

Strasbourg, 2012. június 19.

CDL-AD(2012)008

668/2012 sz. vélemény

Eredeti: angol

**JOGGAL A DEMOKRÁCIÁÉRT EURÓPAI BIZOTTSÁG
(VELENCEI BIZOTTSÁG)**

**VÉLEMÉNY
MAGYARORSZÁGNAK
AZ ÜGYÉSZSÉGRŐL SZÓLÓ 2011. ÉVI CLXIII. TÖRVÉNYÉRŐL
ÉS A LEGFŐBB ÜGYÉSZ, AZ ÜGYÉSZEK ÉS MÁS ÜGYÉSZSÉGI
ALKALMAZOTTAK JOGÁLLÁSÁRÓL ÉS AZ ÜGYÉSZI
ÉLETPÁLYÁRÓL SZÓLÓ 2011. ÉVI CLXIV. TÖRVÉNYÉRŐL**

**Elfogadva a Velencei Bizottság
91. plenáris ülésén
(Venecia, 2012. június 15-16.)**

**James HAMILTON (helyettes tag, Írország)
Jorgen Steen SORENSEN (tag, Dánia)
Hanna SUCHOCKA (tag, Lengyelország)
észrevételei alapján**

Tartalom

I. Bevezetés	3
II. Előzetes megjegyzések	3
III. Az ügyészségre vonatkozó sztenderdek	3
IV. Alkotmányos alap	4
V. A sarkalatos törvényi státusz	5
VI. Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (Ütv.)	6
A. Általános rendelkezések (I. fejezet)	6
B. Az ügyészség szervezete és működése, az ügyészek jogállása (II. fejezet)	7
C. Az ügyészség büntetőjogi tevékenysége (III. fejezet)	8
D. Az ügyészség közérdekvédelmi feladatai (IV. fejezet)	8
E. Az ügyészségi adatkezelés (V. fejezet)	9
III. A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény (Üjt.)	10
A. Ügyészségi testületek (II. fejezet)	10
B. Az ügyészségi szolgálati viszony létesítése, módosítása, a vezetők megbízatása, kinevezése, a vezetői kinevezés és megbízatás megszűnése (III. fejezet)	12
C. Az összeférhetetlenség (V. fejezet)	13
D. A minősítés (VI. fejezet)	14
E. A munkavégzés (VII. fejezet)	14
F. A javadalmazás (VIII. fejezet)	14
G. A fegyelmi felelősség (X. fejezet)	15
H. A tisztviselők, az írnokok és a fizikai alkalmazottak ügyészségi szolgálati viszonya (XV. fejezet)	16
IV. Az ügyek áthelyezésének joga	16
V. Konklúziók	17

I. Bevezetés

1. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése Ellenőrző Bizottságának elnöke, Andres Herkel 2012. február 1-jén kelt levelében felkérte a Velencei Bizottságot (VB) arra, hogy véleményezze – többek között – az ügyészségre vonatkozó magyar jogszabályokat.

2. Jelen vélemény az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (Ütv.) és a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény (Üjt.) által megvalósított szabályozást veszi figyelembe. A VB Hamilton és Sorensen urakat, valamint Suchocka asszonyt kérte fel riportörnek.

3. 2012. április 4-én a VB küldöttsége, amelynek tagjai Hamilton, Sorensen és Dürr urak voltak, látogatást tett Budapesten. A küldöttség találkozott (időrendi sorrendben) Polt Péter legfőbb ügyésszel, Matécsa úrral, az Ügyészek Országos Egyesületének elnökével, az igazságügyért felelős miniszterrel, Répássy Róberttel, az igazságügyért felelős államtitkárral, az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságával, valamint civil szervezetek képviselőivel. Jelen vélemény figyelemmel van e látogatás tapasztalataira is. A legfőbb ügyész és annak általános helyettese ezenkívül írásbeli magyarázatot és válaszokat is adtak egyes kérdésekre. A VB köszönetét fejezi ki a magyar hatóságoknak a látogatás megszervezése kapcsán tanúsított együttműködésükért és az látogatás során kapott felvilágosításért.

4. Jelen véleményt a VB 91. plenáris ülésén fogadták el (Velence, 2012. június 15–16.), a Répássy államtitkárral folytatott megbeszélést követően.

II. Előzetes megjegyzések

5. Jelen véleményt a Magyarország új alkotmányáról,¹ valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvényről és a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényről készített vélemények kontextusában indokolt olvasni.²

6. Jelen vélemény az Ütv. és az Üjt. angol fordítása alapján készült. Előfordulhat, hogy a fordítás nem tükrözte mindenhol pontosan az eredeti tartalmat, ezért elképzelhető, hogy néhány alábbi megjegyzés fordítási hiba miatt született.

III. Az ügyészségre vonatkozó szttenderdek

7. Számos nemzetközi dokumentum releváns az ügyészségek szervezetével kapcsolatban. Ezek közül néhányat idézünk:

- az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 19. sz. ajánlása (2000) az ügyészség feladatairól a büntető igazságszolgáltatásban,
- az ENSZ 1990. évi irányelvei az ügyészség szerepéről,

¹ CDL-AD(2011)016, elfogadva a Velencei Bizottság 87. plenáris ülésén (Velence, 2010. június 17–18.)

² CDL-AD(2012)001, elfogadva a Velencei Bizottság 90. plenáris ülésén (Velence, 2012. március 16–17.)

- az IAP (Ügyészek Nemzetközi Egyesülete) 1999. évi sztenderdjei az ügyészek alapvető szakmai felelősségéről és az alapvető jogaikkal és kötelességeivel kapcsolatos állásfoglalása,
- az Európai Bírák Konzultatív Tanácsának és az Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsának Bordeaux-i Nyilatkozata „Bírák és ügyészek egy demokratikus társadalomban” címmel,
- Az ügyészek etikai és magatartási szabályairól szóló európai irányelvek (Európa Tanács, „Budapesti Irányelvek”, 2005).

8. A VB is meghatározott vonatkozó sztenderdeket az igazságszolgáltatás függetlenségével kapcsolatos európai sztenderdekről szóló jelentésében (II. rész – Az ügyészi szervezet).³

9. Az Európa Tanács keretében működő Jogi Együttműködés Európai Bizottsága jelenleg készít elő egy javaslatot az „Ügyészek büntető igazságszolgáltatáson kívüli szerepe” címmel.

IV. Alkotmányos alap

10. Az ügyészség működésének alkotmányos alapját az Alaptörvény [CDL-REF(2011)019], 29. cikke adja, de az 1. cikk (2) bekezdés e) pontja, a 7. cikk és a 9. cikk (3) bekezdés j) pontjai is tartalmaznak releváns rendelkezéseket. A 2011. december 30-án elfogadott Átmeneti Rendelkezésekre is figyelemmel kell lenni, különösen a 11. cikk (4) bekezdésére és a 13. cikkre (lásd ehhez a Preambulum 2. i) és 5. pontját, valamint a 2. cikket). A VB-t tájékoztatták arról, hogy jelenleg az Átmeneti Rendelkezések alkotmányi státuszát támadják az Alkotmánybíróság előtt.

11. A korábbi alkotmány XI. fejezetéhez képest az Alaptörvény 29. cikkében fejlődés figyelhető meg az ügyészség szerepének megközelítése tekintetében. Amíg a korábbi alkotmány a legfőbb ügyész fő feladatának a jogvédelmet jelölte meg, az új alkotmány arra koncentrál inkább, hogy milyen módon járul hozzá a legfőbb ügyész és az ügyészség az igazságszolgáltatás működéséhez. Az ukrán Legfőbb Ügyészi Hivatalról szóló törvénytervezetről készített véleményében a VB a következőt írta: „17. [...] Az emberi jogok általános védelmét nem helyes az ügyészség tevékenységi köreként meghatározni. Jobb, ha azzal egy ombudsman foglalkozik az ügyészség helyett.”⁴

12. Az Alaptörvény 29. cikkének (2) bekezdése értelmében a legfőbb ügyész és az ügyészség a) jogokat gyakorol a nyomozással összefüggésben; b) képviseli a közvédat a bírósági eljárásban; c) felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett. Ez a megközelítés összhangban van a VB által az igazságszolgáltatás függetlenségével kapcsolatos európai sztenderdekről szóló jelentésében (II. rész).⁵

13. Azonban az Alaptörvény 29. cikkének (2) bekezdése tartalmaz egy nagyon általános rendelkezést is, amely szerint **az ügyészség törvényben meghatározott más feladat- és hatásköröket is gyakorol**. Az ilyen megfogalmazás nagyobb mozgásteret ad a jogalkotónak. Azonban a törvényben meghatározott „más” hatáskörnek is meg kell felelnie az ügyészség Alaptörvényben meghatározott általános pozíciójának. Úgy tűnik, hogy az ügyészség

³ CDL-AD(2010)040, elfogadva a Velencei Bizottság 85.plenáris ülése (Velence, 2010. december 17–18.).

⁴ Vélemény az ukrán Legfőbb Ügyészi Hivatalról szóló törvénytervezetről, elfogadva a Velencei Bizottság 79. plenáris ülésén (Velence, 2009. június 12–13., CDL-AD(2009)048, para. 17.

⁵ CDL -AD(2010)040

alkotmányos pozíciója – helyesen – a büntetőjogra fókuszált, ugyanakkor a sarkalatos törvények sokkal szélesebb hatáskörökkel ruházzák fel az ügyészséget a büntetőjog területén kívül is.

14. Az ügyészség függetlenségének (autonómiájának) elvét közvetlenül nem, csak közvetve tartalmazza az Alaptörvény. A 29. cikk (4) bekezdése szerint a legfőbb ügyészt a köztársasági elnök javaslatára kilenc évre nevezi ki az Országgyűlés. A megválasztáshoz az összes képviselő kétharmadának szavazata szükséges, ami egy igen erős minősített többséget jelent. Ez a rendelkezés hosszabb megbízási idővel ruházza fel a legfőbb ügyészt, mint a korábbi magyar Alkotmány (abban hat év volt az időtartam). A legfőbb ügyész évente köteles beszámolni az Országgyűlésnek [29. cikk (5) bekezdés].

15. Az Alaptörvény szűkszavú az ügyészek jogállásával kapcsolatban, de ugyanez volt a helyzet az előző alkotmányban is. Az Alaptörvény utal egy sarkalatos törvényre, amely az ügyészség szervezetének és működésének, valamint a legfőbb ügyész és az ügyészek jogállásának és javadalmazásának részletes szabályait tartalmazza [29. cikk (7) bekezdése].

16. Az Alaptörvény 29. cikk (3) bekezdése szerint „[a]z ügyészi szervezetet a legfőbb ügyész vezeti és irányítja, kinevezi az ügyészeket”. Ennek megfelelően az ügyészi szervezet hierarchikus felépítésű testület, amelynek élén a legfőbb ügyész áll. Ez összhangban van az európai sztenderdekkel. Jelen vélemény azt vizsgálja, hogy a kérdéses sarkalatos törvények megfelelő fékeket és ellensúlyokat tartalmaznak-e annak biztosításához, hogy az ügyészség a hatásköreit a demokratikus normákkal összhangban gyakorolja.

V. A sarkalatos törvényi státusz

17. Az Ütv. és az Üjt. nagy része sarkalatos törvény. Az Ütv. 42. §-a az 1–30., 40., 41. és 43. § a)–c) pontokban foglalt rendelkezéseit minősíti sarkalatosnak az Alaptörvény 29. cikk (7) bekezdése alapján, míg a 49. §-t az Alaptörvény 46. cikk (6) bekezdése alapján. Az Üjt. 159. §-a szerint a „törvény I. fejezete, III-XIII. fejezete, 151. és 152. §-a, 154-157. §-a, 158. § (2) bekezdése, 160-165. §-a, valamint 1-3. és 7. melléklete az Alaptörvény 29. cikk (7) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül”.

18. Az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdése alapján a sarkalatos törvények Országgyűlés általi elfogadásához kétharmados többség szükséges. A Magyarország új alkotmányáról szóló véleményében a VB elismerte, hogy „egy bizonyos többség megkövetelése teljes mértékben igazolható lehet egyes esetekben, így az alapvető jogok lényegét érintő kérdések, bírósági garanciák vagy az Országgyűlés eljárásának szabályai kapcsán”.⁶ Azonban a VB azt is javasolta, hogy „a sarkalatos törvények által szabályozott tárgyköröket és azok hatókörét az alkotmányban azokra a területekre kellene korlátozni, ahol a kétharmados többség követelménye mellett erős érvek szólnak”. A VB az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikke alapján a következőképpen érvelt: „Ha nem csupán az alapelveket, hanem az egyes tárgykörök kapcsán a »részletszabályokat« is sarkalatos törvénybe foglalják, maga a demokrácia elve kerül veszélybe. Ez növeli annak veszélyét is, hogy a jövőben esetleg szükségessé váló reformok elfogadása hosszan tartó politikai konfliktusokkal jár és indokolatlan terhet és költséget jelent majd a társadalom számára.”

⁶ CDL-AD(2011)016, para. 24.

19. A jelen véleményben vizsgált mindkét törvény rendkívül részletes szabályokat tartalmaz az ügyészség szervezetével és működésével kapcsolatos minden aspektus vonatkozásában. Annak érdekében, hogy a fent említett problémák elkerülhetőek legyenek, a VB azon az állásponton van, hogy **a vizsgált törvények „sarkalatos elemeit” a valóban alapvető kérdésekre és a fontos szabályokra kellett volna szorítani, és a pusztán technikai részleteket rendes törvények szintjén kellett volna szabályozni**, amelyek könnyebben módosíthatók az Országgyűlés egyszerű többsége által. Ez még a bíróságnál is jobban vonatkozik az ügyészségre.⁷

VI. Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (Ütv.)

A. Általános rendelkezések (I. fejezet)

20. Az Ütv. 2. § (1) bekezdés h) pontja alapján az ügyészség kiemelt figyelmet fordít a kiskorúak által és sérelmükre elkövetett bűncselekmények üldözésére és a fiatalkorúak ellen indult szabálysértési és büntetőeljárások különös szabályainak betartására, illetve törvényben meghatározott esetekben közreműködik a kiskorúak jogainak érvényre juttatásában és eljárást kezdeményez a szükséges gyermekvédelmi intézkedések megtétele érdekében. Míg **a fiatalkorúak védelme elsősorban a szülők és a szociális szolgáltatók felelőssége, addig az ügyésznek a fiatalkorúakat érintő büntetőeljárásokban van alapvető feladata, akár elkövetője, akár áldozata a fiatalkorú az eljárás tárgyául szolgáló bűncselekménynek.**

21. Az Ütv. 3. § (5)–(7) bekezdései szerint a legfőbb ügyészt és az ügyészeket az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg. A mentelmi jog ilyen széles körű biztosítása egyértelműen indokolatlan. Az ügyészségről szóló jelentésében a VB kijelentette, hogy „az ügyészeket nem szabad általános mentelmi jognak megilletnie, mert ez korrupcióhoz is vezethet. A mentelmi jognak azokra a cselekedetekre kell csak kiterjedniük, amelyeket kötelezettségeik teljesítése során jóhiszeműen tanúsítottak.”⁸ A legfőbb ügyész arról tájékoztatta a VB küldöttségét, hogy a gyakorlatban az ügyészek mentelmi jogát tipikusan megvonják. Mindamelllett a VB szerint **az ügyészek mentelmi jogát** törvényi szinten is **a funkcionális mentelmi jogra lenne indokolt korlátozni.**

22. Az Ütv. 4. § (1) bekezdése szerint „[m]indenki köteles biztosítani, hogy az ügyészek a részükre jogszabályban megállapított jogokat akadálytalanul gyakorolhassák”. Az kétségtelen, hogy az ügyészi munka akadályozását tilalmazni szükséges, azonban egy mindenkire kiterjedő pozitív kötelezettség – beleértve az egyéneket és a magánjellegetű jogi személyeket is – arra, hogy „biztosítsák” az ügyészi hatáskör gyakorlását, eltúlzott.

23. Az Ütv. 4. § (3) bekezdése szerint **a gazdálkodó és más szervezetek kötelesek adatot és iratot szolgáltatni a feladat- és hatáskörében eljáró ügyésznek** az ügyész által megszabott határidőn belül. Egy ilyen általános kötelezettség bizonyosan **túlzott, és azt pontosabban meg kellene határozni.** A büntetőjog kapcsán a 4. § (3) bekezdése a büntetőeljárás folytatása esetén annak szabályait nevezi meg irányadónak. Azonban úgy tűnik, hogy nincs hasonló korlát a nem büntetőjogi természetű ügyekre, még ha nincs is semmilyen szankciója annak, ha valaki visszautasítja a szükséges adat vagy irat szolgáltatását.

⁷ Lásd a magyar bírósági törvényekről szóló vélemény IV. fejezetét – CDL-AD(2012)001.

⁸ CDL-AD(2010)040, para. 61.

24. Az Ütv. 4. § (4) bekezdése szerint az ügyészek jogosultak az eljárással érintett szerv területére vagy helyiségeibe pusztán igazolványuk felmutatásával belépni. Úgy tűnik, hogy ez a hatáskör kiterjed magánszemélyekre is („az eljárással érintett szerv, személy rendelkezése alatt álló területre, helyiségbe”). A VB-delegációt arról tájékoztatták budapesti látogatása során, hogy az ilyen típusú rendelkezéseket nem lehet önmagukban értelmezni, hanem a büntetőeljárás szabályok kontextusában kell rájuk tekinteni. Az ilyen hatásköröket a közintézményekre kellene korlátozni, és **a magánterületre történő belépést (és természetesen a házkutatást) kizárólag bírósági engedély birtokában lenne szabad végrehajtani.**⁹

25. A VB üdvözli, hogy az ügyész köteles az áldozatokat és a kérelmezőket a döntése indokairól tájékoztatni [Ütv. 5. § (3) és 26. § (5) bekezdések], és azt is, hogy a kérelmező kezdeményezheti az ügyész állásfoglalásának felülvizsgálatát [Ütv. 26. § (5) bekezdés].

26. A VB szintén üdvözli, hogy az Ütv. alapján az ügyészek kötelesek együttműködni a magyar és a nemzetközi szervezetekkel, beleértve a jogvédő szervezeteket is [Ütv. 7. § (2) bekezdés].

B. Az ügyészség szervezete és működése, az ügyészek jogállása (II. fejezet)

27. Az ügyészség nyitottabb működésének jeleként az Ütv. rendelkezik arról, hogy az utasításokat és a körleveleket közzé kell tenni [Ütv. 8. § (4) bekezdés és 9. § (3) bekezdés].

28. Úgy tűnik, **a legfőbb ügyész részvételének a Kúria teljes ülésén** [11. § (2) bekezdés a) pont] nincs köze az egyedi ügyekkel kapcsolatban tartott megbeszélésekhez, hanem az általános szervezeti és igazgatási kérdésekkel áll kapcsolatban ez a rendelkezés. Csakhogy utóbbiak körébe az önigazgatási hatáskörben megtartott választás is beletartozik. **De még igazgatási kérdésekben is inkább jogot kellene biztosítani a Kúriának arra, hogy üléseire meghívja a legfőbb ügyészt.** Az ilyen meghívás lehet persze szokásos gyakorlat is, de a meghívásra vonatkozó kötelezettség hiánya fontos lehet a Kúria függetlensége szempontjából egyes specifikus esetekben.

29. A magyar bírósági törvényekről szóló véleménye¹⁰ VI. fejezetének 6. pontjában a VB azt illette kritikával, hogy – a bírósági igazgatásért felelős testületként – az Országos Bírósági Hivatal elnöke jogegységi eljárást kezdeményezhet, amelynek során a Kúria általános jogértelmezési irányelveket ad ki. Az Ütv. 11. § (2) bekezdés d) és j) pontjai a legfőbb ügyészt ruházzák fel ugyanezen jogosultsággal. Korábbi véleményében a VB megkérdőjelezte az ilyen eljárások szükségességét.

30. Egy adott állam alkotmányos története és jogi hagyományai indokolhatnak egyes specifikus megoldásokat mindaddig, amíg azok nem ellentétesek a demokratikus elvekkel. Magyarországon a jogegységi eljárásnak láthatóan hosszú hagyománya van, eredete a 19. századra nyúlik vissza. A legfőbb ügyész ezen hatásköre azért létezik, mert a Kúria jogosult jogegységi eljárást lefolytatni. Amennyiben az eljárás szükségesnek bizonyul, a legfőbb

⁹ Hasonló korlátot kellene felállítani minden állami szerv, többek között a Terrorelhárítási Központ esetében is, mely utóbbi tevékenységét, úgy tűnik, az ügyészség nem kontrollálja (<http://ah.gov.hu/english/html/tek.html>).

¹⁰ A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvényről és a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényről készített vélemény, CDL-AD(2012)001, elfogadva a Velencei Bizottság 90. plenáris ülésén (Velence, 2012. március 16–17.)

ügyész inkább megfelelő az ilyen eljárások kezdeményezésére, mint az Országos Bírósági Hivatal elnöke.

31. Az Ütv. 11. § (2) bekezdés h) pontja feljogosítja a legfőbb ügyészt „egyéni panasz” benyújtására az Alkotmánybírósághoz, ha az érintett fél erre nem képes. E ponttal kapcsolatban lásd az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényről adott VB-vélemény [29] pontját, amely jelen véleménnyel párhuzamosan készül.

32. Az Ütv. 13. § (1) bekezdése szerint a felettes ügyész az alárendelt ügyészekről bármely ügy elintézését saját hatáskörébe vonhatja, illetve az ügy elintézésére más – alárendelt – ügyészt jelölhet ki. Azonban a törvény nem határoz meg semmilyen kritériumot, amelyek alapján az ügyek elvonására sor kerülhet. Ilyen kritériumok hiányában az ügyek elvonása önkényes lehet. Az alárendelt ügyészek nem függetlenek, hanem tevékenységüket a legfőbb ügyész felhatalmazása alapján látják el. Mindazonáltal az ügyek feltétel nélküli elvonásával vissza is lehet élni oly módon, hogy olyan ügyészt jelölnek ki, aki inkább hajlandó jogellenes utasításnak engedelmessé válni. Természetesen erre a normál gyakorlatban nem kerül sor, de a jognak garanciákat kell biztosítani a visszaélések lehetőségével szemben is. **Ezért meg kell határozni az ügyelvonás kritériumrendszerét.**

C. Az ügyészség büntetőjogi tevékenysége (III. fejezet)

33. A VB örömmel fogadja, hogy az Ütv. 19. § (3) bekezdése kötelezi az ügyészeket arra, hogy minden tényt, bizonyítékot és jogi okfejtést terjesszenek a bíróság elé. A tárgyalások előtt az iratokhoz való hozzáférést a büntetőeljárás törvény szabályozza.

34. Az Ütv. 22. §-a alapján az ügyész utasítást adhat a büntetés-végrehajtás állományába tartozó személynek. A VB rendelkezésére bocsátott információk szerint ennek a szabálynak a célja a fogvatartottakkal való jogszerű bánásmód biztosítása és a fogvatartottak jogainak védelme. Az érintett büntetés-végrehajtási intézet vezetője az ügyészi rendelkezésben foglalt utasítás ellen felettes szerve útján – 15 napon belül – előterjesztést tehet a felettes ügyészhez, amelynek nincs halasztó hatálya. Vagyis a panasszal nem a fogvatartott, hanem a büntetés-végrehajtás intézet személyzete élhet. A fogvatartottak csak sajátos esetekben, például a magánelzárást kiszabó határozat elleni fellebbezés esetén tudnak a büntetés-végrehajtási intézet személyzete által hozott valamely döntéssel szemben bírói jogorvoslatot kérni. Ezek a bíróság által nem kontrollált hatáskörök az 1871. évi XXXIII. törvény óta léteznek.

D. Az ügyészség közérdekvédelmi feladatai (IV. fejezet)

35. Az Ütv. 27. § (1) bekezdés b) pontja és (4) bekezdése **széles hatáskört biztosít magánfelek viszonyaiba történő beavatkozásra** („az ügyész [...] a mások között folyó perben törvény felhatalmazása alapján felléphet”, „az ügyészt jogorvoslati jog illeti meg akkor is, ha az eljárásban félként nem vett részt”). Bár erre egy szűk esetkörben szükség lehet (pl. halaszthatatlan lépés egy szökésben lévő személy jogainak védelme érdekében), **az ilyen széles körű ellenőrzési jogosultságokat szűken kellene meghatározni az Ütv.-ben.**

36. Az Ütv. 28. § (4) bekezdése felhatalmazza az ügyészeket arra, hogy feloszlassanak vagy megszüntessenek egy jogi személyt, ha az alaptörvény-ellenesen vagy jogszabálysértően működik. Azonban sokféle olyan jogszabálysértés létezik (kisebb adójogi szabálysértések), amelyek nem indokolják egy jogi személy megszüntetését. Ilyen esetben a jogi személy

megszüntetése valószínűleg az egyesülési jog sérelmét jelentené. **A törvénynek kellene meghatároznia azokat a jogsértéseket, amelyek indokolják a megszüntetést.**

37. Az új demokráciák többségében közös cél volt az, hogy megfosszák az ügyészséget az általános felügyeleti tevékenységük keretében rájuk ruházott túl széles hatásköröktől, amelyeket a bíróságoknak (a rendes bíróságoknak, a közigazgatási bíróságoknak és az alkotmánybíróságnak) és az ombudsmanoknak kellene átvenniük. A VB által helyesnek tartott irány az, amit az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által elfogadott javaslat is tartalmaz, mely szerint „az ügyészség feladatai és hatásköre a bűncselekmények üldözésére korlátozódik, általános szerepe a közérdek védelme a büntető igazságszolgáltatási rendszer útján, és minden más funkciót az ügyészségtől elkülönült, megfelelően pozícionált és hatékony szervezetnek kell ellátnia”.

38. Természetesen ezt nem kell kivételt nem tűrő dogmatikus kijelentésként kezelni. Nem kifogásolható az ügyészség korlátozott hatásköre például a személyek jogállásával vagy egyes szakmák fegyelmi eljárásaival kapcsolatban. Továbbá lehetőség van arra is, hogy az ügyészséget megbízzák azzal, hogy az állami érdekeket a bíróságokon nem büntetőeljárásban képviselje. Azonban az ügyészség általános felügyeleti jogköre az államigazgatás és a bírászkodás felett nem egyeztethető össze a hatalommegosztás demokratikus alkotmányokban lefektetett elvével.

39. Az új magyar szabályok próbálják ezt a felfogást követni, és tartózkodni az idejétmúlt *prokuratura* rendszertől és annak olyan klasszikus eszközeitől, mint a *nadzor*. Azonban az ügyésznek az Ütv. IV. fejezetéből, és különösen az Ütv. 29. §-ából levezethető hatáskörei még mindig túl kiterjedtek. Az Ütv. 29. § (1) bekezdése alapján „az ügyész ellenőrzi a közigazgatási hatóságok, valamint a bíróságon kívüli más jogalkalmazó szervek által hozott egyedi, bíróság által felül nem bíralt jogerős vagy végrehajtható döntések, valamint hatósági intézkedések törvényességét”. Ez azt jelenti, hogy **az ügyészség bármely közigazgatási eljárásba beavatkozhat „felhívás” megküldése útján**, amely alapján „a felhívás címzettje a végrehajtást a döntésig köteles azonnal felfüggeszteni”. A felhívás eredménytelensége esetén az ügyész az alapügyben hozott jogerős döntést támadhatja meg bíróság előtt [29. § (5) bekezdés]. A büntetőjog területén meglévő hatásköreivel együtt mindezek alapján **az ügyészség az állam közigazgatási cselekvései egyik általános ellenőrző testületének tekinthető. Ugyanakkor ezeket az erős hatásköröket nem ellensúlyozzák az elszámoltathatóság megfelelő eszközei.**

40. Az Ütv. 30. § (6) bekezdése úgy tűnik, hogy felülírja a bíróság döntésekhez kapcsolódó *res iudicata* hatást: „Törvényben meghatározott okból és esetekben a bíróság jogerős határozata ellen az ügyész külön törvény szerint jogorvoslattal élhet.” Úgy tűnik, hogy ezek a „jogerős” bírósági döntések első- és másodfokú döntések, amelyek még megsemmisíthetők a Kúria által.

E. Az ügyészségi adatkezelés (V. fejezet)

41. Az Ütv. 31. §-a alapján az ügyészeknek szélsőségesen széles hatáskörük van az adatgyűjtésre: „Az ügyészség törvényben szabályozott büntetőjogi, közérdekvédelmi, valamint ügyviteli, statisztikai és tudományos kutatási célú feladatainak ellátásához – az ügyészi szervezetben kijelölt központi, területi és helyi adatkezelő szervein keresztül, legfőbb ügyészi utasításban felsorolt adatkörben – személyes és különleges adatokat kezelhet.” Ez azt jelenti, hogy a legfőbb ügyész a saját maga által kiadott utasítás alapján minden olyan

személyes adatot összegyűjthet és központosíthat, amelyet állami szervek kezelnek.¹¹ Az ügyészség kérelemre adatot továbbíthat más hazai hatósághoz [Ütv. 32. § (6) bekezdés] és nemzetközi szervekhez [Ütv. 32. § (9) bekezdés]. A büntetőjogi okból vagy célból kezelt adatok összekapcsolhatók a személyes adatok más körével is „bűnmegelőzési, bűnüldözési és nemzetbiztonsági érdekből, feltéve, hogy az adatkezelés feltételei minden egyes személyes adatra nézve teljesülnek” [Ütv. 32. § (10) bekezdés]. Ezen rendelkezések összessége alapján az a benyomás alakul ki, hogy az ügyészségnek mindenre kiterjedő hatalma van sokfajta ügy felügyeletére, ellenőrzésére. **Az ügyészségnek természetesen hozzá kell férnie minden olyan nyilvános adathoz, amely szükséges a bűncselekményekben való nyomozáshoz, de az adatgyűjtésre vonatkozó jogköre ennél nem terjedhet tovább.**

42. Az Ütv. 32. § (3) bekezdése az adatkezeléssel kapcsolatban azt mondja ki, hogy **a nyomozó hatóságnak egyedi ügyben adott utasítások csak a büntetőeljárás jogerős befejezése után hozhatók nyilvánosságra.** Azonban elképzelhetők olyan esetek, amelyekben az ilyen utasítások már a bírósági tárgyalás során is relevánsak lehetnek a védelem szempontjából. Vélelmezhetően a legfőbb ügyész ilyen esetben gyakorolná az Ütv. 32. § (4) bekezdésében biztosított jogkörét a nevezett főszabálytól való eltérésre és **az utasítások nyilvánosságra hozására,** de kívánatos volna, ha erre **kifejezett kötelezettsége lenne.**

III. A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény (Üjt.)

43. Az Üjt. szövegezése koherens, és számos pozitív elemet tartalmaz. A jogalkotó figyelembe vette az európai sztenderdeket, különösen a felettes ügyész utasításaival szemben a beosztott ügyész által tehető kifogások kapcsán. A kollektív jogok jól meg vannak alapozva a 4. § (6) bekezdésben, a 6. § (4) bekezdés b) pontban, a 7. § (2) bekezdésben és a 89. §-ban, a szociális védelmet pedig a 27. § (3) bekezdése, a 36. § (5) bekezdése és a 95. § (2) bekezdése biztosítja.

A. Ügyészségi testületek (II. fejezet)

44. Az Üjt. két típusú tanácsot hoz létre az ügyészség esetében: az ügyészségi alkalmazottak tanácsa az ügyészeknek mint alkalmazottaknak az érdekeit reprezentálja [Üjt. 4. § (3) bekezdés], míg az ügyészi tanács véleményt nyilvánít az egyedi ügyészi kinevezésekről [Üjt. 7. § (3) bekezdés].

45. Mindkét típusú tanács jogkörei korlátozottak, csak véleményező szerepük van. Ráadásul az Üjt. 7. § (2) bekezdése a legfőbb ügyészt és helyettesét kifejezetten kiveszi az ügyészi tanács véleményezési joga köréből.

46. Az Üjt. 14. §-a szerint az ügyészeket a legfőbb ügyész nevezi ki, első alkalommal három évre, azt követően pedig határozatlan időre. A legfőbb ügyész úgy tájékoztatta a VB delegációját annak budapesti látogatás során, hogy az ügyészi tanács csak az első (hároméves) kinevezéssel kapcsolatban nyilvánít véleményt, míg a határozatlan idejű kinevezésről a

¹¹ Például: „a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás, a központi szabálysértési nyilvántartás, a közúti közlekedési nyilvántartás, a külföldre utazásban korlátozottakra és az útlevelelre vonatkozó nyilvántartások, a külön törvény szerinti bünyügyi nyilvántartási rendszer, a személy- és tárgykörözések nyilvántartása, a cégnyilvántartás, az ingatlan-nyilvántartás, a büntetés-végrehajtási intézetekben fogvatartottak nyilvántartása, a határregisztrációs rendszer, a vámregisztrációs és vámárnyilatkozat-feldolgozó rendszer, továbbá az egyes nyomozó szervek nyomozást támogató informatikai rendszerei [...]” [Ütv. 36. § (3) bekezdés a) pont].

legfőbb ügyész egyedül dönt. Ugyanakkor a VB-t arról is tájékoztatták, hogy a gyakorlatban a határozatlan idejű kinevezések majdnem minden esetben megtörténnek, természetesen a jelölt értékelésének függvényében, aki a negatív értékelés ellen bírósághoz fordulhat.

47. A jogszabállyal az a probléma, hogy nagyon széles hatáskört ruház a legfőbb ügyészre, amellyel vissza lehet élni, ha nem megfelelő emberhez kerül. Amennyire csak lehetséges, a jogszabályokat úgy kell megalkotni, hogy a visszaélés lehetőségével szemben is védelmet biztosítsanak, felismerve azt, hogy nem mindig a megfelelő embereket nevezik ki fontos állami hivatalokba. Más szóval szükség lenne a legfőbb ügyész által gyakorolt adminisztratív és vezető hatáskörök erősebb kontrolljára. Például a jogszabály megköveteli a különböző ügyészi tanácsokkal történő konzultációt, de azt már nem, hogy azt figyelembe is vegyék. Ugyanakkor a VB küldöttségét arról tájékoztatták, hogy a gyakorlatban erre kivétel nélkül mindig sor kerül.

48. Amennyiben a legfőbb ügyész nem fogadja el valamelyik tanács álláspontját, azt egy indokolt döntésben kellene megtennie, és az elutasítás tényét indokolt volna nyilvánosságra is hoznia. Vannak más módszerek is a kontrolelemeknek a rendszerbe történő beillesztésére úgy, hogy azok ne akadályozzák ésszerűtlen mértékben a legfőbb ügyészt az ügyészség hatékony vezetésében. Például egyes jogrendszerek bevezették az *inspektorátus* intézményét, amely egy hivatal működésének és döntéseinek vizsgálatát végzi el, és igazolja, hogy a döntéseket megfelelően hozták meg, ellenkező esetben pedig javaslatokat fogalmaz meg a jövőre nézve.

49. Az Üjt. által létrehozott tanácsok kizárólag ügyészekből állnak, és nincs olyan fórum, ahol a „felhasználók” – az ügyvédek, a civil szféra képviselői vagy éppen a bírák – fel tudnának szólalni. A rendszeren kívülről érkező tanácsok kérdésével a VB ügyészségről szóló jelentésének 48. pontja foglalkozik:¹²

„Az ügyészek esetében megkövetelt speciális képességek fényében indokoltnak tűnik kinevezésük teljes folyamatát kizárólag az ügyészi szervezetre bízni. Ezzel együtt különböző módszerekkel hozzá lehet járulni ahhoz, hogy kiszűrjék annak veszélyét, hogy a felülről érkező utasítások felülírják a jogszabályok erejét. Annak érdekében, hogy megfelelően képzett ügyészeket nevezzenek ki, a szakértői input hasznosnak bizonyul. Ideális esetben ezt egy olyan független testület által lehet biztosítani, mint a demokratikus legitimitással bíró ügyészi tanács vagy olyan vezető ügyészek bizottsága, akiknek tapasztalata garantálja, hogy megfelelő jelöltre tesznek javaslatot. Egy ilyen testület a legfőbb ügyész javaslata alapján hoz döntést, és egyben joga is van a javasolt személy kinevezésének indokolt visszautasítására.”

50. A VB így elvileg elfogadja mind a „külső”, mind a „belső” tanácsadó testületeket. A választásnak az adott ügyészi rendszer természetének átfogó értékelése alapján kell megtörténnie. A legfőbb ügyésznek indokolt rendelkeznie egy tanácsadó testülettel, amelynek tagjai lehetőleg tapasztalt ügyészek és külső szereplők, akiknek jelentést tesz, és akiktől tanácsot is kérhet úgy, hogy utólag nem kerül olyan helyzetbe, hogy szükség esetén nem tudja visszautasítani a tanácsot.

51. Egy vegyes összetételű tanács előnye az lenne, hogy az lehetővé teszi az ügyészek számára, hogy munkájukról rendszeres visszajelzést kapjanak a társadalom tagjaitól. Egy

¹² CDL-AD(2010)040.

ilyen testület értékes tanácsokkal vagy információval láthatná el az Országgyűlést is. Ezért **ésszerűnek tűnik egy akár minimális külső képviselőt is biztosító ügyészi tanácsot létrehozni, például a meghatározott szint fölötti ügyészi kinevezések esetére.** Ez nem korlátozná (és nem is szabad korlátoznia) a legfőbb ügyészt abban, hogy a kinevezések tárgyában a végső szót ő mondja ki. Különösen abban az esetben, ha – mint Magyarországon – a legfőbb ügyész nagy hatáskörrel rendelkezik, egy ügyészi tanács, bárhogy álljon is össze, fontos részét képezheti a demokratikus fékek és ellensúlyok rendszerének. Az Országgyűlés önmagában nem képes hasonló rendszeres kontrollt gyakorolni.

52. Az Üjt. 6. § (6) bekezdése szerint a „keresőképtelen” ügyészeket figyelmen kívül kell hagyni a határozatképesség szempontjából. Ez a kifejezés a beteg vagy fertőző betegség miatt elkülönített ügyészekre utalhat. A határozatképesség ilyen megállapítása ésszerű.

53. Az ügyészi tanács tagjainak kritérium nélküli kizárása problematikus. Az Üjt. 9. § (2) bekezdése alapján a kizáráshoz az érvényes szavazok többsége szükséges; a tanács egyszerű többséggel zárhatja ki tagjait. A kizárásra okot adó körülményeket a törvénynek meg kellene határoznia, és ennek sarkalatos rendelkezésben van a helye.

B. Az ügyészségi szolgálati viszony létesítése, módosítása, a vezetők megbízatása, kinevezése, a vezetői kinevezés és megbízatás megszűnése (III. fejezet)

54. A VB üdvözli, hogy esküjük alapján az ügyészek elfogulatlanul és részhajlás nélkül kötelesek eljárni.

55. Az Üjt. 22. § (2) bekezdés a) pontja alapján a legfőbb ügyész a mandátuma lejártá után is gyakorolja hatásköreit az új legfőbb ügyész megbízatása kezdetéig.

56. A legfőbb ügyész megbízatási időtartamának hat évről kilenc évre történő emelése láthatóan vitatott volt Magyarországon, mert ez azt jelenti, hogy az új Országgyűlésnek legalább egy ideig a korábbi kormány által választott legfőbb ügyészt kell majd elfogadnia. A VB azonban nem tudja ezt a megoldást kritizálni. A VB sztenderdjei szerint a legfőbb ügyészt vagy élethosszig, vagy „egy viszonylag hosszú időtartamra indokolt megválasztani, a tisztség megújításának lehetősége nélkül”, és „a megbízatási idő nem eshet egybe az Országgyűlés mandátumával”.¹³

57. Van azonban egy, a legfőbb ügyész mandátumának lejártakor jelentkező, átmeneti természetű probléma. Az Üjt. 22. § (2) bekezdés a) pontjából az következik, hogy az országgyűlési képviselők egyharmada plusz egy fő meg tudja akadályozni az új legfőbb ügyész megválasztását, és így tényszerűen a mostani legfőbb ügyészt határozatlan ideig hivatalában tarthatja. Az nem világos, hogy ezt a kérdést mennyire gondolták végig az Alaptörvény és az Üjt. megalkotása során. Azonban az Alaptörvény hosszú, kilencéves időre ruházta fel hatalommal a legfőbb ügyészt, és elfogadhatatlannak tünne, ha a képviselők egy bizonyos kisebbsége határozatlan ideig a hivatalában tarthatná.

58. Az ügyészségi szervezetrendszeréről szóló jelentésében a VB a következőt írta: „A minősített többség alkalmazására a legfőbb ügyész megválasztása során lehet úgy tekinteni, mint ami a konszenzus megteremtésének az eszköze. Azonban arra az esetre is kell kidolgozni egy eljárást, ha megakadna a választás a minősített többség hiánya miatt.”¹⁴ Bár ez a

¹³ CDL-AD(2010)040, para. 37.

¹⁴ CDL-AD(2010)040, para. 36.

kijelentés az új legfőbb ügyész meg nem választásának veszélyére vonatkozott, a korábbi legfőbb ügyész mandátumának határozatlan időre történő meghosszabbítása ugyanezt az elvi problémát veti fel.

59. A fentiek kapcsán különböző megoldások lehetségesek. Az egyik egy határidő meghatározásának lehetősége akár az Alaptörvényben, akár az Üjt.-ben, amelyen belül az Országgyűlés köteles megválasztani az új legfőbb ügyészt. Egy másik egyszerűen az Üjt. 22. § (2) bekezdés a) pontjának hatályon kívül helyezése, amely esetben a megbízási határidő lejártával a mandátum is automatikusan megszűnik. Természetesen mindkét megoldás azt a problémát eredményezi, hogy előállhat egy olyan helyzet, amikor átmenetileg nincs formálisan megválasztott legfőbb ügyész, de ez lehet a szükséges nyomás az Országgyűlésen ahhoz, hogy megválassza az utódot. Amit szintén meg kell előzni, az az, hogy ugyanaz az egyharmados többség határozatlan ideig meghosszabbítsa a legfőbb ügyész által kijelölt helyettes mandátumát.

60. Ez a probléma hasonlít az Országos Bírósági Hivatal elnökének átmeneti megbízási idejével kapcsolatos, a bírósági törvényekről adott véleményben elemzett helyzethez.¹⁵ Míg abban az esetben az Országos Bírósági Tanács juthatna szerephez, jelen esetben az ügyészi tanács járulhatna hozzá a helyzet átmeneti kezeléséhez.

61. Az Üjt. 23. § (2) bekezdése előírja, hogy a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés határozatával felmentheti a legfőbb ügyészt megbízatása alól, ha a legfőbb ügyész neki fel nem róható okból nem képes eleget tenni a megbízatásából adódó feladatainak. Ehhez hasonlóan a Üjt. 23. § (7) bekezdése szerint a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés határozatával kimondja a legfőbb ügyész hivatalvesztését, ha a legfőbb ügyész neki felróható okból nem tesz eleget megbízatásából eredő feladatainak, illetve jogerős ítéletben megállapított büntetést követett el, vagy más módon tisztségére méltatlanná vált. **A felmentés vagy megfosztás előtt lehetővé kellene tenni a legfőbb ügyészt meghallgatását.**¹⁶

62. Az Üjt. 24. § (2) bekezdése szerint a köztársasági elnök a legfőbb ügyész javaslatára bármikor, indokolás nélkül felmentheti a legfőbb ügyész helyettesét megbízatása alól. Ezenkívül az Üjt. 25. § (1) bekezdése és a 28. § (1) bekezdése értelmében a legfőbb ügyész hatáskörébe tartozó vezetői kinevezések határozatlan időre szólnak, és bármikor, indokolás nélkül visszavonhatók. **A vezetői megbízások visszavonását indokolni lenne szükség.**

63. Az Üjt. 28. § (5) bekezdése alapján a minisztériumba beosztott ügyész felett a fegyelmi jogkört a legfőbb ügyész gyakorolja a X. fejezet rendelkezései szerint, azzal, hogy a fegyelmi eljárás megindítását az igazságügyért felelős miniszter kezdeményezheti. Ennek fényében a miniszter nagyon gyenge pozícióban van a saját minisztériumában dolgozó ügyészek vonatkozásában. Ez azonban nem ellentétes a sztenderdekkel.

C. Az összeférhetetlenség (V. fejezet)

64. Az ügyészek nem folytathatnak semmilyen politikai tevékenységet, amit az európai gyakorlattal összhangban a magyar szabályozás is egyértelműen kimond. Az Üjt. 44. § (1) bekezdése szerint az ügyész nem lehet országgyűlési, európai parlamenti, önkormányzati képviselő, polgármester és állami vezető.

¹⁵ CDL-AD(2012)001, para. 31.

¹⁶ CDL-AD(2010)040, para. 40.

65. A magyar szabályozás tartalmaz korrupcióellenes rendelkezéseket is, ami üdvözlendő [a vagyoni helyzetéről szóló nyilatkozattételi szabály a 44. § (2) bekezdésében és más szabályok]. A 45. § alapján az ügyészek nem lehetnek gazdálkodó szervezetek, kooperációs társaságok és szövetkezetek vezető tisztségviselői vagy személyes közreműködésre kötelezett tagjai, és a felsorolt szervezetekben vagy egyéni cégekben – korlátlan felelősséggel – felügyelőbizottsági tagok sem.

D. A minősítés (VI. fejezet)

66. Bár van lehetőség bírói jogorvoslatra a téves vagy valótlan minősítésekkel szemben (Üjt. 52. § (4) bekezdés), ami pozitív, az 51. § (2) bekezdése szerint alkalmatlan minősítés esetén a minősítés ismertetésekor fel kell szólítani az ügyészt, hogy harminc napon belül mondjon le ügyészi tisztségéről. A kapott tájékoztatás szerint az ügyész nem köteles ennek alapján lemondani, és jogorvoslattal élhet a lemondási kötelezettség alóli mentesítés érdekében.

E. A munkavégzés (VII. fejezet)

67. Helyes annak előírása, hogy kérelmezni lehet az utasítás írásba foglalását, és annak megtörténteig nem kötelező azt végrehajtani [53. § (2) bekezdés].

68. Az Üjt. 53. §-a szabályozza a felettes ügyész által adott utasítások kérdését. A szabályok megfelelnek az európai sztenderdeknek: „Az ügyész kérésére az utasítást írásba kell foglalni. (...) Az ügyész köteles az utasítás végrehajtását megtagadni, ha (3) annak teljesítésével bűncselekményt, illetve szabálysértést valósítana meg, és (4) megtagadhatja, ha annak teljesítése az életét, az egészségét vagy testi épségét közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné.” Ez a garancia üdvös.

69. Az (5) bekezdés szerint abban az esetben, ha az utasítást az ügyész jogszabállyal vagy jogi meggyőződéssel nem tartja összeegyeztethetőnek, az ügy elintézése alól mentesítését kérheti írásban, jogi álláspontját kifejtve. Az ilyen kérelem teljesítése nem tagadható meg; az ügy elintézését ez esetben más ügyészre kell bízni, vagy azt a felettes ügyész saját hatáskörébe vonhatja. Ez a szabály tökéletesen megfelel a (2000)19 sz. ajánlásnak. Mindazonáltal a VB álláspontja szerint „nagyon súlyos állítás, hogy valamely utasítás jogellenes, és annak nem csupán azzal a következménnyel kell járnia, hogy a panasszal élő ügyészt mentesítik az adott ügy ellátása alól. Ilyen esetben az alárendelt ügyésznek adott utasítást indokolással kellene ellátni, és a jogellenesség gyanújának felmerülése esetén a bíróságnak, vagy az ügyészi tanácshoz hasonló független testületnek kellene az utasítás jogszerűségéről döntenie.”¹⁷

F. A javadalmazás (VIII. fejezet)

70. A korrupció megelőzése szempontjából helyes, hogy az Üjt. 58. § (1) bekezdése szerint az ügyészt a hivatala méltóságának megfelelő díjazás illeti meg.

71. Az Üjt. 73. §-a tartalmaz rendelkezéseket az egyéb juttatásokról, mint a tanulmányi ösztöndíjak, illetményelőleg, letelepedési segély, stb. Ezen juttatások odaítélésének feltételeit valószínűleg másik jogszabály tartalmazza.

¹⁷ CDL-AD (2012)040, para. 59.

G. A fegyelmi felelősség (X. fejezet)

72. A fegyelmi felelősségről szóló X. fejezet igen részletes szabályokat tartalmaz. A fegyelmi felelősség megállapításának feltételei azonban, melyek az Üjt. 82. § (1) bekezdésében szerepelnek, túl általánosan vannak megfogalmazva.

73. A fegyelmi jogkört különböző szintű ügyészek gyakorolják. Az ügyészi rendszerről szóló jelentésében a VB kijelentette, hogy „[a] fegyelmi rendszer szorosan összefügg az ügyészi hivatal hierarchikus szervezetével. Az ilyen rendszerben a fegyelmi intézkedéseket rendszerint a szóban forgó ügyész felettese kezdeményezi. A fegyelmi eljárásokban – természetesen azokban is, amelyek az ügyész elmozdításával járnak – az ügyésznek biztosítani kell a meghallgatáshoz való jogot egy kontradiktórius eljárás keretében. Az olyan rendszerekben, amelyekben ügyészi tanács létezik, a tanács, vagy annak fegyelmi bizottsága tud eljárni a fegyelmi ügyekben. A fegyelmi büntetés kiszabása ellen elérhetőnek kell lennie a bírói jogorvoslatnak.”¹⁸

74. Az Üjt. 94. § (3) bekezdése valóban garantálja a bírói jogorvoslathoz való jogot: „A legfőbb ügyész határozata ellen az eljárás alá vont ügyész és képviselője a határozat kézbesítésétől számított tizenöt nap alatt a bírósághoz fordulhat.” Ez a megoldás összhangban van a VB jelentésével, még ha lakonikusan is van megfogalmazva, és nem biztosít külön eljárási rendet.

75. A VB üdvözli annak lehetőségét, hogy a szóban elhangzott figyelmeztetés írásba foglalása kérhető, amellyel szemben jogorvoslatnak van helye [Üjt. 82. § (4) bekezdés].

76. Szintén üdvözli a VB azt, hogy nincs lehetőség a fegyelmi vétség felfedezését követő három hónapon túl fegyelmi eljárás indítására, mert ez megakadályozza azt, hogy titokban az ügyészre nézve terhelő aktát tartsanak fenn, amit egy megfelelő alkalommal fel lehet használni ellene nyomásgyakorlás céljából [Üjt. 83. § (1) bekezdés].

77. Az Üjt. 86. § (1) bekezdése szerint a fegyelmi eljárást a 85. § (1) bekezdésében említett fegyelmi jogkört gyakorló személy rendeli el indokolt írásbeli határozattal. Az Üjt. 148. § f) pontja alapján a fegyelmi felelősségre vonásra a munkáltatói jogkör gyakorlója jogosult, aki ezt a jogát a járási ügyészséget vezető ügyészre átruházhatja. Ugyanakkor **a fegyelmi felelősségre vonásról nem dönthet a felettes ügyész, aki így egyszerre vádló és bíró, mint az inkvizitórius rendszerben. A fegyelmi ügyek eldöntésére sokkal alkalmasabb volna az ügyészi tanács valamilyen formája.**

78. Az Üjt. 87. § (1) bekezdése értelmében a fegyelmi eljárás alá vont ügyész és képviselője a felfüggesztésről hozott határozat ellen annak közlésétől számított nyolc napon belül, a 94. § (3) bekezdése, valamint a 148. § h) pontja esetén tizenöt napon belül jogorvoslattal élhet.

79. Az Üjt. 87. § (3) bekezdése alapján a felfüggesztés idejére az ügyészt alapilletményének és rendszeres bérpótlékainak megfelelő összegű munkabér illeti meg. **Ennek ötven százalékát a felfüggesztés megszüntetéséig vissza lehet tartani.** Nincsenek azonban rögzítve annak

¹⁸ CDL-AD (2010)040, para. 52.

kritériumai, hogy a fizetés ötven százalékát mikor lehet visszatartani, ez pedig az ügyésszel szembeni nyomásgyakorlásra lehet alkalmas. **Diszkréciónak ebben az esetben nem kellene helye legyen.**¹⁹

80. A VB üdvözli azt, hogy az eljárás alá vont ügyészt a fegyelmi eljárásban megilleti a meghallgatáshoz való jog [Üjt. 88. § (2) bekezdés].

81. Az Üjt. 92. § (3) bekezdése alapján a legfőbb ügyésszel – mint a fegyelmi jogkör gyakorlójával – szemben bejelentett elfogultsági kifogást maga a legfőbb ügyész, a fegyelmi jogkör más gyakorlójával szemben bejelentett elfogultsági kifogást pedig a szolgálati felettes bírálja el. **A legfőbb ügyésszel szemben bejelentett elfogultsági kifogást azonban nem a legfőbb ügyésznek kellene elbírálnia, hanem egy ügyési tanácsnak.**

H. A tisztviselők, az írnokok és a fizikai alkalmazottak ügyészségi szolgálati viszonya (XV. fejezet)

82. Az Üjt. 139. § (2) bekezdése szerint „[a] munkáltató a tisztviselő, az írnok alapilletményét a munkavégzés színvonalára figyelemmel határozott vagy határozatlan időre – a központi költségvetésről szóló törvény ügyészségre vonatkozó költségvetési fejezetében meghatározott személyi juttatások kiemelt előirányzatán belül – legfeljebb harminc százalékkal megemelheti, vagy legfeljebb húsz százalékkal csökkentett mértékben is megállapíthatja”. Úgy tűnik, hogy a **fizetésemelés feltételei nincsenek meghatározva, és ami még fontosabb, a fizetéscsökkentés feltételei sem.** Az ilyen intézkedéseknek **értékelési eljáráshoz vagy fegyelmi intézkedésekhez kell kötődniük, és nem maradhatnak a munkáltató szabad mérlegelése körében.**

IV. Az ügyek áthelyezésének joga

83. Magyarország Alaptörvényének 2012. január 1-én hatályba lépett Átmeneti Rendelkezései 11. § (4) bekezdése szerint a legfőbb ügyész utasítást adhat arra, hogy az ügyész az általános illetékességű bíróságtól eltérő, de azonos hatáskörű bíróság előtt emeljen vádat. A legfőbb ügyész által a VB delegációjának adott tájékoztatás alapján a probléma, úgy tűnik, ugyanaz, mint amivel a VB a bírósági törvényekről szóló véleményében az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnöke kapcsán foglalkozott.²⁰ A VB komoly aggodalmának adott hangot amiatt, hogy az OBH elnöke más bírósághoz helyezhet át ügyeket. A VB azt javasolta, hogy „az OBH-elnök és a bírósági elnökök ne dönthessenek szabadon arról, hogy melyik ügyet kellene áthelyezni, és arról, hogy melyik bíróságról hová helyezik át az ügyeket”, valamint úgy foglalt állást, hogy „minden ügyáthelyezés esetén biztosítani kell a felülvizsgálat lehetőségét”.²¹ A VB ragaszkodott ahhoz, hogy „az ügyek áthelyezésének rendszere általában kerülendő, még akkor is, ha az tökéletesen objektív”,²² és olyan általános intézkedésekre tett javaslatot, mint a bíróságok illetékességi területének átszabása vagy a bírák önkéntes alapú áthelyezése a fővárosba az ügyteher leküzdése érdekében.

84. Az a tény, hogy jelen esetben a legfőbb ügyész, és nem az OBH-elnök ügyáthelyezési jogáról van szó, nem csökkenti a problémát. Éppen ellenkezőleg: túl a bírósági rendszerről

¹⁹ Lásd még: CDL-AD(2012)001, para. 84, ahol ugyanez a probléma merül fel a bírakkal kapcsolatban.

²⁰ CDL-AD(2012)001, para. 86 seq.

²¹ CDL-AD(2012)001, para. 91.

²² CDL-AD(2012)001, para. 94.

szóló véleményben foglalt érveken, az ügyésznek az eljárás egyik résztvevőjeként érdeke fűződhet olyan bíróság választásához, amelyik például tudhatóan szigorúbb bizonyos típusú bűncselekmények esetén. A vádlónak megadni a bíróság megválasztásának a lehetőségét a fegyveregyenlőség elvének súlyos sérelmét jelenti, meg nem érdemelt előnyt biztosít az ügyésznek. **A legfőbb ügyészt meg kell fosztani a bíróság megválasztásának lehetőségétől.**

V. Konklúziók

85. Figyelemmel az ügyészségi szervezetrendszer lehetséges modelljeinek sokféleségére Európában, az ügyészség működésének általános elvei összhangban vannak a demokratikus társadalmakban az ügyészségre vonatkozó elvekkel. Az Ütv. és az Üjt. egy hierarchikus felépítésű autonóm szervezetet hoznak létre, lehetővé teszik, hogy az ügyészek ne politikai tevékenységet végezzenek és fontos korrupcióellenes szabályokat tartalmaznak.

86. A VB mind az Ütv., mind az Üjt. számos aspektusát pozitívnak találta, többek között az alábbiakat:

1. kötelezettség arra, hogy az ügyész felvilágosítást adjon a kérelmezőknek [Ütv. 5. § (3) bekezdés és 26. § (5) bekezdés], és hasonlóképpen az a lehetőség, hogy a kérelmezők az elutasító döntés felülvizsgálatát kérjék [Ütv. 26. § (5) bekezdés];
2. a hazai és nemzetközi szervekkel való együttműködés kötelezettsége, ideértve a jogvédő szervezeteket is [Ütv. 7. § (2) bekezdés a) pont];
3. az ügy eldöntéséhez szükséges minden tény, bizonyíték és jogi okfejtés bíróság elé tárásának kötelessége [Ütv. 19. § (3) bekezdés];
4. az ügyészek esküje, amely kötelezi őket arra, hogy elfogulatlanul és részrehajlás nélkül járjanak el [Üjt. 16. § (3) bekezdés];
5. a korrupcióellenes és vagyonnyilatkozat-tételi szabályok [pl. Üjt. 44. § (2) bekezdés];
6. az ügyész kérheti az utasítás írásba foglalását, és ennek megtörténteig az utasítás végrehajtására nem köteles [Üjt. 53. § (2) bekezdés];
7. a hivatás méltóságának megfelelő javadalmazás [Üjt. 58. § (1) bekezdés];
8. az ügyész igényelheti a figyelmeztetés írásba foglalását, hogy jogorvoslattal élhessen ellene [Üjt. 82. § (4) bekezdés];
9. a fegyelmi vétség felfedezése után három hónappal már nem indítható fegyelmi eljárás [Üjt. 83. § (1) bekezdés];
10. az eljárás alá vont ügyész meghallgatásának kötelezettsége a fegyelmi eljárásokban (Üjt. 88. § (2) bekezdés).

87. A legfőbb sajátosság, amit a VB az ügyészségi törvények kapcsán azonosított, nem más, mint a legfőbb ügyész igen nagyfokú függetlensége, amit csak tovább erősít a többi ügyész fölötti erős hierarchikus ellenőrzés. Az ilyen széles függetlenség, valamint a hierarchikus modell nem ellentétes az európai sztenderdekkel, amennyiben megfelelő fékekkel és ellensúlyokkal egészítik ki, melyek azonban a magyar rendszerben még elég kezdetlegesek. A legfőbb ügyész számonkérésének legfőbb eleme az, hogy évente köteles beszámolni a tevékenységéről az Országgyűlésnek. Az egyedi ügyészi aktusok a legtöbb esetben bírósági felülvizsgálat alá tartoznak, ám nincs olyan ügyészi testület, amely hatékony befolyással lehetne a legfőbb ügyészre az ügyészségi szervezeten belüli, rendkívül széles jogköreinek gyakorlására során.

88. Meg kell jegyezni, hogy a legtöbb felmerülő probléma nem az ügyészségi törvényeknek az Alaptörvény alapján történt módosításából adódik, hanem az ügyészség demokratikus

átmenet előtti széles jogköreinek maradványa. A jelen véleményben érintett problémák önmagukban véve nem fenyegetik a jogállamiságot, a VB mégis javaslatokat tesz annak érdekében, hogy jelezze, egyebekben milyen irányokban lehet az ügyészi szervezetet fejleszteni.

89. Az Ütv. leginkább felülvizsgálatra szoruló pontjai a következők:

1. Az ügyészeket csak funkcionális mentelmi jognak kellene megilletnie (3. §).
2. A gazdálkodó és más szervezetek adat- és iratszolgáltatási kötelezettsége túl szélesre van szabva, pontosabban kell definiálni (4. §).
3. A magánterületre való belépés a tulajdonos beleegyezése nélkül csak bírósági végzés alapján megengedhető (4. §).
4. A Kúriát kellene feljogosítani arra, hogy meghívja a legfőbb ügyészt a teljes ülésére [11. § (2) bekezdés a) pont].
5. Rögzíteni kell azokat a kritériumokat, amelyek mellett a felettes ügyész az ügy elintézésére más ügyészt jelölhet ki. (13. §).
6. A közérdekvédelmi feladatokat, amelyek alapján az ügyész a mások közt folyó perbe beléphet, magában az Ütv.-ben és szűkkörűen kellene meghatározni (27. §).
7. A jogi személy feloszlata vagy megszüntetése érdekében indított per csak végső eszköz lehet az ügyész kezében, és nem alkalmazható a bármilyen jogszabállyal ellentétes tevékenység esetében (28. §).
8. Az ügyész minden hatósági eljárásban gyakorolható, általános felügyeleti joga túl szélesre szabott (29. §).
9. Az ügyészségnek hozzá kell férni a büntetőügyekben való nyomozáshoz szükséges adatokhoz, de az adatgyűjtésre való felhatalmazása ennél nem terjedhet tovább.

90. Az Üjt. leginkább felülvizsgálatra szoruló pontjai a következők:

1. Az ügyészeket kötelezni kellene arra, hogy a megvádolt személlyel előre ismertessenek minden releváns bizonyítékot.
2. A közérdekvédelmi feladatokat, a magánfelek közti viszonyokba beavatkozás lehetőségét és a *res judicata* elvével való ellentétet csökkenteni kell.
3. A legfőbb ügyész csak indoklással ellátott határozat alapján térhessen el az ügyészi tanács javaslatától, és a javaslattól való eltérés tényét nyilvánosságra kelljen hoznia.
4. Az ügyészi tanácsot legalább minimális külső részvétellel kellene felállítani, például egy bizonyos szint feletti ügyészek kinevezésével kapcsolatban.
5. Az Üjt.-ben kellene meghatározni az ügyészi tanácsi tagság alóli felmentés eseteit [Üjt. 9.§ (2) bekezdés].
6. Felmentés és hivatalvesztés esetén a legfőbb ügyészt meg kellene illetnie a meghallgatáshoz való jognak (Üjt. 23. §).
7. A vezetői kinevezés visszavonását indokolni kellene (Üjt. 24. §, 25. §).
8. Alkalmatlan minősítés esetén ahelyett, hogy felszólítják az ügyészt, hogy 30 napon belül mondjon le, először egy belső jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani, amit a bírósághoz való fordulás lehetőségének kell követnie (Üjt. 51. § (2) bekezdés).
9. A fegyelmi intézkedésekről nem dönthet kizárólag a felettes, aki egyszerre tölti be a vádló és a bíró szerepét. A fegyelmi ügyek eldöntésére sokkal alkalmasabb volna egy ügyészi tanács (Üjt. 148. § f) pont).
10. A felfüggesztett ügyész illetménye ötven százalékának visszatartására vonatkozó szabad mérlegelési jogot meg kell szüntetni (Üjt. 87. §).
11. A legfőbb ügyéssel szemben bejelentett elfogultsági kifogást ne bírálhassa el maga a legfőbb ügyész, csak egy ügyészi tanács (Üjt. 92. §).

12. Az alapilletmény növelését és csökkentését értékelési eljáráshoz vagy fegyelmi büntetéshez kell kötni, és nem maradhat a munkáltató szabad mérlegelési körében (Üjt. 139. §).

91. Ezek a problémák a sarkalatos törvények módosításával orvosolhatók. Szükséges azonban az Átmeneti Rendelkezések 11. cikk (4) bekezdésének hatályon kívül helyezése is, mely szerint a legfőbb ügyésznek lehetősége van arra, hogy megválassza az eljáró bíróságot.

92. A VB a későbbi együttműködés érdekében továbbra is a magyar Országgyűlés és hatóságok rendelkezésére áll.