Az előzőekben kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság nem állapította meg az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének részjogosítványaként meghatározott, a bíróság pártatlansága (illetve annak látszata), a fegyverek egyenlősége követelményének a sérelmét, ezért a Közjtv. 80. § (3) bekezdésének és 86. § (1) bekezdésének a megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

VII.

- [113] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján „[h]a az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére”, a (2) bekezdés szerint pedig „a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha [...] a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos”. Az alkotmányjogi panaszhoz kapcsolódóan az Alkotmánybíróság áttekintette a közjegyzők fegyelmi eljárására vonatkozó szabályozás egészét, melynek során mind az indítvány, mind a bíróságok tájékoztatása (kiemelten a Kúria elnökének véleménye) alapján hangsúlyozott figyelmet fordított arra, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott tisztességes bírósági eljáráshoz való jogból, illetve annak részjogosítványaiából fakadó követelmények megfelelően érvényesülnek-e az eljárás során.
- [114] E körben az Alkotmánybíróság utal különösen az Abh.-ban megfogalmazottakra, valamint a jelen határozat indokolásának IV/3. pontjában (Indokolás [62] és köv.) részletesen ismertetett, a Kúria elnökének álláspontjára, mely szerint „a Közjtv.-nyel létesített közjegyzői fegyelmi bíróságok jogi és intézményi keretei és eljárási szabályai [...] rendezetlenek”. Az Alkotmánybírósághoz beérkezett bírósági válaszokból kitűnt például, hogy a bíróságok egy része szerint nem hozható nyilvánosságra a fegyelmi tanácsok összetétele, míg más bíróságok ennek nem látták akadályát. Az is megállapítható, hogy a jelenlegi szabályozás alapján a fegyelmi bíróságok elkülönülnek a rendes bíróságoktól; és míg a Bjt. 104/A. §-a, illetve a Bvht. 274. § (5) bekezdése kifejezetten rendelkezik a fegyelmi bíróságok ügyrendjének megalkotásáról, addig a közjegyzők fegyelmi bíróságai tekintetében ilyen törvényi kötelezettség nincsen. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is szem előtt tartotta, hogy a közjegyzői fegyelmi bíróságok speciális összetétele (hivatásos bíró és közjegyző tagok együtt alkotják), valamint az eljáró tanácsok kijelölésekor esetlegesen figyelembe veendő egyéb szempontok megnehezítik az állandó tanácsok felállítását. Az Alkotmánybíróság a pártatlan bíróhoz való jog fontos garanciális elemeként értékelte a Közjtv. 82. § (1) bekezdésének második mondatában foglalt egyedi kifogásolási szabályt.
- [115] Az Alkotmánybíróság a fentiekre figyelemmel azt állapította meg, hogy 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 el a figyelmet. Ezen túlmenően 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. Az eljáró fegyelmi tanács kijelölésének előre megismerhető, elvi szabályait, az eljáró tanácsok összetételének nyilvánosságára vonatkozó szabályokat törvényben kell rendezni. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azért, hogy 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. Ebből következően felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2020. június hó 30. napjáig tegyen eleget.

VIII.

[116] Az Alkotmánybíróság határozatának közzétételére az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján, az ügy jelentőségére tekintettel került sor.

Budapest, 2019. október 15.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/606/2015.

**Az Alkotmánybíróság 29/2019. (XI. 4.) AB határozata
a Kúria Bfv.III.1.075/2018/11. számú végzése, a Tiszaújvárosi Járásbíróság 8.B.226/2012/22. számú
ítélete, valamint a Miskolci Törvényszék 2.Bf.323/2014/7. számú végzése alaptörvény-ellenességének
megállapításáról és megsemmisítéséről**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Pokol Béla* és *dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria Bfv.III.1.075/2018/11. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.
2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Tiszaújvárosi Járásbíróság 8.B.226/2012/22. számú ítélete, valamint a Miskolci Törvényszék 2.Bf.323/2014/7. számú végzése alaptörvény-ellenesek, ezért azokat megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Indokolás

I.

- [1] 1. A személyesen eljáró indítványozó (Ambrusné Salap Szilvia) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Kúria Bfv.III.1.075/2018/11. számú végzésének alaptörvény-ellenességét és az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg azt. Az indítványozó álláspontja szerint a bíróság döntése ellentétes az Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdéseivel.
- [2] 2. A Tiszaújvárosi Járásbíróság mint elsőfokú bíróság által megállapított tényállás szerint az indítványozó 2011. szeptember 21-én a Facebook közösségi portálon a saját fiókjához tartozó üzenőfalán „a mezőcsáti klán” címmel olyan bejegyzést írt, mely Mezőcsát Önkormányzatának jegyzőjét (a továbbiakban: sértett) bírálta. A bejegyzést a következő mondatokkal zárta: „rasszizmus, diszkrimináció van, és nekünk lakosoknak ehhez még jó pofát is kell vágni. Kérem, hogy sújtsanak le már erre a rasszista képviselő testületre és jegyzőnőre” (a továbbiakban: 1. tényállási pont). Az indítványozó 2012. július 12-én 22 óra 35 perckor a Facebook internetes közösségi oldalon a saját fiókjához tartozó üzenőfalán a sértett jegyzői munkakörének ellátásával kapcsolatos bejegyzést írt. Ebben kijelentette: „Ezeket én súlyos hibának tartom, számomra olyan mintha adócsalók lennének, és ennek részese a helyi jegyző is.” Ezen túlmenően azt is állította a sértettől, hogy „a roma származású embereket megkülönböztetésben, hátrányos helyzetbe hozza”. Emiatt felszólította a jegyzőt, hogy „aki sorozatos jogtalanságok részese, az ne legyen a törvény betartója!” (a továbbiakban: 2. tényállási pont).
- [3] Az indítványozó 2012. november 5-én részt vett a Mezőcsát Város Önkormányzatának képviselő-testülete által tartott közmeghallgatáson. Az eseményen részt vett a sértett is mint az önkormányzat jegyzője, továbbá a képviselő-testület, valamint mezőcsáti lakosok, összesen mintegy nyolcvan személy. Az indítványozó a közmeghallgatás keretében felszólalt és a jelenlévők előtt kijelentette, hogy „a jegyző kétszer is feljelentette őt, és a rendőrségen hamis tanúvallomást tett” (a továbbiakban: 3. tényállási pont).
- [4] A Tiszaújvárosi Járásbíróság 2013. november 13-án kelt 8.B.226/2012/22. számú ítéletével az indítványozót a 2. tényállási pont alapján becsületsértés vétsége [a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.) 180. § (1) bekezdés a) pont], valamint az ítélet 1. és 3. tényállási pontjai alapján folytatólagosan elkövetett rágalalmazás vétsége [rég. Btk. 179. § (1) bekezdés, (2) bekezdés b) pont] miatt halmazati büntetésül 200 000 Ft pénzbüntetésre ítélte.
- [5] Az elsőfokú bíróság ítéletét a Miskolci Törvényszék mint másodfokú bíróság 2014. szeptember 16-án jogerőre emelkedett 2.Bf.323/2014/7. számú végzésével helyben hagyta. A Kúria 2015. november 3-án kelt Bfv.I.704/2015/9. számú végzésével az elsőfokú bíróság ítéletét és a másodfokú bíróság végzését hatályában fenntartotta. A Kúria végzésének indoklásában – többek között – rögzítette azt, hogy az 1. tényállási pontban írt cselekmény minősítése téves, mert a következetes ítélkezési gyakorlat szerint az általános jellegű utalások nem tekinthetők tényállításnak, így nem a rágalalmazás, hanem a becsületsértés vétségének megállapítására lehetnek alkalmasak. Ennek következtében az 1. és 2. tényállási pontban foglalt kijelentések becsületsértés vétségének minősülnek, így ezen cselekmények tekintetében valóságbizonyításnak nincs helye. A Kúria megállapította továbbá, hogy bár a 3. tényállási pontban szereplő kijelentés tényállításnak tekinthető, ez esetben sincs helye a valóság bizonyításának, mivel nem állapítható meg, hogy a konkrét helyzetben a terhelt által hivatkozottakat a közérdek vagy bárkinek a jogos érdeke indokolta volna. A végzés szerint az elhangzottak kizárólag a terhelt és a sértett viszonylatában, nem pedig Mezőcsát közléte szempontjából bírnak jelentőséggel, így közérdekű információnak semmiképpen sem tekinthetők, és a közmeghallgatáson történő elhangzásukat jogos magánérdek sem indokolta.
- [6] A Kúria a felülvizsgálati indítványnak a szabad véleménynyilvánításra hivatkozó érvelésére reagálva kifejtette, hogy bár a közéleti szereplőkkel szemben megfogalmazott kritika a szabad véleménynyilvánítás körébe tartozik, ez nem jelent felhatalmazást az indokolatlan, gyalázkodó, sértő kifejezések parttalan használatára. A Kúria szerint a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatban foglalt elvek nem értelmezhetők úgy, hogy a közszereplők nem részesülhetnek büntetőjogi védelemben a közszereplésükkel összefüggésben nem álló (magánéleti, szakmai stb.) körben tett, a becsület csorbítására alkalmas valótlan tényállításokkal szemben.
- [7] Az indítványozó alkotmányjogi panaszja folytán az Alkotmánybíróság a 3263/2018. (VII. 20.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) a Kúria Bfv.I.704/2015/9. számú végzését megsemmisítette. Az Abh. rámutatott, hogy „[a]z 1. és 2. tényállási pontokat a Kúria – részben elfogadva, részben felülbírálván az első- és másodfokú ítéletet – a közügyek vitájának körébe tartozó értékítéletnek minősítette. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy

- e minősítést a Kúria a releváns alkotmányossági szempontokkal összhangban hozta meg, azonban az ebből fakadó alkotmányos következményeket már nem vonta le teljes mértékben. [...] Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt szólásszabadság határainak – kiváltképp büntetőjogi korlátozásának – értelmezése során azonban az Alkotmánybíróság a »becsületérzés sérelménék« szigorúbb mércét határozott meg. A korábbi gyakorlaton alapuló, azt az Alaptörvény alapján továbbfejlesztő értelmezés szerint a közügyek vitájában a közhatalom gyakorlóját vagy közszereplő politikust érintő bíralat, értékítélet főszabály szerint nem lehet alapja jogi felelősségre vonásnak. A véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos határát e körben azok a közlések lépik csak át, amelyek az emberi méltóság korlátozhatatlan aspektusába ütköznek, azaz a méltóságnak az emberi mivolt lényegét jogilag megragadó tartalmát sértik.” (Indokolás [39]–[40])
- [8] A 3. tényállási ponttal összefüggésben az Abh. arra mutatott rá, hogy „a támadott ítélet indokolásából nem tűnnek ki azok az indokok, amelyek alapján a szóban forgó tényállítás »kizárólag a terhelt és a sértett viszonylatában, nem pedig Mezőcsát közléte szempontjából bír jelentőséggel«, amiért a valóság bizonyíthatóságának alapjául szolgáló közérdek nem áll fenn. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közügyek alakítóinak személyiségét, hitelességét érintő megnyilvánulások általában a közügyek vitájának védett körébe tartoznak [...]. Az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntés nem ad számot arról, hogy a közmeghallgatáson a helyi közhatalomgyakorlás szempontjából kiemelkedően fontos szereplőre, a jegyzőre vonatkozó tényállítás milyen szempontok mérlegelésével került ki a közügyek vitájának köréből. Ilyen irányú indokolás nélkül a véleménynyilvánítás büntetőjogi korlátozása szintén nem tekinthető megalapozottnak.” (Indokolás [43])
- [9] Bár az Abh. a Kúria felülvizsgálati eljárás keretében hozott, az első- és másodfokú bírói döntéseket hatályában fenntartó végzését megsemmisítette, a Kúria Bfv.III.1.075/2018/11. számú végzése (a továbbiakban: támadott döntés) a jogerős ítéletet ismét hatályában fenntartotta.
- [10] A támadott döntés arra hivatkozott, hogy az Abh. kizárólag a Kúria korábbi felülvizsgálati eljárásában hozott határozat Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálta, és kizárólag ezt a döntést semmisítette meg. Erre tekintettel az ügy jogerős ítélettel továbbra is lezárt, ugyanakkor a terhelt által korábban joghatályosan előterjesztett felülvizsgálati indítvány elbírálatlan (Indokolás [28]).
- [11] A támadott döntés az 1. és 2. tényállási pontok tekintetében a cselekmény tényállásszerűségét vizsgálta (Indokolás [38]–[66]). A támadott döntés szerint az indítványozó véleménynyilvánítása nem csupán a sértett szubjektív becsületérzését sértette, hanem objektív sérelmet valósított meg: a sértettet bűnt elkövető személynek nevezte (Indokolás [75]). A közszereplők fokozott tűrés kötelezettsége sem zárja ki a részükről bűncselekmény elkövetését állító közlések jogellenességét (Indokolás [82]).
- [12] A 3. tényállási pont tekintetében a támadott döntés álláspontja az volt, hogy ugyan az elsőfokú bíróság nem alakszerű határozattal döntött a valóság bizonyításának elrendeléséről, azonban tartalmilag sor került a valóság bizonyítására. A hamis tanúvallomásnak állított nyilatkozatok a sértett 1. és 2. tényállási pontok kapcsán tett nyilatkozatai voltak, és ezeket a bíróság a jogerős ítéletben valósnak találta. Az indítványozó tehát nem hivatkozhat arra, hogy a 3. tényállási pont esetében nem volt lehetősége a valóság bizonyítására.
- [13] A támadott döntés rögzítette, hogy az Abh.-t követően a Legfőbb Ügyészség a BF.1295/2015/1. számú átiratában indítványozta, hogy a Kúria a jogerős ítéletet helyezze hatályon kívül, és az elsőfokú bíróságot utasítsa új eljárásra. A Legfőbb Ügyészség álláspontja szerint az Abh.-ból nem következik egyenesen a terhelt (az indítványozó) felmentése, az viszont igen, hogy felelőségéről csak úgy lehet dönten, ha az alapeljárásban sor kerül a valóság bizonyítására.
- [14] 3. A Kúria végzésével szemben az indítványozó alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [15] Az indítványozó álláspontja szerint az Abh. következménye az ügyben hozott valamennyi bírósági döntés megsemmisítése volt, így a Kúria támadott döntése már megsemmisített döntések hatályát tartotta fenn.
- [16] Hivatkozott arra is, hogy a Kúria támadott döntése az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésébe is ütközik az Abh.-ban rögzített okok miatt. Az indítványozó véleménye szerint a Kúria megsértette az Alaptörvény XXVIII. cikkét is, mivel a Kúria önkényesen, a bírói függetlenséggel visszaélve hozott olyan döntést, ami az Abh. értelmében az Alaptörvénnyel ellentétes.
- [17] Az indítványozó hivatkozik az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében rögzített jogorvoslathoz való jogra, mivel a Kúria támadott döntésével szemben semmilyen jogorvoslatra nem volt lehetősége. Hivatkozott továbbá az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésében rögzített ártatlanság vélelmére, amely véleménye szerint azért sérült, mert a Kúria annak ellenére mondta ki bűnösnek, hogy kétséget kizáróan meggyőződött volna arról, hogy a cselekményt ő követte el.

- [18] Részletesebb indokolás nélkül hivatkozott az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésének és a testi és lelki egészséghez való jogának a sérelmére is.

II.

- [19] Az Alaptörvény érintett rendelkezései:
„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”
„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

III.

- [20] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt formai és tartalmi követelményeknek.
- [21] 2. Az Abtv. 27. §-a alapján az „alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés
- a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és
- b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva”.
- [22] Az Abtv. 30. § (1) bekezdéséből következően az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet benyújtani. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése pedig rögzíti, hogy az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, melynek részleteit az (1a) és (1b) bekezdések szabályozzák.
- [23] Az indítványozó személyesen jár el, saját ügyében, így jogosultnak tekinthető. Megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 51. § (1) bekezdés és 52. § (1b) bekezdés a) pont] és az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását. Megjelölte továbbá az Alkotmánybíróság által vizsgálандó bírói döntést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont] és az Alaptörvény sérelmet szenvedett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Ezzel kapcsolatban megállapítható, hogy az indítványozó által hivatkozott rendelkezések közül az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (1) bekezdése az ügy érdemére kiható valódi alapjogok, az indítványozó által hivatkozott további alaptörvényi rendelkezések azonban vagy nem alapjogok [R) cikk (2) bekezdés, 28. cikk], vagy nincsenek a támadott döntéssel alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben [XX. cikk (1) bekezdés, XXIV. cikk, XXVIII. cikk (4) és (7) bekezdés]. Így az Alkotmánybíróság a vizsgálatát a véleménynyilvánítás szabadságára és a tisztességes eljáráshoz való jogra korlátozta.
- [24] Az indítványozó az indítvány benyújtását részletesen indokolta, kifejtve az Alaptörvényben foglalt jogok sérelmének mibenlétét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az indítványozó kifejezett kérelmet fogalmazott meg a bírói döntés megsemmisítésére nézve [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [25] Az indítványozó a támadott döntést 2019. március 28-án vette át, és az alkotmányjogi panaszbeadványát 2019. március 29-én – határidőben – nyújtotta be. Megállapítható az is, hogy az ítéletábla döntésével szemben nem állt további jogorvoslat a rendelkezésére.
- [26] 3. Az Abtv. 29. §-ában meghatározottak szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {erről elsőként lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.

- [27] E tekintetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ügy az Alaptörvény IX. cikkében biztosított véleménynyilvánítási szabadsággal, a közszereplők bírálhatóságával kapcsolatban alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel.

IV.

- [28] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.
- [29] 1. Az Alkotmánybíróság korábban már több alkalommal állást foglalt abban a kérdésben, hogy mire terjed ki a hatásköre az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott panaszok esetében, illetve ha a panasz megalapozott, milyen feladatai lehetnek az általános hatáskörű bíróságnak. „A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki” (3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]). „A tényállás megállapítása és ehhez vezető bizonyítékok felvétele és értékelése, valamint a jogszabályok értelmezése a bíróságok, ezen belül is elsősorban a Kúria, nem pedig az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó kérdés” (3092/2019. (V. 7.) AB végzés, Indokolás [13]). A 18/2019. (VI. 12.) AB határozatban az Alkotmánybíróság arra mutatott rá, hogy „az alkotmányjogi panasz-eljárásban az Alkotmánybíróság nem hoz döntést az előtte fekvő ügy érdemében, nem a rendes bírósághoz intézett kérelmet (más eljárásokban keresetet, vádat stb.) bírálja el. Az Alkotmánybíróság által meghatározott kereteken belül a konkrét ügyre vonatkozó érdemi döntést ezt követően a rendes bíróságnak, jelen esetben a Kúriának kell meghoznia.” Ez a határozat arra is rámutatott, hogy az Alkotmánybíróság „azt dönti el, hogy az általa vizsgált bírósági határozat összhangban áll-e az Alaptörvénnyel, illetve a döntés alkotmányos kereteit jelöli ki, de azt nem határozhatja meg, hogy pontosan milyen döntés állna összhangban. Ez általánosabban is igaz: a szakjogi vagy alkotmányossági felülvizsgálatot végző bíróság a kasszációs döntésében adhat iránymutatást a megismételt eljárásra, de ez soha nem terjedhet a meghozandó új határozat érdemi tartalmának meghatározásáig.” (Indokolás [34])
- [30] Egy egyedi ügy kapcsán pedig a 21/2019. (VI. 26.) AB határozat azt rögzítette, hogy „a Kúria eljáró tanácsa azonos tényállás, azonos jogcím alapján a megismételt eljárásban a korábban megsemmisített végzésével azonos végzést nem hozhat” (Indokolás [52]).
- [31] Az Alaptörvény 25. cikk (1)–(2) bekezdéseiben rögzítettek szerint a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el, és a bírósági szervezet legfőbb szerve a Kúria. Ebből következően kizárólag a bíróságok jogosultak megállapítani a tényállást (azaz azt, hogy milyen cselekmények, események relevánsak az ügyben, és azok miképp következtek be), továbbá azt, hogy e tényállást milyen jogszabályok alapján kell megítélni, végül az érdemi döntést is a bíróságoknak kell meghozni, azaz azt, hogy a jogszabályokat mint absztrakt formában előírt magatartási szabályokat hogyan kell a konkrét esetre vonatkoztatni. E feladatokat a hatalommegosztás rendjében más szerv nem vonhatja el (az Alkotmánybíróság sem), és az ítékezés, a joggyakorlat egységét a Kúria köteles biztosítani.
- [32] Az viszont az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvényen alapuló hatásköre, hogy megállapítsa: egy bírói döntés sértette-e az indítványozó Alaptörvényen alapuló jogát [24. cikk (2) bekezdés d) pont]. Ahogy az Alkotmánybíróság nem kérdőjelezheti meg a bíróság által megállapított tényállást (erre eszköztárral sem rendelkezik), vagy azt, hogy egy meghatározott cselekményt milyen jogszabály alapján kell megítélni, ugyanúgy az általános hatáskörű bíróságnak sincs hatásköre annak megállapítására, hogy valamely személy magatartását az Alaptörvény nem védi, ha az Alkotmánybíróság a konkrét ügyben (ugyanazon személy ugyanazon magatartása kapcsán) ezzel ellentétesen határozott.
- [33] Ez a megközelítés áll összhangban azzal, hogy a bírósági szervezet legfőbb szerve a Kúria, az Alaptörvény védelmének a legfőbb szerve viszont az Alkotmánybíróság.
- [34] Mindezekből következően egy megismételt eljárásban hozott döntés tartalmát az Alkotmánybíróság akkor teszi ismét érdemi vizsgálat tárgyává, ha az az előző döntéshez képest új alkotmányos összefüggésre mutat rá, amellyel az Alkotmánybíróság korábbi döntése nem foglalkozott.
- [35] 2. Az Alkotmánybíróság a támadott döntés Alaptörvénnyel való összhangját ezen elvi alapok mentén vizsgálta.

- [36] 2.1. Jelen ügyben az 1. és 2. tényállási pont kapcsán a támadott döntés alkotmányosságával összefüggésben az alábbiak állapíthatók meg.
- [37] A Kúria a támadott döntésben – az Alkotmánybíróság által nem vitatható módon – azt állapította meg, hogy a „rasszista” és a „romákat hátrányos helyzetbe hozza” állításokat az indítványozó tette, és ezek a régi Btk. becsületsértés különös részi tényállásába ütköző kifejezések. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság hatásköre arra terjed ki, hogy vizsgálja: ezek a kifejezések az adott szövegkörnyezetben a védett véleménynyilvánítás szabadságába tartoznak-e.
- [38] Az, hogy az Alkotmánybíróság nem folytat ténybíráskodást, nem jelenti azt, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága határainak megállapítása során ne tulajdoníthatna jelentőséget annak, hogy egy kifejezést mikor, milyen körülmények között használtak és kire vonatkoztattak. Nincs akadálya annak sem, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága és a jó hírnév védelme közti mérlegelés eredményeképp eltérő következtetésre jusson, mint a támadott döntés. Épp ellenkezőleg: ez a felülvizsgálat valódi tartalma.
- [39] Az Abh. ugyanezen tényállás mentén úgy foglalt állást, hogy az 1. és 2. tényállási pontok kapcsán az indítványozó kifejezéseit a véleménynyilvánítás szabadsága védte, a bírálat ugyanis nem sértette az érintett közszereplő emberi méltóságának lényegi magját. A Kúria támadott döntése szerint ugyan a kifejezések nem csupán a szubjektív méltóság-érzetet sértik, de a döntés nem hivatkozik olyan új tényállási elemre, amely azt támasztaná alá, hogy az érintett közszereplő emberi méltóságának lényegi magja sérült.
- [40] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben nem látta okát sem annak, hogy az Abh.-ban egyszer már lefektetett érvrendszerét újragondolja, sem annak, hogy azokat további érvekkel egészítse ki. Az ott kifejtettekre utalva az Alkotmánybíróság megállapítja: azzal, hogy a Kúria támadott döntése hatályában fenntartott olyan bírósági döntéseket, amelyek az indítványozó védett véleménynyilvánítását bűncselekménynek minősítették, megsértette az indítványozó Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében rögzített jogát.
- [41] 2.2. A 3. tényállási ponttal összefüggésben az Alkotmánybíróság a következőkre mutat rá.
- [42] A támadott döntés abban különbözik az Abh.-ban elbírált döntéstől, hogy a Kúria nem azt az álláspontot hagyta helyben, hogy nincs helye a valóság bizonyításának, hanem – implicit módon elismerve, hogy az állítás a közügyek megvitatásával függött össze – arra hivatkozott, hogy a becsület csorbítására alkalmas tény valóságát a bizonyítási eljárás keretében a szükséges körben megvizsgálta, és a tény nem bizonyult valósnak (Indokolás [90]–[94]). A Kúria álláspontja szerint nincs szükség a valóság bizonyításának alakszerű elrendelésére, ha a bírósági eljárás egyebekben vizsgálta az állítás valóságát.
- [43] Az Abh. arra tekintettel tartotta az ott vizsgált bírói döntést alaptörvény-ellenesnek, hogy az nem rögzítette, hogy a sértettre vonatkozó tényállítás miért került ki a közügyek vitájának a köréből (Indokolás [43]). Következtetésképp a közügyek vitája során lehetőséget kell adni a terheltnek arra, hogy a tényállásszerűen rágalalmazást megvalósító állításának valóságát bizonyítsa.
- [44] Az Abh.-ból az következik, hogy terheltnek a közügyek vitatása során tett, közszereplő becsületét sértő tényállítás kapcsán lehetőséget kell adni arra, hogy a valóságot bizonyítsa. A „bizonyítás” során a terheltnek eljárási jogosultságai vannak, az eljárási cselekményekre észrevételeket, indítványokat tehet, amelyek befolyásolhatják a végső bírósági döntést. Mindezeket nem pótolja, ha felülvizsgálati eljárás keretében (amikor új bizonyítékok felvételére nincs mód) a Kúria azt a következtetést vonja le, hogy a terhelti állítás valótlansága már megállapításra került.
- [45] Az Alaptörvény IX. cikke a tényállításokat is védi. A véleménynyilvánítás szabadságának egyik garanciája, hogy a bíróságok az alapeljárás keretében is vizsgálják a terhelti állítás valóságtartalmát, és a terheltnek formalizált keretek között van lehetősége eljárási jogainak érvényesítésére. Mivel erre a támadott döntés nem biztosított lehetőséget, az az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésével ellentétes.
- [46] 3. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott döntés az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésébe ütközik. Ezért az Alkotmánybíróság a döntést megsemmisítette.
- [47] A támadott döntéssel felülvizsgált más bírósági döntéseket az Alkotmánybíróság az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján semmisítette meg.

V.

- [48] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján, az alkotmányjogi kérdés jelentőségére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2019. október 15.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/604/2019.

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [49] Eltér az álláspontom a jelenlegi alkotmánybírói többségtől a véleménynyilvánítás szabadságának a közügyek körében lehetséges gyalázkodó vélemények védelme terén a becsületsértés vádja alóli mentesülésnél, és ezt az ez ügyben hozott korábbi többségi döntéshez fűzve különvéleményemben így foglaltam össze: „A mostani többségi határozat követi a '90-es években a láthatatlan alkotmány keretében létrejött kitérített értelmezést, és az emberi lényegként felfogva ez két irányban is elszakítja az emberi méltóság fogalmát a megaláztatás tilalmától. Egyrészt bármit bele lehet így érteni, amit az egyes értelmező az emberi lényeggel érintkezőként azonosít, de másrészt le is szűkíti a tartalmát, mert lehet ugyan valami megalázó, de az emberi lényeg szempontjából közömbös, és akkor ez nem szankcionálható. Így míg a legtöbb esetben a láthatatlan alkotmány alapformulájaként használt emberi méltóság az aktivista alkotmánybíráskodás krédójaként működött, addig a véleménynyilvánítási szabadság korlátjaként kifejezetten passzívista, engedő jelleget kapott ebben az értelmezésben. Ebben a határozatban is ez tette lehetővé, hogy a többségi határozat helyt adjon az indítványozó kérelmének, és megsemmisítse a megalázó kifejezések használata miatt nagyon is megalapozott bírói döntést, amit én nem tudtam elfogadni. A vitatott értelmezés kritikájaként még azt is hozzá lehet tenni, hogy a IX. cikkben foglalt szabadságjog esetében az egyes embert megillető emberi méltóság mellett a nemzeti, vallási stb. közösségek méltóságát is a véleménynyilvánítási szabadság korlátjaként említve – szintén az Alaptörvény negyedik módosításaként beiktatva – nyilvánvaló, hogy a gyalázkodás és a megalázás ellen védi ezt. Így a kiáltó ellentét a két értelmezés között – absztrakt emberi lényeg védelme, illetve megalázás elleni védelem – különösen nyilvánvaló.” (3263/2018 (VII. 20.) AB határozat, Indokolás [67]) Így nem tudtam támogatni most sem a határozatnak ezt az általam elvetett értelmezésen nyugvó megsemmisítési rendelkező részét.

Budapest, 2019. október 15.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

- [50] Az Abtv. 66. § (2) bekezdésében biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom a határozathoz.
- [51] Nem értek egyet a Rendelkező rész 1. és 2. pontjaiban foglalt megsemmisítő rendelkezésekkel és az azokhoz fűzött indokolással, az alábbiak okán.
- [52] A jelen alkotmányjogi panasz előzményének tekinthető ügyben az Alkotmánybíróság az Abh.-ban azért semmisítette meg a Kúria Bfv.I.704/2015/9. számú végzését, mert abban a Kúria nem ismerte fel és vonta le az alkotmányos következményeket. Ugyanis az alapügy 1. és 2. tényállási pontjaiban foglalt közlések tekintetében a Kúria – elfogadva az első- és másodfokon eljáró bíróságok jogi álláspontját – azért találta megállapíthatónak a terhelt büntetőjogi felelősségét, mert az ismertetett kijelentések „már a becsületérzést sértik”, holott az alkotmánybírói gyakorlatból ennél szigorúbb mérce következik (lásd: Abh., Indokolás [39]–[40]). Ezen kívül, a 3. tényállási pontban foglalt közlés esetén a Kúria nem adott számot arról, hogy az inkriminált tényállítás milyen szempontok mérlegelésével került ki a közügyek vitájának köréből (lásd: Abh., Indokolás [43]).
- [53] Az Abh.-ban számon kért alkotmányos követelmények jellege egyértelműen jogkérdést érintett, ezzel összhangban az Alkotmánybíróság kizárólag a Kúria végzését semmisítette meg, ami – ahogy a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény szabályainak ismertetésével a Kúria is rámutatott a jelen ügyben támadott végzésében (lásd: Bfv.III.1075/2018/11. számú végzés, Indokolás [26]–[28]) – értelemszerűen a felülvizsgálati eljárás megismétlését vonta maga után jogkövetkezményként.
- [54] Jelen ügyben tehát az alkotmányos felülvizsgálat tárgya az lehetett, hogy a Kúria a megismételt felülvizsgálati eljárásban eleget tett-e az Alkotmánybíróság által az Abh.-ban írt alkotmányos követelményeknek, nevezetesen annak, hogy az alapügy 1. és 2. tényállási pontjaiban foglalt közlések tekintetében alkalmazza az alkotmánybírói gyakorlatból fakadó szigorúbb mércét, míg a 3. tényállási pontban foglalt közlés esetén számot adott-e arról, hogy az miért került ki a közügyek vitájának köréből.
- [55] Álláspontom szerint a Kúria e kötelezettségeknek eleget tett.
- [56] Ugyanis a Kúria végzésében egyértelműen leszögezi, hogy a rágalmazás és a becsületsértés bűncselekményei esetén „közömbös, hogy a tényközlés [tényállítás, híresztelés] vagy kifejezés használata a sértett becsületérzését ténylegesen érintette, sértette-e” (lásd: Bfv.III.1075/2018/11. számú végzés, Indokolás [66]). A Kúria hangsúlyozta továbbá, hogy az említett bűncselekmények tényállásszerűsége mellett mindig vizsgálni kell a jogellenességet (társadalomra veszélyességet) is, hiszen az egyébként tényállásszerű (tehát becsület csorbítására egyébként alkalmas) közlés sem minden esetben valósít meg bűncselekményt, ha valamilyen körülmény kizárja a jogellenességet (lásd: Bfv.III.1075/2018/11. számú végzés, Indokolás [67]–[68]). Utóbbinak azért van különös jelentősége jelen ügy szempontjából, mert a jogellenesség feltétele meglétének a vizsgálata az a jogalkalmazói tevékenység, ahol – a büntetőjogi dogmatikához igazodó módon – meg lehet teremteni a rendes bíróságok ítélezési gyakorlatának az Alaptörvénnyel való összhangját. Másként fogalmazva, a büntetőügyekben (ahogy szabálysértési ügyekben is) a versengő alapjogok kollíziója – jelen ügyben tehát a véleménynyilvánítás szabadságának és végső soron az emberi méltósághoz való jogának összeütközése – a jogellenesség vizsgálata során oldható fel a szembenálló alapjogok – alkotmányos teszteken alapuló – összemérésével {vö. 1/2019. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [80]; 14/2019. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [83]}.
- [57] Nézetem szerint ezt a vizsgálatot a Kúria a konkrét ügyben elvégezte, így tehát nem önmagában a közlések a becsületsértő jellege miatt döntött úgy, hogy az inkriminált kijelentések bűncselekménynek minősülnek.
- [58] Az alapügy 3. tényállási pontjában foglalt közlés kapcsán a Kúria az ismételt felülvizsgálat során hozott végzésében rámutatott arra, hogy az a kérdés, hogy a sérelmezett állítás közügyek vitásának körébe esik-e vagy sem, a közlés körülményeinek vizsgálatával dönthető el, valamint rögzítette, hogy az alapügyben eljáró bíróságok – bár formális döntést nem hoztak erről, de – lefolytatták a valóság bizonyítását, a közérdekre figyelemmel, tehát a Kúria számot adott arról, hogy az adott kijelentés a közügyeket is érinti, de azt valótlannak értékelte, ezért az indítványozó nem mentesülhetett a büntetőjogi felelősség alól (lásd: Bfv.III.1075/2018/11. számú végzés, Indokolás [54], [87]–[93]).

- [59] Nézetem szerint tehát jelen ügyben a Kúria végzésének – illetve az elsőfokú, valamint másodfokú bírósági döntések – megsemmisítésére nem kerülhetett volna sor, hiszen a Kúria az Alaptörvény 28. cikkében foglalt kötelezettségét teljesítve járt el az ügyben. Ezzel együtt pedig helyesen jutott arra a következtetésre, hogy amennyiben egy cselekmény beleillik valamely bűncselekmény törvényi tényállásába (még ha ezt a véleménynyilvánítás alapjogára hivatkozva valósítja is meg), az elkövető kizárólag a Btk. rendelkezései alapján mentesülhet a büntetőjogi felelősség alól. Amennyiben tehát egy verbális cselekmény bűncselekményt (tehát tényállásszerű, bűnös és jogellenes cselekményt) valósít meg, és a büntetőjogi felelősségre vonás egyik akadálya sem merül fel, a cselekményt megvalósító személy nem a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jogát gyakorolja [vö. 1/2019. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [98]].

Budapest, 2019. október 15.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Az Alkotmánybíróság 30/2019. (XI. 4.) AB határozata a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 144. § (6) bekezdésével összefüggésben a közterület- használatról szóló jogszabályok alkalmazásánál alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése alapján a Ve. 144. § (6) bekezdésével összefüggésben a közterület-használatról szóló jogszabályok alkalmazásánál alkotmányos követelményként állapítja meg: a választási kampányt szolgáló önálló hirdető-berendezések és óriásplakátok elhelyezésére irányuló kérelemről észszerű időn belül kell döntenet. A jelöltek és jelölő szervezetek esélyegyenlőségét biztosítva alkotmányos garancia, hogy legalább a közterület egy kijelölt részén az önálló hirdető-berendezések és óriásplakátok elhelyezése lehetővé váljék a kampányidőszakban. Kampányidőszakban a véleményszabadsággal összemérhető súlyú okból tagadható meg az önálló hirdető-berendezések és óriásplakátok elhelyezésére irányuló kérelem teljesítése.
2. Az Alkotmánybíróság a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 144. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] Nagy Róbert, a helyi önkormányzatok 2019. évi választásán a VAGY Közéleti Egyesület jelölő szervezet jelöltjeként nyilvántartásba vett egyéni választókerületi képviselőjelölt jogi képviselő (dr. Hüttl Tivadar ügyvéd) útján eljárva az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése, valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Az indítványozó – az Alkotmánybíróságra 2019. október 21-én érkezett – alkotmányjogi panaszában a Ve. 144. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte.

- [2] Az egyéni választókerületi képviselőjelölt indítványozó a helyi önkormányzatok 2019. évi választásának kampányidőszakában választási plakátokat kívánt elhelyezni Gyöngyös város különböző pontjain. 2019. szeptember 2-án az indítványozó – a Ve. 144. § (6) bekezdése értelmében a közterület-használatról szóló jogszabályok alapján – a helyi önkormányzathoz fordult a 2019. augusztus 31. és 2019. október 14. közötti időtartamra vonatkozó közterület-használati megállapodás megkötésére irányuló kérelmével. A helyi önkormányzat – az indítványozó állítása szerint – a kérelemre több mint egy hónapig nem válaszolt. A helyi önkormányzat hallgatása miatt az indítványozó 2019. szeptember 23-án kifogással élt, sérelmezve azt, hogy a helyi önkormányzat indokolatlanul korlátozza a választáson induló jelölőszervezetek kampányban való részvételét, s ezzel megsérti a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjában előírt jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás választási alapelvét.
- [3] Gyöngyös Város Helyi Választási Bizottsága 65/2019. (IX. 26.) HVB határozatával az indítványozó kifogását elutasította. A helyi választóbizottság azzal érvelt, hogy a városi főépítész 2019. szeptember 6-án kelt véleményében tájékoztatta az indítványozót arról, hogy az általa kihelyezni kívánt hirdetőállványok városképi szempontból nem támogathatóak, nem illenek a városképbe. A városi főépítész hivatkozott továbbá arra, hogy kampányanyagok elhelyezésére a már meglévő, ingyenesen igénybe vehető önkormányzati hirdetőfelületek használata javasolt. Gyöngyös Város Polgármestere továbbá 2019. szeptember 23-án „külön nyilatkozatban utasította el a 6 db (valamint további 32 db, kampányhoz felhasználandó hirdetőfelületre irányuló) közterület-használati igénybejelentés teljesítését”. A városi főépítész levelét, valamint a polgármester nyilatkozatát a helyi választóbizottság úgy értékelte, hogy az indítványozó által állított jogsértés, vagyis a helyi önkormányzat hallgatása nem áll fenn, a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás választási alapelve nem sérült.
- [4] Az indítványozó fellebbezése alapján eljárva a Heves Megyei Területi Választási Bizottság 52/2019. (X. 1.) határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta. A területi választási bizottság lényegében arra hivatkozott, hogy a kampányanyagok elhelyezésére Gyöngyös város területén ingyenesen igénybe vehető önkormányzati hirdetőfelületek használata volt javasolt; más kampánycélú hirdető-berendezés kihelyezését erre tekintettel nem engedélyezték. A területi választási bizottság mindebből azt a következtetést vonta le, hogy az indítványozó a konkrét jogsérelmét nem igazolta, s így nem volt megállapítható a Ve. alapelveinek sérelme.
- [5] Az indítványozó a területi választási bizottság határozata ellen felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő. A felülvizsgálati kérelem folytán eljáró Debreceni Ítéltábla Pk.II.20.430/2019/2. számú végzésével a másodfokú határozatot helybenhagyta. Az eljáró bíróság döntése abból indult ki, hogy a Ve. 144. § (6) bekezdése szerint a választási kampányt szolgáló önálló hirdető-berendezés elhelyezésére a közterület-használatról szóló jogszabályokat kell alkalmazni, a konkrét esetben Gyöngyös Város Önkormányzata Képviselőtestületének a közterületek rendeltetésétől eltérő használatáról szóló 25/2000. (IX. 20.) önkormányzati rendeletét. A rendelet értelmében az önálló hirdető-berendezés elhelyezéséhez a tulajdonossal kötött közterület-használati megállapodás szükséges. Az eljáró bíróság a Ve. alapelveinek sérelmét nem tartotta vizsgálhatónak a helyi önkormányzati rendelet által szabályozott konkrét eljárással összefüggésben, ami a kampánycélú hirdető-berendezései kihelyezését az indítványozó számára nem tette lehetővé.
- [6] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában előterjesztett álláspontja szerint a Ve. 144. § (6) bekezdése sérti az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében garantált véleménynyilvánítás szabadságát. Állítása szerint a Ve. támadott rendelkezése következtében törvénynél alacsonyabb szintű jogszabályok ellehetleníthetik, hogy a választási kampány idején a plakátjainak helyet biztosító önálló hirdető-berendezéseket ideiglenesen kihelyezzen. Véleménye szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés az, hogy az önkormányzatok rendelkeznek-e megfelelő jogalkotási felhatalmazással arra, hogy a választási kampányt érintően a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozó szabályokat alkossanak. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tartotta továbbá azt, hogy az önálló hirdető-berendezések kihelyezését illetően milyen garanciális jellegű eljárási szabályoknak kell érvényesülniük. Sérelmezte, hogy a Ve. támadott szabálya, illetve az általa alkalmazandó további szabályok alapján a jogforrási hierarchiában a törvénynél alacsonyabb szintű, pontosan meg nem határozott körű jogszabályok alkalmazásával a véleménynyilvánítás szabadságát szükségtelen és aránytalan módon, legitim cél nélkül lehet alaptörvényellenesen korlátozni.

II.

- [7] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezése:
„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”
- [8] 2. A Ve. érintett rendelkezése:
„144. § (6) A választási kampányt szolgáló önálló hirdetőberendezés elhelyezésére, valamint az óriásplakátok vonatkozásában a közterület-használatról szóló jogszabályokat kell alkalmazni.”

III.

- [9] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerint eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés értelmében az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [10] Az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján a normakontrollra irányuló panaszában a Debreceni Ítéltáblának az ügy érdemében hozott, rendes jogorvoslattal nem támadható döntése ellen fordult az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozó a Debreceni Ítéltábla végzését 2019. október 8-án vette kézhez, alkotmányjogi panaszát 2019. október 11-én 16 óra előtt – tehát a Ve. 233. § (1) bekezdésében írt határidőben – nyújtotta be a Debreceni Ítéltáblához az Alkotmánybírósághoz címezve. Az indítványozó alkotmányjogi panasz 2019. október 21-én érkezett az Alkotmánybíróságra. Az indítványozó mint a választási kampányban jelölt, érintettnek minősül, mert a Debreceni Ítéltábla végzése az indítványozó felülvizsgálati kérelmét bírálta el. A kérelem megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésébe foglalt feltételeknek, tartalmazza ugyanis: a) azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza [Abtv. 26. § (1) bekezdés]; b) az eljárás megindításának indokát (a támadott jogszabályi rendelkezés következményeként az indítványozó kampánycélú hirdetőberendezéseinek kihelyezése ellehetetlenült); c) az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést [Ve. 144. § (6) bekezdés]; d) az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [IX. cikk (1) bekezdés]; e) indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírósági döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével; f) kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azt.
- [11] 2. Az előadó alkotmánybíró az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján az alkotmányjogi panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet terjesztett a testület elé.

IV.

- [12] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [13] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja szerint az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját.
- [14] Ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz alapján vizsgálta, hogy a Ve. 144. §-ának az indítványozó által támadott (6) bekezdése ellentétes-e az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésével.
- [15] Az Alkotmánybíróság a 3130/2018. (IV. 19.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) leszögezte:
- [16] „A kampányidőszakot megelőző időszak szabályaihoz képest kampányidőszakban kiszélesednek a véleménynyilvánítási lehetőségek. Ennek okát egyebek között az Alkotmánybíróság 5/2015. (II. 25.) AB határozata és 7/2014. (III. 7.) AB határozata fogalmazta meg: »[a] választási kampány a közügyek szabad vitatásának egyik, a választójog szabályai körébe vont megnyilvánulása. E nélkül a választópolgárok nem, vagy csak komoly nehézségek árán tudnák eldönteni, hogy mire szavazzanak. A választási kampány során tehát nemcsak egyszerűen a közügyeket vitatják meg az emberek, hanem tájékozódnak annak érdekében, hogy a szavazás napján megfontolt döntést tudjanak hozni.«

A Ve. nemcsak a klasszikus papír alapú ragasztásokat tekinti plakátnak, hanem rögzíti, hogy a választási kampány tekintetében plakátnak minősül a falragasz, bármilyen felirat, a szórólap, a vetített kép, az embléma, függetlenül attól, hogy milyen formában, milyen méretben, milyen hordozóanyagon jelenik meg. Ebben az időszakban a jelölő szervezetek (pártok) és a jelöltek engedély és bejelentés nélkül készíthetnek választási plakátot [Ve. 144. § (2) bekezdés]. [...]

Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítási szabadság kiterjed a választási kampány során a jelöltek és a jelölő szervezetek által folytatott kampány tevékenységre, amelynek egyik eszköze a választási plakátok készítése és elhelyezése. Ennek megfelelően a választási plakátok elhelyezését korlátozó szabályok a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását jelentik. A választási plakát elhelyezésének a megtiltása a véleménynyilvánításhoz való jogot közvetlenül korlátozza, így arra csak törvényben kerülhet sor. A Ve. a plakátra vonatkozóan önálló szabályokat tartalmaz. E szabályozás lényeges tartalma szerint plakát a kampányidőszakban – a Ve. 144. § (4)–(7) bekezdésben meghatározott kivételekkel – korlátozás nélkül elhelyezhető.” (Indokolás [31]–[33])

- [17] A Ve. 144. § (6) bekezdése szerint a választási kampányt szolgáló önálló hirdető-berendezés elhelyezésére, valamint az óriásplakátok vonatkozásában a közterület-használatról szóló jogszabályokat kell alkalmazni. A Ve. ezen rendelkezése tehát a közterület-használatról szóló jogszabályok alkalmazásának kötelezővé tételével a választási plakátok elhelyezését korlátozó szabályok alkalmazását rendeli el, amely így a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását jelenti.
- [18] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint „[a]z alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”
- [19] A Ve. támadott rendelkezése önmagában törvényi szintű szabály. A Ve.-nek a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozó törvényi rendelkezését alkotmányos érték, a társadalom szükségletei érdekében a közterület szabályozott és rendezett módon történő használatának biztosításán keresztül végeredményben a közrend védelme teszi indokolttá. E céllal összefüggésben a Ve. 144. § (6) bekezdése önmagában véve nem minősül a véleménynyilvánítási szabadság aránytalan korlátozásának sem, hiszen e rendelkezés alapján nem, hanem csak a közterület-használatról szóló konkrét jogszabályok tartalma alapján vizsgálható, illetve dönthető el, hogy nem valósítanak-e meg a legitim céllal összhangban nem álló, aránytalan korlátozást.
- [20] Mindezt figyelembe véve megállapítható volt, hogy a Ve. 144. § (6) bekezdése nem minősül az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése által védett véleménynyilvánítási szabadság alaptörvény-ellenes korlátozásának. Ezért az Alkotmánybíróság a Ve. 144. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

V.

- [21] Az Abtv. 46. § (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie. Az Alkotmánybíróság jelen esetben az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló konkrét ügy nyomán az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében garantált véleménynyilvánítási szabadsághoz való jog védelme érdekében az Abtv. 46. § (3) bekezdésében foglaltak alapján, hivatalból eljárva szükségesnek látta alkotmányos követelmény(ek) megállapítását. Az alkotmányos követelmény(ek) az indítvánnyal támadott Ve. 144. § (6) bekezdésének az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésével összhangban álló értelmezését és alkalmazását segíti(k) elő.
- [22] A Ve. 144. § (6) bekezdése a választási kampányt szolgáló önálló hirdető-berendezés elhelyezésére, valamint az óriásplakátok vonatkozásában a közterület-használatról szóló jogszabályokat rendeli alkalmazni. E jogszabályok alkalmazásánál azonban nem lehet figyelmen kívül hagyni azt, hogy amennyiben e jogalkalmazói tevékenységre a Ve. 144. § (6) bekezdése alapján kerül sor, akkor a közterület-használatról szóló jogszabályok alkalmazása szükségszerűen kihat a választási kampány során a jelöltek és a jelölő szervezetek által folytatott kampány tevékenységre, ami az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítási szabadság védelme alatt áll (Abh., Indokolás [33]). A választási plakát, s ennek révén a választási kampányt szolgáló önálló hirdető-berendezések és óriásplakátok elhelyezésével kapcsolatban ezért csak olyan jogértelmezés és olyan jogalkalmazói gyakorlat lehet megengedett, ami nem vezet a véleménynyilvánításhoz való jog szükségtelen és aránytalan korlátozására.

- [23] Ennek érdekében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése alapján a Ve. 144. § (6) bekezdésével összefüggésben a közterület-használatról szóló jogszabályok alkalmazásánál alkotmányos követelményként állapítja meg: a választási kampányt szolgáló önálló hirdető-berendezések és óriásplakátok elhelyezésére irányuló kérelemről észszerű időn belül, a Ve. szerinti feszes, napokban meghatározott határidőben kell döntést hozni. Biztosítani kell továbbá a jelöltek és jelölőszervezetek esélyegyenlőségét, mégpedig úgy, hogy legalább a közterület egy kijelölt részén az önálló hirdető-berendezések és óriásplakátok elhelyezése lehetővé váljék a kampányidőszakban. Kampányidőszakban a véleményszabadsággal összemérhető súlyú okból tagadható meg az önálló hirdető-berendezések és óriásplakátok elhelyezésére irányuló kérelem teljesítése. Az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánítás szabadságának az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése szerinti védelmét a rendelkező részben megfogalmazott alkotmányos követelménnyel (követelményekkel) kívánta biztosítani.

VI.

- [24] A határozat közzététele a Magyar Közlönyben az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondatán alapul.

Budapest, 2019. október 29.

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

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
Dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1686/2019.

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [25] Nem támogatom a rendelkező részben foglalt döntést, mert álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítania az alábbi indokok miatt.
- [26] 1. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint kampányidőszakban kiszélesednek a véleménynyilvánítási lehetőségek {3130/2018. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [31]; 3154/2018. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [27]}. Ennek oka – amint erre a határozat indokolása utal –, hogy „[a] választási kampány a közügyek szabad vitatásának egyik, a választójog szabályai körébe vont megnyilvánulása” {5/2015. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [24]–[25]}. Az eljáró bíróságok ezért a konkrét ügyben a Ve. 144. § (6) bekezdésének alkalmazása során sem tekinthettek el az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének relevanciájától.

- [27] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában jellemzően rámutat, hogy a bíróságoknak arra kell törekedniük, hogy az előttük folyamatban lévő ügyben alkalmazandó anyagi jogi és eljárásjogi normák adta értelmezési mozgástér keretein belül az ügy alapjogi érintettségére tekintettel legyenek, és az érintett alapjog alkotmányos tartalmát döntésükben – összhangban az alkalmazandó normákkal – érvényre juttassák. Ha pedig az alkalmazandó normának nincs ilyen értelmezési lehetősége, a norma alaptörvény-ellenes.
- [28] 2. Az adott ügyben a bíróság azt állapította meg, hogy a Ve. 144. § (6) bekezdése egyértelmű értelmezési tartalmat hordoz: a választási kampányt szolgáló önálló hirdető-berendezés elhelyezésére a közterület-használatról szóló jogszabályokat kell alkalmazni. Ez a jelen esetben a 25/2000. (IX. 20.) önkormányzati rendelet előírásait jelenti, amely szerint az önálló hirdető-berendezés elhelyezéséhez a tulajdonossal kötött közterület-használati megállapodás szükséges. A bíróság – utalva a Kúria eseti döntésére is (Kúria, Kvk.II.37.307/2014/3.) – megállapította, hogy a Ve. olyan típusú kifejezett szabályozást nem tartalmaz, amely arra utalna, hogy az egyes választásokkal érintett időszakokban a választási eljárásban részt nem vevő állami szervezeteknek alaptevékenységükhöz kötődő feladat-és hatáskörüket a korábbiól eltérően kellene gyakorolniuk.
- [29] Véleményem szerint az eljáró bíróság jogértelmezése az Alaptörvény hivatkozott rendelkezésének megfelel, ezért az Alaptörvény 28. cikkére és az alkalmazott anyagi jogi norma értelmezési lehetőségeire is figyelemmel, nem tárható fel olyan jogértelmezési hiba, amely a bírói döntés alaptörvény-ellenességét megalapozta volna. A bíróság a Ve. 144. § (6) bekezdésének egyértelmű tartalmát juttatta kifejezésre.
- [30] 3. A fentiek mellett azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítási szabadság kiterjed a választási kampány során a jelöltek és a jelölőszervezetek által folytatott kampánytevékenységre, amelynek egyik eszköze a választási plakátok készítése és elhelyezése. Ennek megfelelően a választási plakátok elhelyezését korlátozó szabályok a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását jelentik. A választási plakát elhelyezésének a megtiltása a véleménynyilvánításhoz való jogot közvetlenül korlátozza, így arra csak törvényben kerülhet sor [3130/2018. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [33]].
- [31] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben azt állapította meg, hogy a Ve. 144. § (6) bekezdése önmagában véve nem minősül a véleménynyilvánítási szabadság aránytalan korlátozásának, mert e rendelkezés alapján nem, hanem csak a közterület-használatról szóló konkrét jogszabályok tartalma alapján vizsgálható, illetve dönthető el, hogy megvalósítanak-e a legitim céllal összhangban álló, aránytalan korlátozást.
- [32] Álláspontom szerint ugyanakkor a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását jelentő szabályoknak törvényen kell alapulniuk, így nem alapulhatnak a közterület-használatról szóló jogszabályokon.
- [33] A szabályozás ezért a jelenlegi formájában nem biztosítja a véleménynyilvánítás szabadságának következetes érvényesülését azáltal, hogy nem tartalmaz garanciális rendelkezéseket az érintett alapjogok (alkotmányos értékek) egymásra tekintettel történő, alkotmányosan elfogadható korlátozáson alapuló érvényesüléséhez.
- [34] Mindezek alapján, álláspontom szerint, a szabályozás kiegészítése szükséges annak érdekében, hogy a véleménynyilvánítás érvényesülésének garanciái a törvényi szabályozásban – a jogalkalmazás számára egyértelmű normatartalommal – biztosítva legyenek.
- [35] 4. Megjegyzem továbbá, hogy álláspontom szerint a Ve. 144. § (6) bekezdésével és az annak alapján alkalmazandó jogszabályok értelmezési lehetőségével nem minden esetben egyeztethetők össze az Alkotmánybíróság által az alkotmányos követelményben meghatározott értelmezési szempontok.

Budapest, 2019. október 29.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

**Az Alkotmánybíróság 31/2019. (XI. 4.) AB határozata
az egyes közúti közlekedési szabályokra vonatkozó rendelkezések megsértésével kapcsolatos
bírsággal összefüggő hatósági feladatokról, bírságok kivetésének részletes szabályairól és a bírságok
felhasználásának rendjéről szóló 42/2011. (VIII. 11.) NFM rendelet 6. § (1) bekezdése szövegrésze, valamint
3. melléklet 12. pontja szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről,
és bármely folyamatban lévő ügyben történő alkalmazásának kizárásáról**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Pokol Béla és dr. Salamon László* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az egyes közúti közlekedési szabályokra vonatkozó rendelkezések megsértésével kapcsolatos bírsággal összefüggő hatósági feladatokról, bírságok kivetésének részletes szabályairól és a bírságok felhasználásának rendjéről szóló 42/2011. (VIII. 11.) NFM rendelet 6. § (1) bekezdésének „a tájékoztatástól számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető” szövegrésze, valamint a 3. melléklet 12. pontjának „A jelen tájékoztatás átvételétől számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető.” szövegrésze alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.
2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az egyes közúti közlekedési szabályokra vonatkozó rendelkezések megsértésével kapcsolatos bírsággal összefüggő hatósági feladatokról, bírságok kivetésének részletes szabályairól és a bírságok felhasználásának rendjéről szóló 42/2011. (VIII. 11.) NFM rendelet 6. § (1) bekezdésének „a tájékoztatástól számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető” szövegrésze a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban lévő 107.K.27.801/2018. számú ügyben, valamint bármely folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

- [1] A Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az előtte 107.K.27.801/2018. szám alatt közigazgatási bírság ellen indított, folyamatban lévő közigazgatási perben az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását, és indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a perben alkalmazandó, az egyes közúti közlekedési szabályokra vonatkozó rendelkezések megsértésével kapcsolatos bírsággal összefüggő hatósági feladatokról, bírságok kivetésének részletes szabályairól és a bírságok felhasználásának rendjéről szóló 42/2011. (VIII. 11.) NFM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 6. § (1) bekezdés első mondata és a 3. melléklet 12. pontja „A jelen tájékoztatás átvételétől számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető.” szövegrésze alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg. Kérte a megsemmisített jogszabályi rendelkezés általános és a bíróság előtt folyamatban lévő perben történő alkalmazási tilalmának elrendelését. A bíróság egyidejűleg a per tárgyalását felfüggesztette.
- [2] 1. A bírói kezdeményezésre okot adó ügy lényege és az indítványban foglaltak az alábbiak szerint foglalhatók össze.
- [3] 1.1. Az indítványozó bíróság előtt fekvő ügy felperese lakott területen a balra kanyarodni tilos tábla hatályát nem vette figyelembe, és gépjárművével balra kanyarodott. A Kecskeméti Városrendészet mint hatóság eljáró tagjai a közlekedési szabályszegés észlelését követően a helyszínen közlekedésrendészeti intézkedést foganatosítottak a felperessel szemben, és tájékoztatták a felperest a közlekedési szabályszegés elkövetéséről, valamint 50 000 Ft közigazgatási bírság megfizetésére kötelezték. A tájékoztatóban szerepel, hogy a felperes a jogsértés elkövetését elismerte, a közigazgatási bírság kiszabását tudomásul vette, így a közigazgatási bírság jogerőre emelkedett, ellene fellebbezésnek nincs helye, azonban annak bírósági felülvizsgálatát lehet kezdeményezni jogszabálysértésre hivatkozással 30 napon belül. A felperes a jogsértés tényét nem vitatta, és a tájékoztatót saját kezűleg aláírta.

- A felperes az alperes hatósági intézkedésével szemben közigazgatási pert kezdeményezett, és keresetében arra tekintettel kérte a hatósági intézkedés megsemmisítését, hogy a GPS engedte a balra kanyarodást.
- [4] 1.2. Az indítványozó álláspontja szerint a Rendelet bírósághoz fordulás lehetőségét megteremtő szövegrészei ellentétben állnak a jogorvoslati lehetőséget nem biztosító, de a jogforrási hierarchiában magasabb helyen álló törvényi szabályozással.
- [5] Az indítványozó bíróság előadta, hogy a közigazgatási bírság helyszíni kiszabása a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) fogalomrendszere alapján közigazgatási tevékenységnek minősül, így – önmagában a Kp. szerint – bírói felülvizsgálata nem kizárt.
- [6] Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 114. § (1) bekezdése alapján az ügyfél – az önálló fellebbezéssel nem támadható végzések kivételével – a véglegessé vált döntés ellen közigazgatási pert indíthat. Fellebbezéssel támadható döntés esetén közigazgatási per akkor indítható, ha az arra jogosultak valamelyike fellebbezett, és a fellebbezést elbírálták.
- [7] A közigazgatási szabályszegések szankcióinak átmeneti szabályairól, valamint a közigazgatási eljárásjog reformjával összefüggésben egyes törvények módosításáról és egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 2017. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: átmeneti szankció törvény) 1. §-a értelmében az Ákr. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárás során megállapított jogszabálysértések esetén a közigazgatási hatósági ügyben érdemi döntéssel kiszabható jogkövetkezményekre (közigazgatási szankciókra) terjed ki. Ilyen szankció a közigazgatási bírság is.
- [8] Az átmeneti szankció törvény 3. § (7) bekezdése szerint a jogsértés teljes mértékben való elismerésével az ügyfél lemond a helyszíni bírsággal szemben őt megillető jogorvoslati jogról. Az indítványozó utalt rá, hogy a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: szankció törvény) 11. § (2) bekezdése szó szerint át fogja venni az átmeneti szankció törvény vonatkozó rendelkezését, amint az hatályát veszti.
- [9] Az indítványozó érvelése szerint tehát a helyszíni bírság esetében alapvető jelentősége van az ügyfél nyilatkozatának, amely a későbbi jogorvoslat kérdését is eldönti. Az ügyfélnek jogában áll olyan nyilatkozatot tenni, amelyben a jogorvoslati jogáról lemond. A fenti törvényi rendelkezéssel szemben viszont a Rendelet kifogásolt szövegrészei kifejezetten lehetővé teszik, hogy az eljárás alá vont ügyfél a tájékoztatástól számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálatot kezdeményezzen a jogsértést teljes mértékben elismerő nyilatkozata ellenére.
- [10] A bíróság utalt rá, hogy álláspontját erősíti a „Közigazgatási bírságok” vizsgálati tárgykörben a Kúrián felállított joggyakorlat-elemző csoport által 2015. március 23-án készített összefoglaló vélemény is, amely hasonló szempontok mentén aggályokat fogalmazott meg a Rendelet és az akkor hatályos a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény kollíziójának vizsgálata során.
- [11] 1.3. Az indítványozó bíróság álláspontja szerint a magasabb és alacsonyabb szintű jogszabályok közötti kollízió sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésben foglalt jogbiztonság alkotmányos elvét, a miniszteri rendelet és a törvényi rendelkezés között pedig az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdésének sérelmére vezető ellentét áll fenn, amely egyúttal az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésébe is ütközik.
- [12] 2. Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala előtt az Ügyrend 36. § (3) bekezdése alapján szakmai álláspontjának kifejtése céljából megkereste az igazságügyi minisztert.

II.

- [13] 1. Az Alaptörvény bírói kezdeményezésben felhívott szabályai:
„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”
„T) cikk (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”
„18. cikk (3) A Kormány tagja törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot, amely törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.”

- [14] 2. Az átmeneti szankció törvény érintett rendelkezése:
 „3. § (7) A jogsértés teljes mértékben való elismerésével az ügyfél lemond a helyszíni bírsággal szemben őt megillető jogorvoslati jogról.”
- [15] 3. A Rendelet támadott rendelkezései:
 „6. § (1) Ha a Kkt. 20. § (4a) bekezdése alapján a bírság helyszíni kiszabásának van helye, a hatóság eljáró tagja ezt közli a szabályszegővel, egyben tájékoztatja, hogy ha a jogsértés tényét nem vitatta, a döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye, a tájékoztatástól számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető. Egyúttal tájékoztatja a szabályszegéshez rendelt közúti közlekedési előéleti pontról.”
 „3. melléklet [...] 12. pontja Az ügyfél nyilatkozata
 A szabályszegés elkövetését elismerem, a tájékoztatást megkaptam, a bírságot a helyszínen készpénzben, bankkártyával megfizetem a későbbi befizetéshez készpénz-átutalási megbízást átvettem. Tudomásul veszem, hogy mivel a jogsértés tényét nem vitattam, a döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye. A jelen tájékoztatás átvételétől számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető. Tudomásul veszem, hogy a 30 napon belül meg nem fizetett bírság – a törvényes feltételek megléte esetén – adók módjára behajtható. Az eljáró hatóság megnevezése, bélyegzőlenyomata, a hatóság eljáró tagjának aláírása. Az ügyfél által történt átvételt igazoló záradék, az ügyfél aláírása.”

III.

- [16] Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e az Abtv.-ben lefektetett kritériumoknak, amelyeket már több ügyben is összefoglalt a testület {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}.
- [17] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen ügyben az eljáró bírói tanács az eljárás felfüggesztése mellett végzésben fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben konkrét, részletesen indokolt kérelmet terjesztett elő az előtte folyamatban lévő perben alkalmazandó jogszabályi rendelkezések Alaptörvénybe ütközésével kapcsolatban. Ezért nem volt akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezésben foglaltakat érdemben megvizsgálja.

IV.

- [18] A bírói kezdeményezés megalapozott.
- [19] 1. Az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a Rendelet támadott szabálya sérti-e az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdését és ezen keresztül a T) cikk (3) bekezdését, illetve a B) cikk (1) bekezdését. Ennek érdekében előbb megvizsgálta, hogy valóban létezik-e a normák közti ellentmondás, majd azt, hogy az állítólagosan fennálló ütközés sérti-e az indítványban felhívott alaptörvényi szabályokat.
- [20] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a sérelmezett rendeletbe foglalt, jelenleg is hatályos szabály úgy szól, hogy amennyiben „a bírság helyszíni kiszabásának van helye, a hatóság eljáró tagja ezt közli a szabályszegővel, egyben tájékoztatja, hogy ha a jogsértés tényét nem vitatta, a döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye, a tájékoztatástól számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető”. Ennek megfelelően – a Rendelet szövege szempontjából koherens módon – a 3. melléklet meghatározza az ügyféli nyilatkozat pontos szövegét: „Tudomásul veszem, hogy mivel a jogsértés tényét nem vitattam, a döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye. A jelen tájékoztatás átvételétől számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető.”
- [21] A Rendelet preambuluma értelmében a rendeletalkotásra való felhatalmazás az 1–3. § és az 5–13. § tekintetében a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 48. § (3) bekezdés j) pontján alapul. A Kkt. 20. § (4a) bekezdése a behajtási tilalom megsértőjére vonatkozóan úgy rendelkezik, hogy ha a „szabályszegést elkövető személye a helyszínen megállapítást nyer, a hatóság eljáró tagja határozathozatal nélkül szabja ki a bírságot, és döntését közli az elkövetővel. Ha az elkövető a jogsértés tényét nem vitatja, a döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye, amelyről az ügyfelet a helyszínen tájékoztatni kell.”
- [22] Rögzíthető tehát, hogy a bírósági felülvizsgálat lehetőségét csak a Rendelet tartalmazza, míg a Kkt. csak a fellebbezés kizárását nevesíti.

- [23] Az Alkotmánybíróság – az indítványnak megfelelően – a Rendelet kifogásolt rendelkezését a hatályos közigazgatási jogorvoslati szabályokkal is összevetette. E körben észlelte, hogy a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2018. évi CXXIII. törvény 13. §-a a szankció törvény hatálybalépését 2020. január 1. napjára módosította, így vizsgálatát a hatályos átmeneti szankció törvény alapján végezte el, amelynek a 3. § (7) bekezdése értelmében a jogsértés teljes mértékben való elismerésével az ügyfél lemond a helyszíni bírsággal szemben őt megillető jogorvoslati jogról.
- [24] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ákr. IX. fejezete határozza meg a közigazgatási eljárások jogorvoslati rendszerét, amelyben a kérelemre induló jogorvoslati eljárások között a törvény 113. § (1) bekezdés a) és b) pontja a közigazgatási pert és a fellebbezési eljárást nevesíti. Amikor tehát a szankció törvény a helyszíni bírsággal szemben, a jogsértés elismerése esetén az ügyfelet megillető jogorvoslati jogról való lemondást lehetővé teszi, mind a közigazgatási per kezdeményezésnek lehetőségét, mind a fellebbezési eljárást kizárja.
- [25] 2. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a Rendelet támadott szabályai és az átmeneti szankció törvény 3. § (7) bekezdése közti, az előbbieken megállapított ütközés sérti-e az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezéseit.
- [26] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy állandó gyakorlata szerint „a jogállamiság [B] cikk (1) bekezdés] alkotmányos alapját jelentő jogbiztonság elvének egyik garanciája a jogforrási hierarchia érvényesülése. A jogforrási hierarchia azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály tartalma nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabály rendelkezéseivel [3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [42]; 3152/2016. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [14]]. A jogszabályoknak a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét az Alaptörvény rögzíti [15. cikk (4) bekezdés, 18. cikk (3) bekezdés, 32. cikk (3) bekezdés, 41. cikk (5) bekezdés], a magasabb szintű jogszabállyal ellentétes szabályozás ezért egyúttal az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésének a sérelmét is jelenti, amely szerint jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel” [3019/2017. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [26]].
- [27] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdése a normahierarchia részeként írja elő azt, hogy a Kormány tagja által alkotott rendelet törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is utal arra, hogy „[a]z Alaptörvény juttatja kifejezésre a hierarchikus rendet, a jogszabályok egymáshoz és az Alaptörvényhez való viszonyát” [21/2017. (IX. 11.) AB határozat, Indokolás [22]]. Az Alaptörvény előbb hivatkozott bekezdése többek között azt biztosítja, hogy az Országgyűlés által megalkotott törvény tartalmát a miniszter rendeleti formát öltő döntése ne ronthassa le.
- [28] A Rendelet támadott rendelkezései olyan jogorvoslati lehetőséget nyitnak meg a jogsértést elismerő ügyfél számára, amelyet a törvény kizár. E két rendelkezés között ezért az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésének, valamint a 18. cikk (3) bekezdésének sérelmére vezető ellentét áll fenn. Emiatt az Alkotmánybíróság megsemmisítette a Rendelet 6. § (1) bekezdésének „a tájékoztatástól számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető” szövegrészét, valamint a 3. melléklet 12. pontjának „A jelen tájékoztatás átvételétől számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető.” szövegrészét.
- [29] Döntése során az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra is, hogy amennyiben az ügyfél le is mond jogorvoslati jogáról, ez nem akadályozza annak, hogy hivatalbóli jogorvoslati eljárások, illetve az ügyész közérdekvédelmi tevékenysége eredményeként az eseteleges jogsérelmet utóbb orvosolják, vagy a jogalkotó megváltoztassa a szabályozási környezetet.
- [30] 3. Az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján a megsemmisített jogszabályi rendelkezés az Alkotmánybíróság eljárására okot adó perben nem alkalmazható. Ebből az következik, hogy a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az előtte 107.K.27.801/2018. szám alatt a folyamatban lévő ügyben a Rendelet megsemmisített szövegrészeit nem alkalmazhatja.
- [31] Az Alkotmánybíróság – az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján – elrendelte továbbá a jogbiztonság védelme érdekében a megsemmisített jogszabályi rendelkezés folyamatban lévő ügyekben való általános alkalmazási tilalmát a rendelkező részben foglaltak szerint.

[32] 4. A Magyar Közlönyben történő közzététel az Abtv. 44. § (1) bekezdés első mondatán alapul.

Budapest, 2019. október 15.

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

Dr. Balsai István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcell s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1823/2018.

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [33] Nem értek egyet a határozat rendelkező részével, ezért annak elfogadását nem tudtam a szavazatommal támogatni. Az alább kifejtett indokok alapján úgy vélem, hogy az Alkotmánybíróság nem tárta fel kellő mértékben az irányadó jogszabályi környezetet, nem végzett a szabályozás összhangját érintően körültekintő vizsgálatot, ezért a levont következtetés és a megsemmisítés jogkövetkezmény alkalmazása a konkrét esetben nem megalapozott.
- [34] A határozat azon az alapon tesz javaslatot a Rendelet 6. § (1) bekezdése és a 3. melléklet 12. pontja meghatározott szövegrészeinek a megsemmisítésére, hogy a támadott rendeleti szintű szabályok és az átmeneti szankció törvény 3. § (7) bekezdése között az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezéseit sértő ütközés áll fenn.
- [35] Az Alkotmánybíróságnak megítélésem szerint a Rendelet rendelkezéseinek a vizsgálatkor alapvető jelentőséget kellett volna tulajdonítani annak, hogy a Rendelet preambuluma értelmében az 1–3. § és az 5–13. § tekintetében – így tehát a Rendelet vizsgált szabályát érintően is – a rendeletalkotásra való felhatalmazás a Kkt. 48. § (3) bekezdés j) pontján alapul. A Rendelet szabályai ezért a Kkt. szabályain alapulnak.
- [36] A Kkt. 20. § (4a) bekezdése akként rendelkezik, hogy „[h]a az elkövető a jogsértés tényét nem vitatja, a döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye, amelyről az ügyfelet a helyszínen tájékoztatni kell.” A Kkt. rendelkezéseivel összhangban állapítják meg a Rendelet kifogásolt szövegrészei, hogy „ha a jogsértés tényét [a szabályszegő] nem vitatta, a döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye, a tájékoztatástól számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető”, valamint „[a] jelen tájékoztatás átvételétől számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető”.
- [37] A határozat a Kkt. idézett rendelkezéseit értelmezve azt rója fel a szabályozás hiányosságaként, hogy a Kkt. ugyan kizárja a fellebbezés lehetőségét az érintett ügykörben, azonban nem teremt kifejezett lehetőséget a bírósági felülvizsgálatra. A határozat szövege szerint: „Rögzíthető tehát, hogy a bírósági felülvizsgálat lehetőségét csak a Rendelet tartalmazza, míg a Kkt. csak a fellebbezés kizárását nevesíti.” Mivel azonban a bírósági felülvizsgálat – a hatályos Ákr. szerinti közigazgatási per – a közigazgatásban létező általános jogorvoslati forma, nem kell kifejezett felhatalmazás az alkalmazhatóságához. Így önmagában abból, hogy a Kkt. nem nevesíti, nem vezethető le következtetés arra, hogy bírósági felülvizsgálatnak nincs helye.
- [38] További kérdésként felvethető lett volna, hogy az adott típusú eljárásokban alkalmazandó egyéb eljárásjogi szabályok, így különösen az Ákr. rendelkezései alapján az érintett ügykörben kizárt-e a bírósági felülvizsgálat lehetősége, ilyen tartalmú vizsgálatot azonban a határozat nem végez. Ennek hiányában, a Kkt. rendelkezéseit álláspontom szerint nem kellő körültekintéssel, így helytelenül értelmezve jut arra a következtetésre, hogy a Rendelet szabályai a jogszabályi hierarchiába ütközés okán megsemmisíthetők.

- [39] Ezzel szemben úgy vélem, hogy egy kellően körültekintő vizsgálat eredményeként az Alkotmánybíróságnak arra kellett volna jutnia, hogy a szabályozásban az ellentmondás nem az átmeneti szankció törvény és a Rendelet, hanem a két törvényi szintű rendelkezés: a Kkt. 20. § (4a) bekezdése és az átmeneti szankció törvény 3. § (7) bekezdése között tekinthető fennállóknak. A Rendelet szabályaival összefüggő aggályok pedig mindössze a Kkt. rendelkezéseinek való megfelelésből fakadnak.
- [40] A fentiekre, különösen a releváns törvényi szintű előírások vizsgálatának a hiányosságaira figyelemmel nem tartom megalapozottnak a határozat konklúzióját arra vonatkozóan, hogy az átmeneti szankció törvény és a Rendelet rendelkezései között ellentmondás áll fenn. Nem igazolt így az sem, hogy az alkotmányossági probléma a jogforrási hierarchia sérelméből fakad, és az alaptörvény-ellenes helyzet az alacsonyabb szintű rendelkezések megsemmisítésével megszüntethető. Ezért a határozattal nem tudtam egyetérteni, és azt a szavazatommal nem támogattam.

Budapest, 2019. október 15.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

- [41] A különvéleményhez csatlakozom azzal a kiegészítéssel, hogy – álláspontom szerint – a jelen ügyben – még a rendelkező rész 1. pontjában foglalt megsemmisítés esetén is – az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 45. § (4) bekezdésének alkalmazásával, a jogbiztonságra tekintettel, el kellett volna tekintenie az alkalmazási tilalom kimondásától.

Budapest, 2019. október 15.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [42] Nem támogatom a rendelkező részi megsemmisítést a következő indokok alapján. A bírói beadványból rekonstruálva az ügy számomra a következőképpen áll.
- [43] Az indítványozó bíró eljárásának alapjául szolgáló közlekedési szabálysértési esetet a Kkt. 20. § (4a) bekezdése szabályozza, és ez kimondja a helyszíni bírság kiszabása esetén a fellebbezés kizártságát, amit az ezt végrehajtó Rendelet 6. § (1) bekezdése úgy értelmezett, hogy ez csak a hatósági rendszeren belüli fellebbezés kizártságát jelenti, és így az ezen túli jogorvoslat a bírósági felülvizsgálat révén lehetséges. Ám az általánosabb jellegű átmeneti szankció törvény 3. § (7) bekezdése már tágabban a jogorvoslat kizártságát rögzíti a helyszíni bírság kiszabása esetén. Az indítványozó bíró mechanikusan mindkettőt felsorolta a Rendeletet támadva (lásd: indítvány 3. oldal), ám itt felmerül a két hatályos törvényi szabályozás generális versus speciális minősége, és akkor speciális Kkt. prioritása az alacsonyabb szintű szabályozás, továbbá a jogalkalmazás és a jogértelmezés szempontjából. Így ezt alapul véve az látszik megalapozottnak, hogy a Rendelet szabályozása számára a Kkt. (4a) bekezdése az irányadó és nem a generálisabb átmeneti szankció törvény, és így ennek alapján kell megvizsgálunk a beadványozó bíró által vélt jogforrási hierarchikus ellentmondást.
- [44] Az ehhez most szükséges állásfoglalásban számomra tanulságos volt az elmúlt időszakban több vitatott ügyünk, melyben éles különbséget tettünk a közigazgatási rendszeren belüli fellebbezés és a tágabb jogorvoslat között. Így ezt itt is elfogadva én úgy vélem, hogy a Rendelet jogalkotását végző jogászoknak volt alapjuk a fellebbezést és a jogorvoslatot szűkebb versus tágabb kategóriának értelmezni, és így a szűkebb fellebbezés kizártsága után a tágabb jogorvoslatba beletartozó bírósági felülvizsgálati jogot lehetőségként rögzíteni

- [45] Következésképpen a Rendelet szabályozása nem állt ellentétben a hierarchikusan magasabb Kkt. törvényi szabályozásával. Ha a törvényhozó az átmeneti szankció törvény által rögzített bírósági jogorvoslat generális kizártságát a közlekedési helyszíni bíróságok esetében is meg akarja valósítani, akkor expliciten kell megváltoztatni a Kkt. (4a) bekezdésének szabályozását, mert a későbbi generális szabályozás nem tudja érinteni a vele szembenálló korábbi speciális szabályozást azonos jogforrási szinten.
- [46] Mindezek alapján tévesnek ítélem meg a beadványozó bíró álláspontját, és nem tudtam támogatni az ennek helyt adó többségi határozat megsemmisítő rendelkezését.

Budapest, 2019. október 15.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

IX. Határozatok Tára

A miniszterelnök 121/2019. (XI. 4.) ME határozata a Magyarország Kormánya és az Egyesült Nemzetek Szervezete között az Egyesült Nemzetek Terrorizmus Ellenes Hivatala regionális programtámogató irodájának Budapesten történő felállításáról szóló megállapodás szövegének végleges megállapítására adott felhatalmazásról

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény 5. § (2) bekezdése szerinti hatáskörömben eljárva, a külgazdasági és külügyminiszter és az igazságügyi miniszter együttes előterjesztése alapján

1. felhatalmazom a külgazdasági és külügyminisztert vagy az általa kijelölt személyt a Magyarország Kormánya és az Egyesült Nemzetek Szervezete között az Egyesült Nemzetek Terrorizmus Ellenes Hivatala regionális programtámogató irodájának Budapesten történő felállításáról szóló megállapodás (a továbbiakban: Megállapodás) szövegének – a megerősítés fenntartásával történő – végleges megállapítására;
2. felhívom a külgazdasági és külügyminisztert, hogy a Megállapodás szövegének végleges megállapításához szükséges meghatalmazási okiratot adja ki;
3. felhívom a külgazdasági és külügyminisztert, valamint az igazságügyi minisztert, hogy a Megállapodás kihirdetéséről szóló törvény tervezetét a Megállapodás szövegének végleges megállapítását követően haladéktalanul terjesszék a Kormány elé.

Orbán Viktor s. k.,
miniszterelnök

A miniszterelnök 122/2019. (XI. 4.) ME határozata a Magyarország Kormánya és a Török Köztársaság Kormánya közötti kulturális együttműködési megállapodás szövegének végleges megállapítására adott felhatalmazásról

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény 5. § (2) bekezdése szerinti hatáskörömben eljárva, az emberi erőforrások minisztere, a külgazdasági és külügyminiszter, valamint az igazságügyi miniszter előterjesztése alapján

1. felhatalmazom az emberi erőforrások miniszterét vagy az általa kijelölt személyt a Magyarország Kormánya és a Török Köztársaság Kormánya közötti kulturális együttműködési megállapodás (a továbbiakban: Megállapodás) bemutatott szövegének – a jóváhagyás fenntartásával történő – végleges megállapítására;
2. felhívom a külgazdasági és külügyminisztert, hogy a Megállapodás szövege végleges megállapításához szükséges meghatalmazási okiratot adja ki;
3. felhívom az emberi erőforrások miniszterét, a külgazdasági és külügyminisztert és az igazságügyi minisztert, hogy a Megállapodás kihirdetéséről szóló kormányrendelet tervezetét a Megállapodás szövegének végleges megállapítását követően haladéktalanul terjesszék a Kormány elé;
4. visszavonom a Magyarország Kormánya és a Török Köztársaság Kormánya közötti kétoldalú oktatási együttműködési egyezmény és a Magyarország Kormánya és a Török Köztársaság Kormánya közötti kétoldalú kulturális együttműködési egyezmény szövegének végleges megállapítására adott felhatalmazásról szóló 21/2019. (III. 1.) ME határozatot.

Orbán Viktor s. k.,
miniszterelnök

**A miniszterelnök 123/2019. (XI. 4.) ME határozata
a Magyarország Kormánya és a Török Köztársaság Kormánya közötti oktatási együttműködési megállapodás
szövegének végleges megállapítására adott felhatalmazásról**

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény 5. § (2) bekezdése szerinti hatáskörömben eljárva, az emberi erőforrások minisztere, a külgazdasági és külügyminiszter, az innovációért és technológiáért felelős miniszter, továbbá az igazságügyi miniszter előterjesztése alapján

1. felhatalmazom az emberi erőforrások miniszterét vagy az általa kijelölt személyt a Magyarország Kormánya és a Török Köztársaság Kormánya közötti oktatási együttműködési megállapodás (a továbbiakban: Megállapodás) szövegének – a jóváhagyás fenntartásával történő – végleges megállapítására;
2. felhívom a külgazdasági és külügyminisztert, hogy a Megállapodás szövegének végleges megállapításához szükséges meghatalmazási okiratot adja ki;
3. felhívom az emberi erőforrások miniszterét, az innovációért és technológiáért felelős minisztert és az igazságügyi minisztert, hogy a Megállapodás kihirdetéséről szóló kormányrendelet tervezetét a Megállapodás szövegének végleges megállapítását követően haladéktalanul terjesszék a Kormány elé.

Orbán Viktor s. k.,
miniszterelnök

A Magyar Közlönyt az Igazságügyi Minisztérium szerkeszti.

A szerkesztésért felelős: dr. Salgó László Péter.

A szerkesztőség címe: Budapest V., Kossuth tér 4.

A Magyar Közlöny hiteles tartalma elektronikus dokumentumként a <http://www.magyarokozlony.hu> honlapon érhető el.

A Magyar Közlöny oldalhú másolatát papíron kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft.

Felelős kiadó: Papp Tibor ügyvezető.