

ANTALI DÁNIEL GÁBOR

Az ügyészség nem büntetőjogi hatáskörei az Európa Tanács ajánlásai és jelentései alapján

Bevezetés

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (továbbiakban Alaptv.) részletes katalógusát adja az alapvető jogoknak, egyben deklarálja azok védelmét is. A jogok biztosítását a jogalkotó elsődlegesen az Alaptv.-ben is nevesített intézményekre, így az Alkotmánybíróságra, a rendes bíróságokra, az alapvető jogok biztosára, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságra és az ügyészségre bízta. A felsorolt intézmények differenciált hatásköreikből következően más és más módon óvják az alapvető egyéni és közösségi jogokat, dolgozatom szempontjából azonban csak az ügyészségnek van jelentősége. A magyar ügyészség ugyanis az Alaptv.-ben, illetőleg sarkalatos és szakjogági törvényekben biztosított hatásköreivel óvja az élethez és emberi méltósághoz, a személyes szabadsághoz, a tulajdonhoz, a tisztességes eljáráshoz, a környezethez való jogot, garantálja továbbá a gyermekek vagy épp a fogyatékosok jogait.

Bár hazánkban a jogvédelem egyaránt megjelenik az intézmény büntetőjogi és azon kívüli működése során is, azonban korántsem állíthatom, hogy az európai országok tételes megvizsgálását követően hasonló eredményre jutunk. Az ügyészség nem büntetőjogi feladatellátása és ennek terjedelme ugyanis Európában, de egyébiránt a többi kontinensen sem tekinthető egységesnek. Az ügyészségi funkciók részben a történelmi hagyományokra, részben az utóbbi évtizedek nem minden esetben szerves fejlődésére figyelemmel az egyes országokban változatos képet mutatnak és a tipizálást is rendkívül megnehezítik. Dolgozatomban az Európa Tanács és a hozzá kapcsolódó intézmények által e körben végzett kutatásokra támaszkodva, annak bemutatására törekszem, hogy az ügyészség nem büntetőjogi feladatellátásával kapcsolatban milyen alapelvek fogalmazhatók meg, illetőleg a magyar ügyészség a nemzetközi szervezet ajánlásaiban megfogalmazott legfontosabb alapelveknek mennyiben és miként felel meg.

Munkám során az ügyészségi hatáskörök megnevezése kapcsán tudatosan kerülöm az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (továbbiakban Ütv.) szerinti közérdekvédelemre való hivatkozást, mivel az ismertetésre kerülő dokumentumok sem alkalmazzák ezen

terminus technicus, illetőleg a hazai szakirodalomban többen is, így az általam e körben követt Jakab András¹ és Varga Zs. András² is eltérő differenciálást használnak.

Alapelvek az Európa Tanács ajánlásaiban és jelentéseiben

Ha az ügyészséggel kapcsolatos hazai és nemzetközi szakirodalmat megvizsgáljuk, könnyen felismerhető, hogy az ügyészség büntetőjogi tevékenysége mellett az azon kívüli jogköreivel kapcsolatos irodalom elenyésző terjedelmű. Hasonló megállapításra juthatunk, ha a jelentékenyebb nemzetközi szervezetek ajánlásait, állásfoglalásait vesszük szemügyre. Ki kell emelnem ugyanakkor az Európa Tanács és tanácsadó szerveinek az ügyészség büntetőjogi és azon kívüli tevékenységével kapcsolatos munkásságát, amely alapján képet alkothatunk a szervezettel kapcsolatos európai szabályozási modellekről, illetve a jogállásával és működésével összefüggő alapelvekről.

Dolgozatom szempontjából az első meghatározó állomásnak az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2000-ben elfogadott, „Az ügyész szerepe a büntető igazságszolgáltatásban” című 19-es számú ajánlás (továbbiakban 19-es számú ajánlás)³ minősül. A 19-es számú ajánlás bár célirányosan az ügyész büntetőjogi tevékenységével foglalkozik, ugyanakkor számos, a szervezet jogállásával és más jogintézményekhez fűződő viszonyával kapcsolatos állásfoglalást is tartalmaz, amelyek közvetve az ügyész büntetőjogon kívüli munkásságára is irányadók. Mindemellett az ajánlás kiegészítő jegyzőkönyve kitér arra is, hogy az ügyészség egyes országokban más fontos feladatot is elláthat, többek között a kereskedelmi és a magánjog területén.

Időrendben a következő jelentős dokumentum az Európa Tanács égisze alatt, az Európai Legfőbb Ügyészek Konferenciájának (továbbiakban ELÜK) 2003-ban, Pozsonyban elfogadott összefoglalója, amely bár továbbra is elsődlegesen az ügyészek büntető igazságszolgáltatásban betöltött funkciójával foglalkozik, azonban kifejezetten rögzíti, hogy jövőbeni munkája során a testület kiemelt figyelmet kíván fordítani az ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenységére.⁴

A pozsonyi konferenciának megfelelően az ELÜK által 2004-ben, Cellében elfogadott összefoglaló már érdemi iránymutatást tartalmaz az ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenységéről is.⁵ E körben a dokumentum megállapítja, hogy több ország ügyészsége is rendelkezik – egyes esetekben – jelentékeny hatáskörökkel a polgári, a gazdasági, a szociális vagy épp a közigazgatási jog területén. Mindemellett a konferencia eredményeit összefoglaló ajánlás elvi érveléssel szövegi le, hogy az ügyészség a büntetőjogon kívüli tevékenységét kizárólag a társadalom és a közérdek nevében, a jog uralmának biztosítása végett fejtheti ki, valamint az ügyészség ez irányú hatáskörei nem eredményezhetik a hatalmi ágak elválasztása princípiumának sérelmét.

¹ JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest, 2009. 1863-1874.

² VARGA ZS. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*. Pázmány Press, Budapest, 2012. 174.

³ *Recommendation Rec (2000)19 of the Committee of Ministers to member states on the role of public prosecution in the criminal justice system* [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=376859&Site=CM (2014. 04. 14.)]

⁴ *Conclusions of the 4th session of Conference of Prosecutors General of Europe in Bratislava, 1-3 June 2003*. http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/cpge/2003/2003_Bratislava_Conclusions_en.pdf (2014. 04. 14.)

⁵ *Conclusions of the 5th session of Conference of Prosecutors General of Europe in Celle, 23-25 May 2004*. [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/cpge/2004/Conclusions_en.pdf (2014. 04. 14.)]

Bár az erre vonatkozó szándékát a testület már a pozsonyi ülésen deklarálta, az első, primeren az ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenységére fókuszáló dokumentum megszövegezésére a 2005-ben Budapesten tartott ELÜK ülésig kellett várni.⁶ Az összefoglaló jelentés megismétli a celle-i tanácskozás által elfogadott iránymutatásokat, illetőleg megállapítja, hogy egyes országokban az ügyészség a büntetőjogon túl hatáskörökkel egyáltalán nem rendelkezik, míg másoknál az ez irányú feladatellátás a szervezet működésének integráns részét képezi és arra a jog uralmának biztosítása, illetve az emberi jogok védelme érdekében van szükség. A budapesti konferencia az első jelentés vitáját követően döntött úgy, hogy a kérdés további, mélyebb vizsgálata szükséges, ezért egy új tudományos jelentést kért, amelyet 2008-ban már – az ELÜK időközbeni átalakulására tekintettel – az Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsa (továbbiakban EÜKT) által egyszeri alkalommal összehívott Európai Ügyészek Konferenciájának szentpétervári tanácskozása vitatott meg. A tanácskozás részletesen foglalkozott az ügyészség nem büntetőjogi tevékenységével és ezzel kapcsolatosan több követelményt is megfogalmazott. Így a jelentés szerint az általános felhatalmazásoknál megfelelőbbnek tűnnek azon körülmények megfogalmazása, amelyek arányosak a felek rendelkezési jogával, így az indokolatlan korlátozás nem merülhet fel. Ugyanakkor a pontosan meghatározott hatáskörök sem lehetnek diszkrecionálisak. Széles körben elfogadott az ügyész közreműködése a bírósági esetjog egységének biztosításában, hisz nem létezik olyan kényszerítő ok, amely miatt ki kellene zárni az ügyészt az ilyen eljárásokból, azonban az ügyész véleményalakítási lehetősége nem lehet korlátlan és az elvi jogértelmezés nem képezhet egyúttal rendkívüli jogorvoslati eljárást sem. Végül az ügyész saját jogon hozott intézkedéseivel szemben a bírósági utat biztosítani szükséges, az ügyészi intézkedések nem lehetnek kikényszeríthetők kivéve, ha annak indokoltságát bíróság már korábban megerősítette.

Dolgozatom eltérő céljára tekintettel csak utalnék arra, hogy mind a magyarországi,⁷ mind az oroszországi tanácskozást⁸ megelőzően a részes államoknak egy-egy, az ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenységével összefüggő kérdőív került megküldésre, amelyeknek tudományos igényű elemzéseit később a konferencián is felhasználták.

Az EÜKT a büntetőjogon kívüli ügyészi tevékenység jelentőségét és szabályozatlanságát együttesen érzékelve kialakította hivatalos véleményét,⁹ amelyben – a kérdőívekre adott válaszokra figyelemmel – megállapította, hogy nagyon változatos megoldások észlelhetők Európában az ügyészségi hatáskörök tekintetében, ideértve a büntetőjogon kívüli feladatokat is, amelyek eltérő jogi és történeti hagyományokon alapulnak. A kérdés jelentőségét észlelve az EÜKT felkérte a Miniszteri Bizottságot a közös alapelvek kidolgozására, amelynek eredményeként 2012-ben elfogadásra került „Az ügyészség büntető igazságszolgáltatási

⁶ *Conclusions of the 6th session of Conference of Prosecutors General of Europe in Budapest, 29-31 May 2005.* [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/CPGE/2005/CPGE_2005_16Conclusions_en.pdf (2014. 04. 14.)]

⁷ VARGA ZS. András: *Prosecutors' Competencies outside the criminal field in the member states of Council of Europe, 12 March 2005, Strasbourg* [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/cpge/2005/CPGE_2005_02docReflexionVarga_en.pdf (2014. 04. 14.)] Magyar nyelven lásd: VARGA ZS. András: *Az európai ügyészségek büntetőjogon kívüli tevékenységéről. Ügyészek lapja* 5 (2005).

⁸ VARGA ZS. András: *Role of the public prosecution service outside the field of criminal justice, 5 May 2008, Strasbourg* [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/2008/4rev_2008_CCPE-Bu_reportVargas_en.pdf (2014. 04. 14.)]

⁹ *Opinion No 3(2008) of the Consultative Council of European Prosecutors on the Role of prosecution services outside the Criminal Law Field* [https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1608160&SecMode=1&DocId=1609216&Usage=2 (2014. 04. 19.)]

rendszeren kívüli szerepéről szóló”¹⁰ 11. számú ajánlás (továbbiakban 11-es számú ajánlás).¹¹

A Miniszteri Bizottság 11-es számú ajánlásának ismertetése előtt ugyanakkor ki kell térnem még az EÜKT és az Európai Bírák Konzultatív Tanácsa által 2010-ben közösen megalkotott ún. Bordeaux-i Nyilatkozatra,¹² amely a bíróság és az ügyészség egymáshoz való viszonyáról, illetőleg e szervezeteknek a demokratikus társadalomban betöltött szerepéről értekezik. A dokumentum – többek között – foglalkozik az ügyészség büntetőjogon kívüli hatásköreivel is és e körben követelményként fogalmazza meg, hogy az ügyészek a bírói döntéshozatal során aránytalan, túlzott befolyást nem gyakorolhatnak. A nyilatkozat emellett alapelveket is megfogalmaz, így rögzíti, hogy az ügyész működése nem lehet hatással a bíróság függetlenségére, tiszteletben kell tartani a hatalmi ágak elválasztását, érvényesíteni kell továbbá a fegyverek egyenlőségének elvét, amelyből következően az ügyészt a felekkel azonos jogok illetik meg. Továbbá a dokumentum kívánalomként fogalmazza meg, hogy – néhány kivételes esettől eltekintve – az ügyész a bíróság jogerős döntésével lezárt ügyek megtámadására ne legyen feljogosítva.

Röviden szólnom kell még a Velencei Bizottság által 2010-ben elfogadott jelentésről is,¹³ amely az igazságszolgáltatás, azon belül is az ügyészség függetlenségének európai sztenderdjeivel foglalkozik. A dokumentumnak az ügyészség büntetőjogon kívüli feladatellátására vonatkozó rendelkezései alapján a Bizottságnak az ügyészség nem büntetőjogi tevékenységével kapcsolatos elutasító, de legalábbis tartózkodó álláspontjára vonhatunk következtetést.¹⁴ Bár a jelentés valóban kívánatosnak tartja, hogy az ügyészség elsődlegesen a büntetőjog területén rendelkezzen hatáskörökkel és ezen túlmenően intézkedési lehetőségei korlátozásra kerüljenek, ugyanakkor abból nem olvasható ki, hogy az ügyészség büntető igazságszolgáltatáson kívüli feladatellátása önmagában a jog uralmával ellentétes lenne, avagy az alapvető jogok és szabadságok megsértését jelentené. Mindezekon túlmenően elmondható, hogy az ügyészség büntetőjogon kívüli szerepével kapcsolatosan érdemi, új megállapítást a jelentés nem ad, kizárólag a korábbi 2008-as jelentésében rögzített, valamint a moldovai¹⁵ és az ukrán¹⁶ ügyészségről szóló törvénytervezetekről kialakított véleményében foglaltakat ismétli meg.

A 11. számú ajánlás kapcsán előljáróban rögzíthető, hogy a dokumentum függeléke igyekszik összegezni a bő egy évtized alatt a témával kapcsolatban elfogadott ajánlások és jelentések legfőbb elvi megállapításait. Az ajánlás függeléke a hatály kérdésétől kezdődően a

¹⁰ Recommendation CM/Rec(2012)11 of the Committee of Ministers to member States on the role of public prosecutors outside the criminal justice system [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1979395&Site=CM (2014. 04. 22.)]

¹¹ VARGA ZS. András – ÉLŐHÁZI Zsófia: Az Európa Tanács ajánlása az ügyészek büntetőjogon kívüli tevékenységének elveiről. *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás* 1 (2013) 88.

¹² Bordeaux Declaration, Judges and prosecutors in a democratic society [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1560897&site=CM (2014. 04. 20.)]

¹³ Report on European standards as regards the independence of the judicial system: Part II – The prosecution service [CDL-AD(2010)040, Venice, 17-18 December 2010, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/judic_reform/europeanStandards_en.pdf (2014. 04. 21.)]

¹⁴ E körben lásd MISKOLCZI Orsolya – TISZTA Tamás: A Velencei Bizottság, valamint az Európa Tanácsa Miniszteri Bizottságának álláspontja az ügyészség büntető igazságszolgáltatási rendszeren kívüli szerepéről. *Ügyészek lapja* 5-6 (2012) 129-139.

¹⁵ Draft opinion on the draft law on the public prosecutors' service of Moldova [Opinion no. 473/2008., Venice Commission, http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2008)061-e (2014. 04. 22.)]

¹⁶ Opinion on the draft law of Ukraine on the office of the public prosecutor [Opinion no. 539/2009., Venice Commission, http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)048-e (2014. 04. 22.)]

nemzeti és nemzetközi együttműködésre vonatkozó szabályokig összesen hat pontban érintkeznek az ügyészség büntetőjogon kívüli szerepéről és az azzal kapcsolatos alapelvekről. A dokumentum célkitűzései között az ügyészség büntető igazságszolgáltatáson túli hatásköreinek a részes államok közötti terjesztése, bővítése nem szerepel, ebből következően hatálya is kizárólag azon államokra terjed ki, amelyekben az ügyészek ilyen jellegű jogkörrel rendelkeznek. Az ügyész feladatellátása kapcsán az ajánlás egyértelműen leszögezi, hogy annak célja az általános vagy közérdek képviselése, az emberi jogok és alapvető szabadságok, illetőleg a jog uralmának biztosítása.

A 11. számú ajánlás a vonatkozó alapvető jellegű rendelkezéseit két csoportba bontva taglalja és az általános, közös jellegű szabályok kapcsán rögzíti, hogy az ügyészség büntetőjogon kívüli hatásköreit és felelősségét jogszabályoknak kell meghatározniuk, illetőleg az ügyészeknek feladataikat mindenkor a jogszerűség, a tárgyilagosság, a nyilvánosság, az átláthatóság, a tisztességes eljárás és a pártatlanság követelményeivel összhangban, titoktartási kötelezettségük megsértése nélkül kell végezniük. Emellett fontos kiemelni, hogy a dokumentum több kérdéssel (az ügyészség feladatellátásának biztosítékai, a végrehajtó, a törvényhozó és a bírói hatalomhoz fűződő viszony, továbbá a magánszemélyekkel kapcsolatos kötelezettségek) összefüggésben is alkalmazni rendeli a 19-es számú ajánlást.

Az egyes hatáskörök tekintetében a dokumentum foglalkozik az egyének önrendelkezési jogának védelmével és deklarálja, hogy az ügyész eljárása nem korlátozhatja a jogosult igénye független és pártatlan bíróság előtti érvényesítésében, akkor sem, ha az ügyész az eljárásban részt vesz vagy részt kíván venni. Az ügyészt személyek jogairól vagy kötelezettségeiről való döntéshozatalra szigorú korlátok között és kizárólag törvény jogosíthatja fel és ez esetben is biztosítani kell, hogy az érintett jogorvoslattal bírósághoz forduljon. Az ajánlás több megállapítása is foglalkozik a tisztességes eljárás biztosítékaival, így például az ügyész peres eljárás kezdeményezési joga és az alperesi részvétele nem veszélyeztetheti a fegyverek egyenlősége elvének érvényesülését, az ügyészt a felekkel azonos feltételekkel illetheti meg a rendes és rendkívüli jogorvoslat előterjesztésének joga, illetőleg az eljárást megelőző vizsgálati lehetőséget törvényben – az arányosság elvének figyelembe vételével – kell szabályozni oly módon, hogy e jog gyakorlása az ügyésznek indokolatlan előnyt ne jelentsen. A peres eljárásban való részvétel kapcsán rögzíti továbbá az ajánlás, hogy az ügyész beavatkozásáról a feleket értesíteni kell, az ügyészi nyilatkozatot a tárgyalás előtt a tudomásukra kell hozni, akik arra észrevételt tehetnek és ellenkérelmet nyújthatnak be, illetőleg kérhetik a tárgyalás elhalasztását. Az előzőeken túlmenően a jelentés foglalkozik a jogerős bírósági döntés megtámadásának ügyészi lehetőségével, illetőleg a bíróság pártatlanságának és a hatalmi ágak elválasztásának biztosítása érdekében követelményként fogalmazza meg, miszerint az ügyész a bíróság tanácskozásán nem vehet részt és azt a benyomást sem keltheti, hogy részt vesz benne.

Az ajánlás külön pontban szól a közigazgatás és a jogi személyek feletti ügyészségi kontrollról. E körben taglalja, hogy az ügyésznek a törvényes működés biztosítása végett hatásköreit függetlenül, átláthatóan és a jog uralmának elvével összhangban kell gyakorolnia. Mindemellett a dokumentum kitér arra is, hogy az érintett jogi személyek számára lehetővé kell tenni az ügyészi intézkedésekkel szemben a bírói út igénybe vételét.

A magyar szabályozás és az alapelvek összhangja

Az ismertetésre került dokumentumok részben az ügyészség jogállásáról, részben a feladatellátással kapcsolatos alapelvekről értekeznek. Annak bemutatása, hogy a magyar jogrend-

szer az ajánlásokban és jelentésekben foglalt követelményeknek mennyiben és hogyan felel meg, már önmagában is egy külön monográfiát érdemelne, ezért dolgozatomban csak az általam legfontosabbnak vélt kérdéseket tárgyalom.

Az egyes alapelvek bemutatását megelőzően ugyanakkor célszerűnek mutatkozik a Velencei Bizottságnak az Ütv.-ről valamint a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvényről (továbbiakban: Üjt.) kialakított és 2012-ben elfogadott jelentésének¹⁷ (továbbiakban a magyar ügyészségről szóló jelentés) ismertetése, amely több ponton is éles kritikával illette a hazai szabályozást, az ügyészség nem büntetőjogi tevékenységével kapcsolatos megállapításai ugyanakkor nem sorolhatók e körbe.

A testület megemlíti, hogy az Ütv. széles körű beavatkozási lehetőséget biztosít az ügyészségnek a magánfelek közötti jogviszonyokba. A Velencei Bizottság ugyanakkor önmagában a beavatkozás lehetőségét nem kifogásolja, azt kivételes esetben maga is indokolt tartja, álláspontja szerint azonban az ellenőrzési és perlési jogosultságokat mindenképpen szűken kell megszabni. Bár elismerően vall a hatáskörök szűkítéséről és azt a szovjet örökségtől történő eltávolodásként értékeli, a Velencei Bizottság mégis megjegyzi, hogy az ügyészségnek a közigazgatás ellenőrzése kapcsán meglévő cselekvési lehetőségei még mindig túl kiterjedtek és hiányoznak az elszámoltathatóság megfelelő eszközei. Bár magam sem vitatom, hogy az ügyészi hatáskörök szabályozása esetlegesen pontosításra, módosításra szorulna, ugyanakkor a Velencei Bizottság jelentésével szemben is érdemi kifogások támaszthatók. Utóbbiak közül mindenképp megemlítendő, hogy a magyar ügyészségről szóló jelentés az ügyészségi kontrollt, mint felügyeleti és nem, mint ellenőrzési jogkört kezeli. Mivel az Ütv. rendelkezései alapján az ügyész csak felhívhatja és nem kötelezheti a címzett szervet a törvényesség helyreállítására, ezért több szerzőhöz hasonlóan¹⁸ magam is érthetetlennek tartom, hogy a Velencei Bizottság miért is tekinti olyan erőteljes és veszélyes eszköznek az ügyész fellépését. Ugyanakkor a törvényességi ellenőrzés lényegével összeegyeztethetetlennek és ebből következően magam is aggályosnak tartom az Ütv. sokat támadott 29.§ (3) bekezdését, amely a határozat végrehajtásának felfüggesztését kötelezettségként rója az érintettre miközben annak teljesítése kizárólag a címzett szerv saját elhatározásán, avagy a bíróság kötelezésén és nem az ügyészség döntésén kellene, hogy alapuljon.

A magyar ügyészségről szóló jelentés bemutatását követően, az alapelvek átültetésével összefüggésben elsődlegesen rögzíthető, hogy a hazai szabályozás megfelel az egyik legelmebb követelménynek: az ügyészségi jogállás és hatáskörök törvényben történő szabályozásának. Az ügyészség jogállását meghatározó Alaptv., Üjt. és Ütv. egyértelműen kijelölik az ügyészség helyét a magyar államszervezetben. Ennek megfelelően az alkotmányozó az Alaptv.-be emelte az Alkotmánybíróság azon megállapítását, amely szerint az ügyészség – a tágabb értelemben vett – igazságszolgáltatás része. Az Alaptv. szerinti modellben a legfőbb ügyész független, ugyanakkor közjogi értelemben felelős az Országgyűlésnek. Ez a felelősség azonban nem jelent alávetettséget, mivel a legfőbb ügyész felelőssége szigorúan csak a jogszabályokban előírtakra korlátozódik: megjelenési és válaszadási kötelezettség az Or-

¹⁷ *Opinion on Act CLXII of 2011 on the prosecution service and Act CLXIV of 2011 on the status of the prosecutor general and other prosecution employees and the prosecution career of Hungary* [Venice Commission, 15-16 June 2010, CDL-AD(2012)008; [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)008-e) (2014. 04. 26.)]

¹⁸ MISKOLCZI – TISZA, 2012. 135.

szágyűlés előtt.¹⁹ Az ügyészség a jelenlegi szabályozás alapján független a végrehajtó hatalomtól, így számos európai országgal szemben az ügyészség akként teljesíti kötelezettségeit, hogy a Kormány befolyást gyakorolhatna rá. Bár az Alaptv. az ügyészséget az igazságszolgáltatás részének tekinti, azonban alpnormánk a bírói és az ügyészi funkciókat egyértelműen elhatárolja, így a két alkotmányos szerv egymástól függetlenül látja el feladatait.

A különböző ajánlások és jelentések mind-mind kiemelt helyen kezelik, hogy az ügyészség függetlenül, pártatlanul, tárgyilagosan és jogszerűen lássa el feladatait.²⁰ Az ügyészség függetlenségét mind szervezeti, mind személyi értelemben az Alaptv., az Ütv. és az Üjt. rendelkezései széles körben biztosítják a mentelmi jogtól kezdődően, a költségvetésre vonatkozó normákon át egészen az összeférhetetlenség és a javadalmazás szabályozásáig. A tárgyilagos és a jogszerű eljárást az Ütv. 7.§ (1) és (2) bekezdései hivatottak biztosítani, amelyek előírják, hogy az ügyészek munkájuk során az Alaptv.-t és más jogszabályokat kötelesek megtartani, köteleseiket legjobb szaktudásuk alapján, a törvényeknek megfelelően, következetesen és méltányosan kötelesek teljesíteni.

Miként a magyar ügyészségről szóló jelentésben is látható volt, az Európa Tanács állásfoglalásaiban többször is hivatkozik az ügyészi hatáskörök kivételességére és szubszidiárius jellegére. Ezen elvekből adódóan az ügyész eljárására a büntetőjogon kívül, mint végső eszköz és csak abban az esetben kerülhet sor, ha annak célja más módon, más intézményen keresztül nem valósítható meg. Bár sem az Alaptv., sem az Ütv. *expressis verbis* nem nevesíti ezen elveket, azonban a hatályos szabályozásból mégis kiolvashatók. A magánjog területén kiemelendő a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (továbbiakban Pp.) 9.§ (1) bekezdése, amely az ügyész számára a keresetindítást kizárólag abban az esetben biztosítja, ha a jogosult jogainak védelmére bármely okból képtelen. A Pp. ezen rendelkezése mindamellett, hogy az ügyészség számára jogvédelmi funkciót is megjelöl, az egyént megillető önrendelkezési jog garantálásán keresztül szabályozza az ügyészségi hatáskörök *exceptionális* jellegét. A kivételesség a közigazgatás törvényességi ellenőrzése kapcsán is tetten érhető, hisz a törvényhozó az Ütv.-ben szűkebb keretek közé szorította az ügyészség eljárását azáltal, hogy a fellépést csak az ügy érdemére kiható, súlyos törvénytörés esetén engedélyezi. A szubszidiaritás kapcsán ismételtül utalnék arra, hogy hazánkban az alapvető jogok védelmét kiterjedt intézményrendszer biztosítja, amelyek közül csak egy szervezet az ügyészség. Az egyes intézmények kiegészítik egymás jogvédő tevékenységét, ily módon biztosítva, hogy a különböző szervezetek azon területen fejtsék ki működésüket, ahol az a leghatékonyabbnak mutatkozik. Példaként hivatkoznék arra, hogy az ügyészség – szemben az alapvető jogok biztosával – védelmet nyújthat a magánszemélyek, különösen a természetes személyek jogsértéseivel szemben, illetőleg felléphet a rendes bíróságok előtt is.

Az Európa Tanács intézményei munkásságuk során kiemelt figyelmet fordítottak az ügyészség perbeli jogállásának és a fegyverek egyenlőségének is. A szervezet e körben tett határozott ajánlásai érthetőnek tekinthetők, hisz a szovjet utódállamokban és a szovjet jogintézményeket adaptáló országokban az ügyészség a *Prokuraturához* hasonlóan egyrészt az

¹⁹ VARGA ZS. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*. Budapest, 2012. 171. p.

²⁰ E témához kapcsolódóan említést kell tennem az ELÜK által 2005-ben elfogadott ún. Budapesti Irányelvekről, amely alapvető etikai és magatartási normákat határoz meg az ügyészek számára. (*European guidelines on ethics and conduct for public prosecutors*, „*The Budapest Guidelines*”, CPGE(2005) 05, 29-31 May 2005, Budapest, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/cpge/2005/CPGE_2005_05LignesDirectrices_en.pdf (2014. 05. 02.))

egyén önrendelkezési jogát durván sértő cselekvési lehetőségekkel, másrészt a mellérendelt jellegű eljárással összeegyeztethetetlen többlet jogosítványokkal rendelkezett, amelyeknek lebontására csak idővel és nem is minden esetben a jogalkotó részéről került sor. Hazánkban a jogállami átmenetben az Alkotmánybíróság is fontos szerepet játszott azért, hogy határozataival megszüntette az ügyész korlátlan keresetindítási jogosultságát,²¹ valamint a törvényességi óvás intézményét.²² Ha a vonatkozó jogszabályokat megvizsgáljuk, akkor álláspontom szerint egyértelműen arra vonható következtetés, hogy a magyar szabályozás csak látszólag biztosítja a fegyverek egyenlőségét. Azért vélem úgy, hogy jogszabályok csak „látszólag” biztosítják a fegyverek egyenlőségét, mert bár a Pp. 9.§-ának (3) bekezdése kifejezetten akként rendelkezik, miszerint az ügyészt az általa indított perben, illetve fellépése esetén megilletik mindazok a jogok, amelyek a felet megilletik, azonban az Ütv. által az ügyészség rendelkezésére bocsátott vizsgálódási eszközök ezt részben kétségessé teszik. Az Ütv. 4.§-ának (3) és (4) bekezdései ugyanis közel korlátlan adat- és felvilágosítás kérési, valamint helyiségbe belépési jogot biztosítanak az ügyész számára, amely bár az ügyészt csak a fellépése, vagyis a perindítása előtt illetik meg, ugyanakkor őt a többi peres félhez képest aránytalan előnyben részesítik. Megjegyzendő, hogy a magyar ügyészségről szóló jelentés szintén kritizálta az Ütv. idézett rendelkezéseit, és megjegyezte, miszerint az adat- és iratszolgáltatási kötelezettséget a törvényalkotó túl szélesre szabta, így annak pontosítása szükséges, illetőleg a helyiségbe történő belépés lehetőségét magánterület esetében csak bírói engedély birtokában lehetne megengedni.

A Bordeaux-i Nyilatkozat és a 11-es számú ajánlás is egyértelműen kifejezésre juttatta a jogerő tiszteletben tartásának elvét, azaz, hogy a jogerős bírósági döntés ügyészi megtámadására csak kivételesen, a törvényben pontosan körülírt okból van mód. Ehhez kapcsolódóan mindenképp rögzíteni szükséges, hogy a fenti korlátozás az ügyészségre csak abban az esetben vonatkozik, ha az eljárásban peres félként nem vett részt, hisz ellenkező esetben a jogerő feltétlen tisztelete a fegyverek egyenlősége elvének sérelmével járna. Ebből következően a bíróság határozatával végleges jelleggel elbírált jogviszonyok kifogásolására az ügyész kizárólag törvényben előre meghatározott kivételes esetekben és határidőn belül jogosult. Az állásfoglalások az *exceptiok* meghatározását kerülik, azonban megítélésem szerint ilyennek tekinthető, ha a jogerős döntés megtámadására a személyek nagyobb csoportjának, vagy a jogai gyakorlására képtelen egyén védelme érdekében kerül sor, illetőleg az a közérdekben okozott súlyos jogsértés orvoslását szolgálja. A magyar polgári perjogi kódex kizárólag perújítás esetén biztosít különleges kérelmezési lehetőség az ügyész számára akkor, amikor a Pp. 261.§ (2) bekezdését megengedi, hogy az ügyész a felekkel azonos időbeli korlátokkal perújítást kezdeményezzen abban az esetben is, ha az eljárásban egyébként nem vett részt. A törvényszöveg azonban semmilyen további iránymutatást nem ad a kérelem előterjesztésével kapcsolatban, így arra sem tér ki, hogy az ügyészt bármely ügyben vagy csak azon eljárásokban illeti meg e jog, amennyiben az alapeljárásban egyébként is fellépett volna, így e jogosultsága kivételessége mindenképp megkérdőjelezendő. A perújítás mellett utalnom kell még az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL.I. törvény 26.§ (3) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségére is, amely ugyan az ügyész részére csak az alkalmazott jogszabály alaptörvényellenességének esetére teszi lehetővé a bírói döntés megtámadását, azonban a testület által alkalmazható jogkövetkezmények a jogerős

²¹ 1/1994. (I. 7.) AB határozat (ABH 1994, 29.)

²² 9/1992. (I. 30.) AB határozat (ABH 1992, 59.)

határozatra is érdemi kihatással lehetnek.²³ Ez esetben megítélésem szerint a kivételesség aggályok nélkül megállapítható, hisz az alkotmányosság helyreállítása, a jogai gyakorlására képtelen személy, továbbá az egyének nagyobb csoportjának védelme mind-mind olyan okok, amelyek megalapozhatják a bírói döntés megtámadását. A kivételesség megkövetelése ellenére is álláspontom szerint célszerűbbnek mutatkozik, ha az ügyész úgymond csak *amicus curiae* szerepkörrel rendelkezik a más által kezdeményezett felülbírálat során,²⁴ illetőleg jogegységi eljárás kezdeményezésével a joggyakorlat egységesítése érdekében lép fel,²⁵ de a jogerős bírói döntés saját jogon történő megtámadására nem rendelkezik lehetőséggel.

Az eddig felsorolt alapelvekhez hasonlóan az Európa Tanács állásfoglalásai kiemelt jelentőséget tulajdonítottak az ügyészi döntéshozatal kérdésének és ezzel kapcsolatban deklarálták a diszkrecionális döntéshozatal tilalmát és a jogorvoslat biztosításának követelményét. Ebből adódóan amennyiben a jogalkotó az ügyész számára döntési pozíciót ad, úgy kerülni kell a mérlegelést meghaladó, a jogosult szabad belátásán alapuló döntési jogkör biztosítását. Ha áttekintjük az ügyészség hatásköreit meghatározó sarkalatos és szakjogági törvényeket, akkor látható, hogy a magyar szervezet diszkrecionális döntési jogkörrel nem rendelkezik, emellett a jogalkotó az ügyész mérlegelését is igyekezett szűken megszabni és azt kiszámítható keretek közé szorítani. Ennek megfelelően az Ütv. igyekszik kellő pontossággal meghatározni az ügyészi fellépés törvényi feltételeit, emellett kögens jelleggel írta elő számára az intézkedés kötelezettségét. Hiába törekszik azonban az Ütv. a mérlegelés korlátozására, az ügyészi döntésekkel szemben mégis felmerülhet a jogorvoslat szükségessége. Ezt azon kivételes esetekben kell vizsgálni, amikor az ügyészség döntésével a személyek jogairól vagy kötelezettségeiről határozhat, amikor is a jogvédelem indokoltsága értelemszerűen felmerül. A hatályos magyar szabályozás ilyen jogosultságot magánszemélyekkel szemben az ügyész számára nem, kizárólag hatóságokkal szemben biztosít: az Ütv. már említett 29.§ (3) bekezdése értelmében ugyanis, ha az ügyész felhívásában a végrehajtás felfüggesztését kezdeményezi, úgy arra a címzett szerv köteles. A normával kapcsolatos kritikákra ismételtelen nem kívánok kitérni, de azt rögzíteni kell, hogy a jogalkotó a kötelezéssel szemben jogorvoslati lehetőséget nem biztosított. A jogorvoslat kapcsán végezetül annyit kívánok még megemlíteni, hogy az ügyészi fellépés nem jelenthet alternatív jogkeresési lehetőséget és annak kikényszeríthetősége alanyi jognak sem minősül, ezért ha az ügyész a bejelentés ellenére fellépését mellőzi úgy a jogorvoslati jog hiányát nem tartom aggályosnak, bár – miként az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól szóló 3/2012. (I. 6.) LÜ utasítás 23.§ (3) bekezdése is rendelkezik – annak garantálása célszerű.

Összegzés

Mint már említettem az egyes részes államok között jelentős különbségek figyelhetők meg az ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenysége vonatkozásában, azonban a nemzetközi szervezet – tekintettel az országok kulturális és történelmi sajátosságaira is – nem kíván sem az ügyészség ilyen funkciói mellett, sem azok ellen érvelni, hanem elfogadva a nemzeti jogalkotás szabadságát, szuverenitását, az emberi jogok és szabadságok, valamint az alkotmányos követelmények biztosítása végett pusztán a legfontosabb alapelvek rögzítésére szorítkozik. Ezt legeklejtásabban az ELÜK budapesti konferenciáját lezáró jelentés fogalmazza meg, amely szerint az ügyészek feljogosítása ilyen, büntetőjogon kívüli intézkedésekre

²³ Pp. XXIV. fejezet.

²⁴ Ütv. 11.§ (2) bekezdésének j) pontja.

²⁵ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 33.§ (1) bekezdése c.) pontja.

nem tekinthető olyan követelménynek, amelyet az egyes államoknak teljesíteniük kell. Nem mondhatjuk tehát azt, hogy azok a tagállamok, amelyek ilyen eszközöket nem biztosítanak, helytelenül járnak el, vagy meg kellene fontolniuk az ilyen eszközök biztosításának lehetőségét. Ugyanakkor az is látható, hogy azok a tagállamok, amelyekben az ügyészek ilyen intézkedési lehetőséggel rendelkeznek, ezt fontosnak tartják, alkotmányos működésük elengedhetetlen részének tekintik. Nincs okunk tehát azt mondani, hogy azok az országok, amelyek az ügyészeknek ilyen intézkedési lehetőséget biztosítanak, helytelenül járnak el.

Függetlenül attól, hogy az Európa Tanács és intézményei hogyan viszonyulnak az ügyészség nem büntetőjogi tevékenységéhez, vitán felül áll, hogy az ügyészek illetően feladatokkal történő felruházása esetén gondoskodni kell a jog uralmát és az emberi jogok feltétlen érvényesülését biztosító alapelvek következetes megtartásáról. Ennek egy részét kell, hogy képezze az államszervezeti elvek úgy, mint a hatalmi ágak elválasztásának, a törvényhozó hatalom szuverenitásának, a végrehajtó hatalom felelősségének és a bírói függetlenség elvének következetes érvényesítése. További alapelvek az ügyészi szerep jogalapját és terjedelmét érintik (kivételesség, szubszidiaritás, különlegesség, törvényesség, közérdekűség, továbbá az állam érdekei és az emberi jogok védelmének, valamint a tanácsadó közreműködés elve). Végezetül nem hagyhatók figyelmen kívül a garanciális jelentőségű eljárási alapelvek sem, így a fegyverek egyenlősége, az egyenlő elbánás vagy épp az ügyészek eljárási pártatlanságának elve.²⁶

Munkámmal egyrészt az Európa Tanács munkásságának minél részletezőbb bemutatására, másrészt pedig a nemzetközi szervezet által képviselt elvi rendelkezéseknek a hazai szabályozásban történő visszatükröződésére koncentráltam. Mint látható Magyarország aktív részese volt az Európa Tanács jogfejlesztő és összegző munkájának, az eredmények pedig láthatóan megjelentek belső szabályozásunkban. A magyar ügyészség büntetőjogon kívüli feladatellátása a rendszerváltás óta eltelt több mint két évtized alatt levetkőzte a demokratikus jogállami berendezkedéssel ellentétes funkcióit és alkalmassá vált arra a küldetésére, amelyet az Alaptv.-ben és az Ütv.-ben a jogalkotó részére meghatározott: a közérdek és az emberi jogok védelmére.

DÁNIEL GÁBOR ANTALI

The Non-criminal Powers of Public Prosecution in the Reports and Recommendations of the Europe Council

(Summary)

The competences of public prosecution shows a great variety in Europe, and its role in the system of power arms, and especially powers outside the criminal law stands in the cross-fire of significant debates. Because of historical traditions and the progress of the last decades, non-penal powers of public prosecution are extremely different and diversified in european countries. This paper will present an overview of the most important principles, such as exceptionality, subsidiarity, speciality, legality, which are included in various reports and recommendations of the Europe Council and its institutions. With this paper, I'd also like to point at the emergence of this principles in the Hungarian legal system.

²⁶ VARGA, 2012. 179.