

LIGETI MIKLÓS

A látható ügyészség

A Transparency International Magyarország örömmel vette tudomásul, hogy 2010 végétől kezdődően az ügyészség egyre markánsabb feladataként jelentkezik a korrupció elleni küzdelem.¹ Az elmúlt mintegy két évben az ügyészség nagyjából egymilliárd forint költségvetési többlettámogatáshoz jutott a korrupció elleni feladatok ellátása érdekében.² 2011-ben megindult a korrupció elleni tevékenységet ellátó ügyészségi intézmények fejlesztése, így a korrupciós bűncselekmények nyomozására a Központi Nyomozó Főügyészségen megalakult a Korrupció Elleni Ügyek Osztálya.³ A személyi feltételek biztosítására ötvenöt fős létszámfejlesztésre került sor, harmincöt ügyészi álláshely és húsz nem ügyészi munkakör jött létre.⁴ A korrupció elleni küzdelem finanszírozására az ügyészség 2011-ben nyolcszázmillió⁵, 2012-ben 216 millió forint⁶ összegű többlettámogatásban részesült. A legfőbb ügyész is aláírta az állami szervek korrupció elleni küzdelemben való együttműködéséről szóló közös nyilatkozatot.⁷

A Transparency International Magyarország mint a korrupció ellen küzdő szervezet a korrupció elleni állami fellépés frontvonalába állított ügyészséget abból a szempontból vizsgálja, hogy átláthatóan működik-e, a döntéshozatal elszámoltatható-e, a vezetés és az irányítás számon kérhető-e. A vizsgálat során azonosítjuk az e kritériumok szempontjából kockázati tényezőként jelentkező szabályozási, illetve szerkezeti és működési sajátosságokat. Szamba vesszük az ügyészség szervezetében és működésében rejlő azon kockázatok, egyensúlytalanságokat, amelyek befolyásolhatják az ügyészség szakmai tevékenységét, egyedi ügyek megítélését és elintézését.

Az ügyészség alkotmányos státusa a törvénykezési szervezeten körébe eső jelentős kérdés, amelynek eldöntése befolyásolhatja a korrupció és a hatalommal történő visszaélés elleni állami fellépés sikerességét is. Leszögezzük azonban, hogy az átláthatóság, az elszámoltathatóság és a számon kérhetőség szempontjából nem elsődleges jelentőségű az ügyészség államszerkezetben elfoglalt helye. Ezért bemutatjuk mind a független ügyészségi szervezet, mind az igazságszolgáltatásnak alárendelten működő ügyészség mellett és ellen felhozható érveket, és elemezzük a kétféle ügyészségi modellre jellemző eltérő kockázatokat. Vizsgálatunk során arra összpontosítunk, hogy a kormány alá

rendelt vádhatóság vagy a végrehajtó hatalomtól elválasztva működő ügyészi szervezet képes-e hatékonyabban kivédeni az ügyészi munka illetéktelen befolyásolására irányuló törekvéseket. A korrupció ellen küzdő civil szervezetként azonban nem tekintjük feladatunknak az állásfoglalást abban, hogy a két modell közül melyiknek van inkább létjogosultsága Magyarországon. Ez egyrészt politikai döntést igényel, márpedig a politikától a leghatározottabban távol álló szakmai civil szervezetként nem vállalunk magunkra politikai döntéseket. Másrészt – amint azt később részleteiben is kifejtjük – legyen az ügyészség a végrehajtó hatalom része, vagy működjön attól szervezetileg független formában, az ügyészi működés szakmaiságát veszélyeztető nagyon hasonló jellegű befolyásolási kísérleteknek, kockázatoknak lehet kitéve. Emiatt egyik lehetséges ügyészségi modellt sem preferáljuk önmagában. Írásunkban éppen arra mutatunk rá, hogy visszaélést előidéző körülmények és így korrupciós kockázatok is mindkét megoldás esetében előfordulhatnak.

Mindenekelőtt azt vizsgáljuk, hogy az egyes ügyészek alávetettsége, az ügyészi döntésekben jelentkező nagyfokú mérlegelési szabadság, illetve az ügyészi előmenetel feltételei mennyire felelnek meg az elszámoltathatóság, a számon kérhetőség, valamint az átláthatóság követelményeinek.

Az írást vitaindítónak szánjuk és bízunk abban, hogy a büntetőjogi szakma képviselői élénken reagálnak a felvetéseinkre. A téma vizsgálatát az teszi aktuálissá, hogy az elmúlt mintegy három évben az igazságszolgáltatás milyenségére vonatkozó kritikai megállapítások jóformán kivétel nélkül a bíróságokra összpontosítottak. Ezen belül is a legnagyobb mértékben az Országos Bírósági Hivatal vezetőjét megillető úgynevezett ügyáthelyezési jog⁸ foglalkoztatta a szakmai és részben a politikai közvéleményt, háttérbe szorítva olyan lényeges kérdéseket is, mint amilyen a fiatalok büntetőügyeiben eljáró bírói tanácsok speciális illetékességi szabályainak eltörlése⁹ volt. Az ügyészségre szintén méltatlanul kevés figyelem jutott, amit ideje pótolni.

Az ügyészség közjogi helyzete Magyarországon

Úgy tűnik, hogy az ügyészség közjogi státusára vonatkozó, a rendszerváltoztatás után kibontakozó szakmai vita¹⁰ az ügyészi szervezetre vonatkozó sarkalatos törvények – az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (Ütv.), valamint a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény (Üjt.) – megalkotásával sem zárult le. Legutóbb 2013. március 7-én látott napvilágot

olyan szakmapolitikai állásfoglalás, amely azt tűzte célul, hogy az „*átláthatóság és [a] számon kérhetőség megteremtése érdekében a legfőbb ügyész tevékenysége felett az igazságügyért felelős miniszter felügyeletet*”¹¹ gyakoroljon. Még ha megvalósul is az ezúttal egyes ellenzéki pártok által megfogalmazott törekvés, az ügyészség kormány alá rendelése egymagában nem tudja megakadályozni azt, hogy – amint az idézett ellenzéki dokumentum fogalmaz – az „*ügyészség [...] burkolt módon politikai irányítottság*” alá kerüljön.

Magyarországon mind az igazságügyi kormányzat részeként, mind pedig a végrehajtó hatalomtól függetlenül működő ügyészségi modell gyakorlati megvalósulására találunk példát. A kiegyezés után életre hívott koronaügyészi szervezet az igazságügy-miniszter irányítása alatt állott¹², míg a jelenleg is működő, a kormánytól független ügyészségi szervezet 1953-ban alakult ki.¹³ A történelmi tapasztalat azt támasztja alá, hogy az ügyészségnek az államszervezetben elfoglalt helyét meghatározó egyik megoldás sem képes önmagában kizárni az önkényt, a joggal való visszaélést. Természetesen Magyarországon jelenleg nem kell számítani arra, hogy akár az ügyészség, akár bármely más igazságszolgáltató szervezet az előző század negyvenes és ötvenes éveinek diktatórikus viszonyait idéző jogtiprást valósít meg. A jelen tanulmány premisszája az, hogy Magyarország demokratikus jogállam, ahol az igazságszolgáltatást az erre rendelt állami szervek a jogszabályi rendelkezéseknek és a szakma írott és íratlan szabályainak megfelelően látják el. Mindemellett a tanulmány abból a munkahipotézisből indul ki, hogy az igazságszolgáltatás milyenségét meghatározó hatályos jogszabályi rendelkezések nem zárják ki az igazságszolgáltatást végző személyek vagy szervezetek illetéktelen külső befolyásolásának lehetőségét. Ez különösen az ügyészség esetében vezethet átláthatatlan és nem számon kérhető működéshez, hiszen az ügyészség súlyponti tevékenységei, vagyis a nyomozás, a nyomoztatás, a más által végzett nyomozás felügyelete, valamint a védőkészítés és a vádemelés jellemzően a nyilvánosság kizárásával vagy jelentős korlátozásával zajlanak. Márpedig a demokráciában a közhatalom gyakorlásának mindenekelőtt elszámoltathatónak kell lennie, ami kizárólag akkor valósul meg, ha az állam szervei transzparens módon működnek.

Azt is kiinduló feltevésként fogadjuk el, hogy az Európai Unió számos tagállamában máig a végrehajtó hatalom részeként működő ügyészségi modell Magyarországon történő (újbóli) bevezetése önmagában nem jelentene garanciát arra, hogy a vádhatóság átláthatóan, elszámoltathatóan és számon kérhetően fog működni. Mindazonáltal a későbbiekben azt is bemutatjuk,

hogy a végrehajtó hatalom részét alkotó ügyészség működésének kontrolljára nézve léteznek a demokráciákban is elfogadott kormányzati megoldások. Bár Magyarországon eddig számos kormányzati kezdeményezés történt arra, hogy az ügyészség a végrehajtó hatalom részévé váljon¹⁴, a független ügyészségi modell végül kikezdehetetlennek bizonyult.¹⁵ Mindez mégsem teszi sem lehetetlenné, sem feleslegessé az ügyészség szakmai működésének transzparenciáját és a demokratikus kontrollok érvényesülését megeremlítő garanciák kiépítését.

A végrehajtó hatalomtól független ügyészségi modellel szemben az hozható fel legfőbb kritikaként, hogy eszköztelenné teheti a mindenkori kormányt a közbiztonsági politika és a büntetőpolitika végrehajtása során. E megállapítás megfogalmazásával vitába szállunk Kovács Tamás korábbi legfőbb ügyész álláspontjával, miszerint a *„kormány akkor sem eszköztelen a büntetőpolitika megvalósításában, ha az ügyészség a parlament alárendeltségében marad [ugyanis] a rendőrségen keresztül orientálhatja a büntetőpolitikát”*¹⁶. Magyarországon a kormány tekinthető a közbiztonság megeremlítése és ennek részeként a büntetőpolitika megvalósítása elsődleges letéteményesének. Ez következik abból, hogy az alaptörvény – és a korábbi alkotmány – a kormányt teszi meg a végrehajtó hatalom általános szervének¹⁷, míg a rendfenntartás és a bűnüldözés központi feladatait a végrehajtó hatalomnak alárendelten működő rendőrségre bizza.¹⁸ A kormánynak, országgyűlési többsége révén, a közbiztonsági és a büntetőpolitika milyenségét meghatározó törvényekre is jelentős befolyása van. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben saját jogosítványait abban látta, hogy a *„büntetőpolitika alkotmányos korlátait állapítsa meg, de ne a politika tartalmáról döntsön, ennek során pedig különös tekintettel legyen az alapjogok védelmének alkotmányos büntetőjogi garanciáira”*¹⁹.

Vagyis a büntetőjogi tárgyú jogszabályok megalkotásának kereteit kijelölő büntetőpolitika mindaddig kívül esik az alapjogi felülvizsgálat tárgykörén, ameddig az e büntetőpolitikát a tételes jog szintjén megfogalmazó normák nem sértik magukat az alapjogokat. A mindenkori kormánynak tehát meglehetősen cselekvési szabadsága van az általa helyesnek vélt büntetőpolitika kialakításában és megvalósításában. Nincsen közjogi korlátja ugyanis annak, hogy a kormányzat a saját társadalmi víziójának megfelelő bűnözéskontrollt valósítson meg és az ehhez szükséges jogalkotási intézkedéseket tegye, feltéve, hogy ennek során nem tér le az alkotmányosság útjáról.²⁰ Probléma akkor adódik, amikor a bűnözéskontrollt megvalósító állami intézményrend-

szer különböző szereplői eltérő nézeteket vallanak a kormányzati büntetőpolitikai célok helyességéről és megvalósításuk mikéntjéről.

A kormányznak alárendelten működő rendőrség aligha tud szembehelyezkedni a kormány büntetőpolitikai célkitűzéseivel. Más a helyzet azonban a végrehajtó hatalomtól független ügyészséggel. Az ügyészség alaptörvényi fő feladata az állam büntetőigényének érvényesítése.²¹ A rendőrséggel ellentétben azonban az ügyészség a magyar közjogi berendezkedésben nem szorítható rá arra, hogy ugyanazt gondolja az állami büntetőigény érvényesítéséről, amit a kormány gondol. A 2002 és 2010 között hivatalban lévő kormányok időszakában számos arra utaló jel volt észlelhető, hogy e két büntetőpolitikai szereplő ténylegesen eltérően ítéli meg a jogalkalmazás aktuális kérdéseit.²² Az igazságügyi és a rendészeti kormányzat egyaránt többször hangot adott annak a véleményének, hogy az ügyészség akadályozza a kormány büntetőpolitikai törekvéseinek megvalósulását. Az ügyészséget érő kritika természetesen elsősorban az 1998 és 2002 között regnáló kormány korrupciós ügyeinek az elszámoltatására vonatkozott.²³ Nem kevésbé sérelmezte azonban a kormányzat, hogy az ügyészség 2009-ben az úgynevezett Magyar Gárda elleni fellépés során nem emelt vádat az egyes „gárdajelenségek” miatt például garázdaság vagy közösség elleni izgatás jogcímén.²⁴ Az sem aratott osztatlan sikert, hogy az ügyészség nem minősítette garázdaságot megvalósító erőszaknak egyes politikai közszereplők, valamint a melegek jogaiért tüntetők tojással történő megdobálását.²⁵ Kétségtelen, hogy a kormány az említett esetekben is élt a parlamenti többség kínálta lehetőséggel, és megváltoztatta az ügyészség működésére vonatkozó törvényi szabályokat. Sor került az ügyészség nyomozásirányító tevékenységének, mozgásterének a korlátozására irányuló törvénymódosításra is.²⁶

A 2002 és 2010 között észlelt büntetőpolitikai konfliktusok, főképpen azonban e konfliktusok teljes elsimulása a 2010-es kormányváltás után²⁷, arra engednek következtetni, hogy az ügyészség mint vádhatóság a saját büntetőpolitikai felfogását közelebb állónak érzi a 2010 óta hatalmon lévő kormány büntetőpolitikai célkitűzéseivel, mint a korábbi kormányokéival. Ha az ügyészség e meggyőződését a gyakorlatban is érvényesíteni tudja, az azt jelenti, hogy maga is a büntetőpolitikát alakító szereplőként jelenik meg. Ez következik abból, hogy a legfőbb ügyész kiterjedt irányítási jogosítványai körében akár arról is dönthet, hogy egyes bűncselekménytípusok esetében rendre meghatározott ügyészi eljárást alkalmazzanak, azonos irányba mutató döntéseket hozzanak.

A végrehajtó hatalom részeként működő ügyészség ellen e modell politikai kitettsége, a politikától való közvetlen függése hozható fel alapvető ellenvetésként.²⁸ Ebben a modellben ezért annak van garanciális jelentősége, hogy a kormány tagja, vagyis politikai felelősséggel felruházott személy miként adhat egyedi ügy meghatározott módon történő megoldására konkrét utasítást az ügyésznek. Az ügyészek nemzetközi egyesületének ajánlása²⁹ az ilyen utasítással szemben annak átlátható és jogszerű voltára, valamint írásba foglalt, lehetőség szerint jogszabályban meghatározott kereteire utal.³⁰ A végrehajtó hatalomnak alárendelten működő ügyészségi modellre találunk példát Ausztriában és Németországban. Ausztriában az ügyészségre vonatkozó törvény értelmében az igazságügy-miniszter egyedi ügy eldöntésére nézve írásban adhat indokolt utasítást a szövetségi főállamügyésznek. Az ilyen utasításokról a miniszternek évente, az utasítással érintett büntetőügy lezárulta után a törvényhozás előtt számot kell adnia.³¹ Németországban a szövetségi közszolgálati alkalmazottakról szóló törvény értelmében a szövetségi főállamügyész politikai alkalmazottnak minősül.³² A bírósági eljárásokat szabályozó törvény az ügyészi szervezet működését meghatározó utasításokról általában rendelkezik.³³ Különös figyelemre tarthat számot a német szövetségi főállamügyészség honlapján olvasható ismertetés. Ennek értelmében a szövetségi főállamügyésznek politikai alkalmazottként magának kell ügyelnie arra, hogy az ügyészi szervezet a bűnüldöző tevékenysége során figyelemmel legyen a kormány alapvető állambiztonsági és kriminálpolitikai megfontolásaira.³⁴ A magyar jogász számára nem feltétlenül kellemesen hangzó mondatokat árnyalja az az ugyanitt olvasható okfejtés, miszerint az ügyészi működés során az utasításoknak nincsen különösebb jelentőségük, hiszen a döntések meghozatala során a szakmai konszenzus keresése a jellemző megoldás.³⁵ Azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy Németország tartományi ügyészségei nem a szövetségi főállamügyész, hanem a tartományi igazságügy-miniszterek irányítása alatt állnak.

Az ügyészség függetlensége Magyarországon jelenleg mindenekelőtt azt jelenti, hogy sem az ügyészség, sem a legfőbb ügyész nem áll alárendelt hierarchikus kapcsolatban másik államhatalmi tényezővel. Vagyis nem önmagában a hierarchikus kapcsolat, hanem az alárendeltség hiánya az, ami garantálja az ügyészség szervezeti függetlenségét. Az ügyészség példának okáért hierarchikus kapcsolatban áll a nyomozó hatóságokkal: egyértelműen fölérendelt viszony keretében, mindenre kiterjedő utasításadási joggal irányítja a szakmai tevékenységüket.³⁶ Az ügyészség függetlensége a mindennapokban annyit jelent, hogy a legfőbb ügyész egyedi ügy mikénti eldöntésére nem uta-

sítható. Az Ütv. és az Üjt. a nyilatkozatok szintjén mindenképpen tovább erősítette az ügyési szervezetet már addig is jellemző függetlenséget. A jogalkotó ugyanis az Alkotmánybíróság 3/2004. (II. 17.) számú AB határozat rendelkező részének és indokolásának egyes megállapításait egy az egyben beépítette az Ütv.-be.³⁷ Bár a legfőbb ügyész függetlenségét és az ügyési hierarchiát értelmező, az Alkotmánybíróságtól származó mondatok nem bírnak normatív tartalommal, az illetéktelen külső befolyástól mentes szakmai működés törvényi garanciáit nagy jelentőséggel juttatják kifejezésre. A probléma valójában az, hogy a legfőbb ügyész megválasztására irányuló eljárás politikai befolyástól való mentessége nem garantált, hiszen az Országgyűlés a megfelelő – jelenleg az országgyűlési képviselők kétharmadát kitevő³⁸ – többség birtokában bármely határozatlan időre kinevezett ügyészt megválaszthat legfőbb ügyésszé. Emiatt a legfőbb ügyész függetlensége, a döntései számon kérésére vonatkozó alkotmányos lehetőség hiánya azt is kizárja, hogy az illetéktelen befolyásnak bármely okból – például pártos meggyőződésből, elfogultságból – mégis engedő legfőbb ügyész elfogult döntését bárki, bármely módon korrigálja. A legfőbb ügyész által adott, az ügyészt meghatározott tartalmú, illetve irányú döntésre kényszerítő utasítás eredménye jelenleg nem támadható olyan fórumon, amely ne állna maga is a legfőbb ügyész irányítása alatt. Ez következik az alaptörvény 29. cikkének (3) bekezdéséből is, amelynek értelmében a legfőbb ügyész vezeti és irányítja az ügyési szervezetet.

A hatalmi ágak elválasztásának elvén alapuló államberendezkedés lényeges összetevője az igazságszolgáltatás függetlensége. Ez azonban az ítélkező hatalom, vagyis a bíróságok függetlenségének jogszabályi és a szervezeti garanciáit követeli meg az alkotmányozótól. A bíróság függetlenségének az az értelme, hogy az elé vitt ügyben minden külső befolyástól mentes, elfogulatlan szakmai döntés születessen. A bíró nyilvános tárgyaláson, a törvények által előre meghatározott szabályok alapján köteles elbírálni az elé vitt ügyet, ennek a végén nyilvánosan kihirdetett és indokolással ellátott döntést kell hoznia. Függetlensége tehát a nem megengedhető külső befolyástól védi meg, miközben a szakmai meggyőződésére és tudására alapozott döntés meghozatalának körülményeit a törvény részletekbe menően szabályozza. Bár nem minden érdemi bírói döntés hozzáférhető és/vagy nyilvános, a bíró döntése összességében jogilag szabályozott és kontrollált keretek között születik, ennek következtében az semmiképpen sem minősülhet jogszerűnek, ha bíró nem nyilvánosan hirdeti ki a döntését, vagy elmulasztja az indokolást.

Ugyanakkor a bíróság független ítélkező fórumként csak az elé vitt ügyben tud dönteni. A védelv értelmében bírói döntés csak abban a büntetőügyben szülehet meg, amelyben az arra jogosult a bíróság döntését kérte.³⁹ Emiatt az ügyész szelektálhatja a bíróság által eldönthető büntetőügyeket, vagyis megszabhatja a bíróság működésének tényleges hatókörét. Az ügyészség a bíróság döntését kizáró saját döntését, vagyis azt, hogy az adott ügyben nem emel vádat vagy a vádat elejti, nem nyilvános és jogilag jóval kevésbé szabályozott döntéshozatali mechanizmus nyomán alakítja ki. Ennek a döntésnek sok esetben az indokai sem ismerhetők meg, vagy azok formálisak. Mindezt úgy, hogy az eljáró ügyész erre a döntésre a felettes ügyész, végső soron a legfőbb ügyész által korlátlanul utasítható.

A bíróságon tehát nyilvános és jogilag formalizált eljárást követően, a döntéshozó szakmai meggyőződésén alapuló döntés születik a bíróság elé vitt ügy érdemében. Ezzel szemben az ügyészségen a negatív érdemi döntést olyan személy – az ügyész – hozza meg, akit szakmai feladatainak ellátása körében a felettese mindenre kiterjedően utasíthat, a döntés meghozatalát megelőző eljárás pedig nem transzparens, és jogilag kevésbé körülhatárolt szabályok alapján zajlik. A bírói függetlenség a pártatlan és csak törvényben meghatározott, szakmai szempontokra figyelő döntések érdekében szükséges. Ezzel szemben a szervezetileg független ügyészség olyan döntéseket is hozhat, amelyek az ügyészségen kívül álló szervezet vagy szereplő által nem kontrollálhatók, és amelyeknek a szempontjait ilyen szervezet vagy szereplő nem kérheti számon. Azt, hogy adott ügyben bírói döntéshozatalra kerüljön sor, ilyen módon megszülető döntések – például a feljelentés elutasítása, a nyomozás megszüntetése, a vád elejtése stb. – akadályozzák meg. Fontos külön is hangsúlyozni azt, hogy az ügyészség mint szervezet függetlensége nem azonos az egyes ügyészek szakmai függetlenségével. A döntés érdemére nézve csak a bírót jellemzi a tényleges szakmai függetlenség. A szervezetileg független ügyészségen dolgozó ügyészek függetlenségének a teljes hiánya akár azt is képes megakadályozni, hogy adott ügyben valóban független személy döntsön.

Ezzel összefüggésben hangsúlyozni kell azt, hogy nem egyedül az ügyészség államszervezetben elfoglalt helyén múlik az ügyészségi döntések – különösen az egyedi ügy bíróság általi elbírálását megakadályozó, úgynevezett negatív döntések – felülvizsgálatának hatékonysága. A védelv a kormány által irányított vádhatósággal rendelkező kontinentális európai országokra is jellemző. Vagyis ha az igazságügyi kormányzat részeként működő németországi vagy ausztriai ügyész dönt úgy, hogy nem emel vádat, a német,

illetve az osztrák bíróság ugyanúgy nem tud eljárni, mintha ez Magyarországon történe.⁴⁰ Márpedig nem valószínű, hogy negatív érdemi döntés esetén a német vagy az osztrák igazságügy-miniszter egyenként utasítást adna a főállamügyészen keresztül a vádemelésre. A különböző ügyészégi modellek működésében rejlő eltérés az, hogy végső eszközként rendelkezésre áll-e külső kontroll lehetősége arra az esetre, ha az ügyész nem emel vádat. A kormányzati modell ilyenkor megengedi a kormányzati beavatkozást, de a kormányznak arról nyilvánosan számot kell adnia. A kormánytól független modell ezt az esetkört jogilag kezeletlenül hagyja. Ez a fajta kontrollálhatatlan ügyészi tétlenség bármely üldözetlenül maradt bűncselekmény esetén probléma, súlyos gondot azonban leginkább a kiemelkedő súlyú, közérdeklődésre számot tartó, például korrupciós bűncselekmények következmény-nélkülisége okoz.

Az ügyészség függetlenségének jelenlegi magyarországi értelmezése és az ezt az értelmezést erősítő közjogi garanciák a gyakorlatban megszüntették az ügyészség szakmai működése feletti külső kontrollokat. Jelenleg az ügyészség büntetőeljárásai döntéseit kizárólag a bíróság és egyedül abban az esetben tudja kontrollálni, ha az adott ügyészégi döntés önmagában nem zárja ki a bíróság eljárását. Lényegében arról van szó, hogy ha az ügyész nem emel vádat, illetve ha a váddal való rendelkezés körében annak az elejtéséről dönt, akkor a pótmagánvád – csak szűk körben alkalmazható – esetén kívül lényegében semmilyen külső szakmai kontroll nem érvényesül a döntésével szemben.

A végrehajtó hatalomnak alárendelt ügyészégi modell Németországban és Ausztriában alkalmazott megoldásának magyarországi bevezetése, vagyis az ügyészi szervezet vezetőjének adott egyedi utasítás az ügyészi működésbe történő politikai beavatkozás lehetőségét vetné fel. Németországban és Ausztriában a jogalkotó ezt a kockázatot az utasítást adó politikai kormánytag nyilvánosság előtt történő beszámolási kötelezettségének az előírásával, azaz politikai felelősségének a szabályozásával ellensúlyozza. Feltételezzük, hogy Magyarországon ez a megoldás nem lenne eléggé hatékony a nyomozások politikai befolyásolására irányuló törekvések ellensúlyozására. Ezért – a kormánytól függetlenül működő ügyészséghez hasonlóan – az ügyészségnek a végrehajtó hatalom alá rendelése esetén sem tartjuk elképzelhetőnek a büntetőjogi, mindenekelőtt a nyomozási és vádemelési feladatok végrehajtására vonatkozó politikai jellegű feladatszabást. Bár az ilyenfajta „prosecution guideline” kiadásával valóban korlátok közé lehet szorítani az ügyészség jelenleg igen kiterjedt mérlegelési szabadságát arra nézve, hogy adott magatar-

tás miatt vádat emel-e vagy megszünteti az eljárását, ez a megoldás mégis megalapozottan kelthetne jogállami aggályokat. Könnyen elvezethetne ugyanis a jogalkalmazás jogpolitikai elveire vonatkozó, annak idején a Népköztársaság Elnöki Tanácsa által kiadott határozatok⁴¹ újbóli meggyökeresedéséhez.

Az, hogy az igazságügyi kormányzat Magyarországon jelenleg nem tud beavatkozni az ügyészség működésébe, önmagában akár előnyös is lehet. Gondot az jelent, hogy a végrehajtó hatalomtól független ügyészségi modellben e modell jellegéből adódóan hiányoznak a külső jogorvoslattal nem támadható ügyészi döntések kontrolljára rendelt mechanizmusok. Az ügyész tétlensége esetén nincs reálisan igénybe vehető eszköz az igazságszolgáltatás mozgásba hozására. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) megalkotásakor a jogalkotó a pótmagánvádnak szánta azt a szerepet, hogy külső szereplő kezébe adja az ügyészségi döntés korrigálására vonatkozó lehetőséget, jelesül a sértettet ruházva fel a tétlen ügyész helyett történő vádemelés jogával. A gyakorlatban ez azonban nem vált be. Egyrészt azért, mert a Be. a bűncselekmények viszonylag szűkebb körében adja a sértett kezébe a vádról való rendelkezés jogát.⁴² Azok a bűncselekmények, amelyek esetében egyedileg azonosítható sértetről nem beszélhetünk – a korrupciós bűncselekmények (vesztegetés, befolyással üzérkedés, hivatali visszaélés stb.) mind ilyenek – eleve is kívül esnek a pótmagánvád körén. Másrészt a vádemeléshez szükséges bizonyítékok beszerzése bonyolult és költséges feladat, ezért, ha az ügyész tétlenség elzárja előlük az igazsághoz jutás jogát, a sértettek többsége nem képes érdemben a bírósághoz fordulni. Arról nem is beszélve, hogy az ügyész a meghatározott személy büntetőjogi felelősségre vonására irányuló sértetti kérelmet nem köteles feljelentésként értékelni. Kezelheti azt például a már folyamatban lévő nyomozás során a nyomozó hatóság, illetve az ügyész intézkedésének elmulasztása miatt előterjesztett jogorvoslatként is, vagy az ismeretlen elkövető ellen zajló nyomozás megszüntetése után előterjesztett panaszként. Ebben az esetben az elutasító tartalmú ügyészi döntést nem követheti pótmagánvád sem.

Összességében tehát a magyarországi ügyészségi modellben a vádemelési, védképviselési gyakorlat korrekciós mechanizmusainak és az egyes ügyészek szakmai autonómiájának a hiányát tekintjük az ügyészség pártatlan és elfogulatlan működését is veszélyeztetni képes kockázati tényezőknak. E két terület sajátosságainak és összefüggésének jobb megértése érdekében az ügyészségre vonatkozó hatályos szabályozás következőkre vonatkozó rendelkezéseit vizsgáljuk meg:

1. a legfőbb ügyész és a felettes ügyészek irányítási és utasításadási joga, az alávetett ügyészek utasításteljesítési kötelezettsége;
2. a külső jogorvoslattal nem támadható ügyészi döntések természete és jelentősége; valamint
3. az ügyésszé válás és az ügyészi karrier folyamata, annak átláthatósága.

Fontos rámutatni, hogy az ügyészi működés garanciáit mind a végrehajtott hatalomtól független, mind az annak részét alkotó ügyészségi modell keretei között meg kell teremteni. Vagyis javaslataink nem modellfüggek.

A legfőbb ügyész és a felettes ügyész irányítási és utasításadási joga, az alávetett ügyészek utasításteljesítési kötelezettsége

Az alaptörvény a közvád monopóliumát az ügyészségre bízza, közvádat csak ügyész emelhet.⁴³ A szervezeti függetlenség következtében azonban sem a vádemelésre, sem egyetlen más büntetőeljárás döntésére nézve az ügyész nem fogadhat el külső utasítást. Míg tehát ebben a tekintetben rendkívül széles szakmai autonómiát teremtenek a törvények, az egyedi ügyben konkrét döntést hozó ügyész személyes szakmai autonómiájáról nem gondoskodott a jogalkotó. Az ügyészség centralizált, szigorú hierarchikus rendben működő szervezet, az egyes ügyészek a felettes ügyészeknek és végső soron a legfőbb ügyésznek teljes mértékben alávetetten működnek. Tulajdonképpen minden ügyész a legfőbb ügyész bizalmából és autoritásából kapja a kinevezését.⁴⁴

Kérdéses, hogy az ügyészi függetlenség hiánya mennyiben egyeztethető össze a Be. rendszerével, amelynek értelmében az ügyész személyében gyakorolja az egyes eljárási jogokat és kötelezettségeket. A Be. ezt azzal juttatja kifejezésre, hogy a büntetőjogi felelősséggel összefüggő kérdésekben történő döntéshozatalt rendre az ügyész és nem az ügyészség feladataként írja elő. Arról tehát, hogy induljon-e nyomozás és ki ellen, továbbá a nyomozás eredményeként a vádemelésről vagy a nyomozás megszüntetéséről, valamint a nyomozó hatóság által végzett nyomozás irányítása és felügyelete körében szükséges teendőkről az ügyész dönt. A korlátlanul utasítható ügyész esetében a Be. szerinti ezen elv aligha juthat érvényre.

Amíg a legfőbb ügyész nem utasítható, egyedi ügy eldöntése során nem kaphat és nem fogadhat el utasítást, addig ő bármelyik ügyészt utasíthatja.⁴⁵ Az utasítás mindenre kiterjedhet, egyedi ügyben meghozandó döntés típusá-

ra és tartalmára egyaránt. Természetesen a legfőbb ügyész ezt a jogát nem gyakorolja személyesen minden egyes ügyben. A legfőbb ügyészi akarat, illetve álláspont érvényesítését a szolgálati út megtartása szavatolja, aminek értelmében a hierarchiában feljebb elhelyezkedő ügyész teljes körűen utasíthatja és irányíthatja a lejjebb állót. Az Ütv. azonban még ezen is túlmutat, hiszen lehetővé teszi azt, hogy a felettes ügyész – így végső soron a legfőbb ügyész, hiszen ő minden ügyész vonatkozásában felettes ügyész – bármely ügyet annak bármely szakaszában magához vonjon és annak elintézésre más ügyészt jelöljön ki.⁴⁶ Az ügyészségi szervezeten belül történő ügyáthelyezés adott esetben nem kisebb kockázatokat rejt magában, mint az Országos Bírósági Hivatal elnökét az alaptörvény alapján korábban megillető ügyáthelyezési jog.⁴⁷ Amíg azonban a bírósági szervezeten belüli ügyáthelyezési jogosultságot a törvények és az Országos Bírói Tanács valamelyest korlátok közé szorította⁴⁸, addig az Ütv. adós marad az ügyek ügyészségen belül történő áthelyezésére, illetve más ügyész kijelölésére vonatkozó bármiféle szakmai szempontok megfogalmazásával. A legfőbb ügyész és a felettes ügyész ügyáthelyezési joga az e döntés meghozatalára vonatkozó szempontok, valamint a döntés által érintettek jogorvoslati jogának teljes hiánya miatt komoly kockázatokat rejt magában és akár önkényes beavatkozást is lehetővé tehet egyedi ügyekben.

A velencei bizottság az Ütv.-t és az Üjt.-t vizsgáló jelentésében⁴⁹ az egyedi ügyekben ilyen módon történő beavatkozást az önkényesség lehetősége miatt súlyos veszélyforrásnak tekinti.⁵⁰ Javasolja, hogy az egyedi ügyeknek egyes ügyészekről történő elvonására és más ügyészhez történő áthelyezésére a jogszabályok külön rendelkezéseket fogalmazzanak meg, amelyek előírják, hogy e döntés szakmai indokai legyenek megismerhetők.⁵¹

Az egyes ügyészek alávetettségét az Üjt. intézményesíti. Ennek értelmében az ügyészek kötelesek teljesíteni a felettes ügyész és a legfőbb ügyész utasításait.⁵² Az utasítással szembeni ellenszegülés lehetősége adott, az Üjt. maga szabályozza azokat az eseteket, amikor az ügyész köteles megtagadni az utasítás teljesítését⁵³, illetve amikor megtagadhatja.⁵⁴ Kérheti továbbá az ügyész, hogy az utasítást foglalják írásba.⁵⁵ Ha az ügyész nem tartja összeegyeztethetőnek az utasítást a szakmai meggyőződésével, kérheti, hogy mentesítsék az utasítás teljesítése alól⁵⁶, e kérelmét nem lehet megtagadni. Az Üjt. tehát nem zárja ki azt, hogy akár döntő jelentőségű utasítások is szóban hangozzanak el, vagyis az írásbeliség nem fő szabály. Ez adott esetben teljes mértékben kizárja az utasítás megtörténtének és tartalmának a rekonstruálását. Az nem vitás ugyan, hogy a halasztást nem tűrő esetekben szóbeli utasí-

tásra is szükség lehet, de a jogalkotó akkor járna el helyesen, ha az utasított kérésétől függetlenül követelményként írná elő a szóban adott utasítás rövid időn belül történő írásba foglalását. Ennek hiányában akár az utasítás megtörténtének pusztá ténye is elleplezhető, ami teret adhat a szervezeti működés felelőtlenségének.

Kérdéses továbbá, hogy a rendkívül szigorúan hierarchizált szervezet mennyire teszi lehetővé, hogy az utasított ügyész kérje az utasítás írásba foglalását. Legalább ennyire kérdéses, hogy kérheti-e a gyakorlatban az ügyész a belső meggyőződésével összeegyeztethetetlen utasítás teljesítése alól történő mentesítését. Minél szigorúbb az alávettség, minél centralizáltabb a szervezeti hierarchia, annál kisebb az esély arra, hogy az alárendelt ügyész valóban élni tud ezekkel az eszközökkel. Hiszen a felettes ügyésznek nem érdeke, hogy visszakereshető nyoma maradjon annak, ha beosztottja által jogellenesnek vélt utasítást adott. Sőt, akár azt is sérelmezheti, ha az általa adott utasításnak a pusztá tényét is rögzítik. Így az utasított ügyész által jogellenesnek vélt vagy a szakmai elveivel összeférhetetlen utasítás nyoma nem marad fenn. Végző soron úgy tűnik majd, mintha az utasított ügyész saját belső szakmai meggyőződéséből jutott volna az utasítás szerinti eredményre. Éppen a nagyfokú centralizáció következményeinek ellensúlyozása érdekében lenne jelentősége annak, hogy a hivatali felsőség döntéseinek kiadására mindig számon kérhető és utóbb ellenőrizhető formában, vagyis írásban kerüljön sor. Ennek kérelmezését az alávetett, tulajdonképpen kiszolgáltatott ügyészre bízni igen kétséges megoldás. Vagyis az Újt. itt ismertetett rendelkezései nem elegendők ahhoz, hogy valódi szakmai autonómiát teremtsenek az ügyész számára. Nem hiába állapította meg *Király Tibor* lakonikus tömörséggel, hogy az ügyész függetlenségéről nem beszélhetünk.⁵⁷

Az egyes ügyészek függetlenségének ilyen mértékű hiánya azt jelzi, hogy a magyarországi ügyészségi szabályozás nincs maradéktalanul összhangban az erre a területre vonatkozó fontosabb nemzetközi dokumentumokkal. Az úgynevezett bordeaux-i nyilatkozat⁵⁸ hangsúlyozza, hogy a bírák mellett az ügyészeket is jellemeznie kell a tevékenységük gyakorlásához szükséges szakmai függetlenségnek⁵⁹ és hogy az ügyész a döntését függetlenül és autonóm módon kell hogy meghozza.⁶⁰ A bordeaux-i nyilatkozat kifejezetten rögzíti, hogy az ügyésznek adott utasítást írásba kell foglalni.⁶¹ Leszögezi, hogy az ügyészek szakmai függetlensége elengedhetetlen és nélkülözhetetlen szakmai feladataik ellátásához, hangsúlyozza továbbá, hogy az egyes ügyészek függetlensége a tisztességes, elfogulatlan és hatékony igazságszolgáltatás lényeges garanciája.⁶² A bordeaux-i nyilatkozat az ügyész függetlenségét

egyenesen a jogállamtól elválaszthatatlannak és a bírót megillető szakmai függetlenséggel azonos jelentőségűnek tekinti.⁶³ Az alárendelt ügyész utasításteljesítési kötelezettsége nem egyedül a bordeaux-i nyilatkozat fényében tűnik visszásnak. Az ügynevezett budapesti irányelvek⁶⁴ is utal arra, hogy az ügyész a szakmai feladatai során a tényekre vonatkozó személyes meggyőződése alapján kell hogy döntést hozzon.⁶⁵ Az ügyészség működését szabályozó magyar jogszabályok azonban adósak maradtak annak a dilemmának az eldöntésével, hogy vajon az ügyész szakmai meggyőződése utasítható-e. A feszítő ellentmondást éppen az alárendelt ügyésznek adott utasítás és főként az ennek való jogszerű ellenszegülés garanciáinak jobb kidolgozása oldhatná fel.

A legfőbb ügyész szervezetrányítási jogai között sajátos helyet foglalnak el az Útv. 8. § (3) bekezdése alapján kiadott normatív utasítások. Ezek közjogi szervezetszabályozó eszközök⁶⁶, amelyek kizárólag az utasítással érintett szervezeten belüli jogviszonyokat érinthetik. A polgárookra, illetve a Magyarország területén tartózkodó személyekre általánosan kötelező magatartási szabályt nem állapíthatnak meg. A szervezet vezetője által adott, a vezetés alá tartozó személyekre kötelező utasítás a vezetés és irányítás természetes eszköze, ez önmagában semmilyen problémát nem jelent. Sőt, bajt éppen az okozna, hogy ha a vezetésre, irányításra kötelezett személy nem volna e feladata ellátásához szükséges eszközök birtokában. A legfőbb ügyész által kiadott normatív utasításokkal az a probléma, hogy egy részük az ügyészek szakmai alapfeladatait határozza meg. Ilyen például az ügynevezett nyomozás-felügyeleti alaputasítás⁶⁷, a büntetőbíróóság előtti ügyészi tevékenységről szóló utasítás⁶⁸, valamint az ügynevezett fiataloké⁶⁹. Ezek a normatív utasítások az ügyészek számára a szakmai feladatok ellátását általános jelleggel határozzák meg és a gyakorlatban egyfajta „sorvezető” szerepet töltenek be. Egyes rendelkezéseik közvetlenül is befolyásolhatják, hogy az adott ügy érintettjeinek a jogai érvényesülnek-e. Ilyen a hatása például a nyomozás-felügyeleti alaputasításban szabályozott fokozott ügyészi felügyeletnek, vagy a büntetőbíróóság előtti ügyészi tevékenységről szóló utasításban a vádelejtés feltételeiről írottaknak. A legfőbb ügyész normatív utasításaiban irt egyes rendelkezések gyakran feltűnnek az ügyész által a jogorvoslati kérelmek elbírálása vagy a nyomozás megszüntetése, a feljelentés elutasítása tárgyában hozott határozatokban mint a döntést megalapozó szabályok. Vagyis a legfőbb ügyész pusztán szervezetrányító jogkörében eljárva, a jogalkotásra vonatkozó garanciális, mindenképp a nyilvánosságára vonatkozó szabályok mellőzésével olyan normákat alkot,

amelyek az ügyészség eljárásaiban részes személyek jogait közvetlenül befolyásolják. Ebben a körben a normatív utasítások felülvizsgálata és azok közvetlen hatályal bírói rendelkezéseinek jogszabályként történő kiadása szükséges és indokolt.

Külső jogorvoslattal nem támadható ügyészi döntések

Vádemelés esetén az ügyész további ténykedése a bíróság előtt zajlik, hiszen a büntetőperben értelemszerűen félként és nem az ügy uraként vesz részt. Ezzel szemben a vádemeléssel nem járó döntések végső soron kizárólag a legfőbb ügyész rendelkezése alatt állnak. Az ilyen, a nyomozás megszüntetését vagy éppen elrendelésének hiányát előidéző döntések csak az ügyészségen belüli jogorvoslati fórumokon sérelmezhetők.⁷⁰ A vád bírósági elbírálásának is gátat vethet az ügyész, hiszen dönthet úgy, hogy a vádat elejti, ez esetben a bíróság eljárása – a pótmagánvádló általi vádképviselet esetét leszámítva – befejeződik.⁷¹ A vádelejtésre vonatkozó döntés pedig nemcsak hogy külső kontroll nélkül hozható meg, de ellene még az ügyészi szervezeten belüli jogorvoslat sem áll rendelkezésre.

Axióma, hogy a bíróság csak vád alapján, azaz csak az elé vitt ügyben dönt. A kérdés ezért sokkal inkább az, hogy van-e arra vonatkozó alanyi jog, hogy valakinek az ügyében bíróság és ne más igazságszolgáltató szerv vagy fórum döntsön. A tisztességes eljáráshoz való jog mindenekelőtt tisztességes tárgyaláshoz való jogot jelent. A megvádolt személynek arra vonatkozó jogát írja körül, hogy az ellene emelt vádról a független bíróság ésszerű időn belül, fő szabályként nyilvános eljárásban és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartásával hozzon érdemi döntést.⁷² A tisztességes eljáráshoz való jogból tehát nem lehet levezetni az ügyész arra vonatkozó kötelezettségét, hogy minden elé vitt ügyben a bíróság döntését kérje. Így például a minima nun curat praetor elvből az következik, hogy a terheltnek nincsen alanyi joga arra, hogy büntetőjogi felelősségének a hiányát a bíróság felmentő ítéletben állapítsa meg.⁷³ Ugyanígy a sértettnek sincsen alanyi joga arra, hogy a sérelmére elkövetett bűncselekmény ügyében az ügyész vádat emeljen, sőt, arra sincsen alanyi joga, hogy a sérelmére elkövetett cselekményt az ügyész kinyomozza.⁷⁴ Közvéderre üldözendő bűncselekmény miatt indult eljárásban továbbá a sértettnek fellebbezési joga sincsen, hiszen ez ellentétes lenne a közvád monopólium körében az ügyészt megillető rendelkezés jogával. A legalitás elvéből mindössze annyi következik, hogy ha bűncselekmény jut az

ügyész tudomására, indítson nyomozást.⁷⁵ Az azonban már az ügyész szakmai mérlegelésén múlik, hogy az eléje tárt cselekményt bűncselekménynek tekinti-e, vagy a bűncselekmény hiányát állapítja-e meg.⁷⁶ Az más kérdés, hogy – amint ezt az imént kifejtettük – az ügyész e szakmai meggyőződése korlátlanul utasítható. Mindenesetre az ügyész sem a nemzetközi jog kötelező szabályát, sem általánosan elismert jogelvet nem sért akkor, amikor negatív tartalmú érdemi döntést hoz.

Amint már bemutattuk, az ügyész nem gyakorolhatja szabadon ezt a mérlegelési jogot, hiszen követnie kell a felettes ügyésztől, adott esetben a legfőbb ügyésztől kapott utasítást. Okkal és joggal sérelmezhető döntés azonban utasítás hiányában is születhet. Az ügyészség negatív tartalmú érdemi döntései elleni külső jogorvoslat lehetőségét nem a döntést jegyző ügyész alávettsége miatt, hanem önmagáért szükséges megteremteni. Megfelelő megoldás lehet a Németországban bevált ügynevezett vádemelés kikényszerítésére irányuló eljárás.⁷⁷ Ennek az eljárásnak az a lényege, hogy a sértett, ha az ügyész nem emel vádat a sérelmére elkövetett bűncselekmény miatt, a bíróságra panaszt terjeszthet elő a nyomozást megszüntető ügyészi döntés ellen. Fontos, hogy ezt a panaszt a felső bíróság⁷⁸ bírálja el, vagyis nem az a bíróság, amelyik egyébként az adott bűncselekmény miatt emelt vád alapján az ügy érdemében döntene. Vagyis a Németországban is érvényesülő legalitási principium korrekciójára irányuló jogi megoldás nem idéz elő olyan helyzetet, hogy a cselekmény elbírálására hatáskörrel felruházott bíróság maga dönthetne az általa tárgyalni akart ügyben a vádemelés elrendeléséről. Ha a felső bíróság a vádemelés kikényszerítésére irányuló kérelem alapján akként dönt, hogy az elé vitt ügyben vádemelésnek van helye, e döntése kötelező az ügyészségre, vagyis ilyen esetben az ügyész köteles vádat emelni. Ennek a vádnak a sorsáról az adott ügyben egyébként hatáskörrel és illetékességgel felruházott bíróság dönt. A vádemelést kikényszerítő felső bírósági döntés nem foglal állást a megvádolandó személy bűnössége kérdésében. Csak annyit ír elő, hogy meghatározott személy ellen vádat kell emelni, erről a bíróságnak kell érdemben döntenie. A kikényszerített vádemelés természetesen akár a vádlott felmentéséhez is vezethet.

Javaslatként tehát azt fogalmazzuk meg, hogy a magyar büntetőeljárás jog is vezesse be a jelenleg külső jogorvoslattal nem támadható és az ügy érdemére vonatkozó negatív ügyészi döntésekkel szembeni bírói kontroll lehetőségét. Ez a jogintézmény megfelelne a bordeaux-i nyilatkozatnak is, amely jelentőséget tulajdonít annak, hogy az ügyész azon döntése ellen, miszerint adott ügyet nem visz a bíróság elé, rendelkezésre álljon a bírói jogorvoslat

lehetősége.⁷⁹ Ennek az intézménynek az lenne a rendeltetése, hogy ha az ügyész elutasítja a feljelentést, megszünteti a nyomozást, mellőzi a vádemelést vagy elejti a vádat, az ügyészségen belül igénybe vehető jogorvoslat eredménytelen kimerítése után – a vádemelés elejtése esetén jogorvoslat hiányában – az adott cselekmény, illetve bűncselekmény sértettje kérhesse a felsőbb bírói fórumtól ennek az ügyési döntésnek a felülvizsgálatát. Annak érdekében, hogy a vádemelés kikényszerítése tárgyában ne az adott ügyben vádemelés esetén egyébként eljárni jogosult bíróság hozzon döntést, az itt írt felülvizsgálatra a Kúria, illetve egyes esetekben az ítélőtáblák mutatkoznak megfelelő bírói fórumnak. Hogy a vádemelés kikényszerítésére javasolt eljárás ne jusson a pótmagánvád sorsára, a feljelentőt arra az esetre is fel kell jogosítani ennek a jogorvoslati lehetőségnek az igénybevételére, ha nem sértette az általa feljelentett (bűn)cselekménynek. Ez megoldást jelentene mindazon bűncselekmények esetében is, amelyeknek nincsen egyedileg azonosítható sértettjük, így egyebek között a korrupciós bűncselekmények tekintetében is kialakulna a vádkorrekció lehetősége. A nem sértett személy feljogosítása a vádemelés kikényszerítésének kezdeményezésére nem sérti a közvád monopóliumát, hiszen ez a jogosultság önmagában nem eredményez e személy részére az ügygel való rendelkezési jogot. Ha a jogorvoslati beadványt elbíráló felsőbb bíróság végül az ügyési tétlenséget tekinti megalapozottnak, nem kerül sor az ügy érdemében bírósági eljárásra. A vádemelés kikényszerítésére irányuló eljárás jobban érvényre juttatná az ügyészségi eljárásra vonatkozó ENSZ-irányelvek⁸⁰ azon ajánlását, hogy az ügyészség fokozott figyelmet kell hogy szenteljen a közhivatalt viselők által elkövetett és különösen a korrupciós bűncselekmények üldözésének.⁸¹

Ügyészé válás, szakmai karrier

A szigorú hierarchia és a szervezeti függetlenségből adódóan a külső kontrollok szinte teljes hiánya miatt nagy a jelentősége az ügyészé válás kiválasztási, képzési és előmeneteli rendszerének. Ezen a területen a legfőbb ügyésznek, mondhatni, teljes a diszkréciója. Általános jelleggel igaz, hogy a legfőbb ügyésznek rendkívül nagy az ügyési szervezetre gyakorolt befolyása, döntéseit igen kiterjedt „mozgásszabadság” birtokában hozza meg. Amíg azonban a büntetőjogi szakmai döntések legalább részben külső, bírói kontroll alatt állnak, addig az ügyési szervezet igazgatása terén jóformán semmi sem köti a legfőbb ügyész kezét.

Érdemes arra is emlékeztetni, hogy korábban a legfőbb ügyész és helyettesei esetében nem volt alkalmazási feltétel az, hogy e tisztségük elnyerését megelőzően már határozatlan időre kinevezett ügyészként működjenek. Az ezt előíró szabály⁸² körültekintő és óvatos megítélést igényel. Egyrészt ez a rendelkezés elvileg kizárja a politikai kinevezettek legfőbb ügyésszé, legfőbb-ügyész-helyettesé emelését. Ugyanakkor azt is megakadályozza, hogy az ügyészi szervezet csúcsvezetőinek személyében vérfrissítés érkezzen a szervezetbe. Ez a szabály a legfőbb ügyészi mandátum kilenc évre növelésével egyidejűleg lépett életbe. Amint már jeleztük, a legfőbb ügyész megválasztására vonatkozó szabályok nem garantálják, hogy a legfőbb ügyészi tisztség keletkezése politikai befolyástól mentes legyen. A mozaikok összeolvasása olyan narratívát is alátámaszthat, miszerint a legfőbb ügyész, élve rendkívül kiterjedt és senki által nem kontrollált személyzetpolitikai jogosítványával, az ügyészi szervezetet mintegy a saját képére formálhatja. Így gondoskodhat arról, hogy csak az ügyészség szervezeti és szakmai kultúráját elfogadó személyek válhassanak ügyészségi alkalmazottakká. Ezáltal a határozatlan időre kinevezett ügyészek között a jövőben sem lesz olyan szakember, aki legfőbb ügyésszé megválasztva oldani akarná a legfőbb ügyész monolitikus hatalmának negatív következményeit. Az ügyészség, hasonlóan bármely más hierarchizált és centralizált hivatásrendhez, meglehetősen konzervatív, nehezen változó szervezet. Annak megakadályozása, hogy az ügyészi szervezeten kívülről érkező szakember töltsen be a legfőbb ügyész tisztségét, tovább merevíti a kasztszerű szervezetre jellemző, amúgy is elzárkózó kultúrát.

A legfőbb ügyész személyzeti jogkörei közül különösen kritikusnak tűnik az ügyészek és az egyes ügyészségi vezetők kinevezésére és felmentésére vonatkozó jog. A legfőbb ügyész a saját helyettesei kivételével valamennyi ügyészt maga nevezi ki⁸³, helyetteseinek személyére pedig maga tesz javaslatot az államfőnek.⁸⁴ Bár az Újt. általánossá teszi az ügyészi állások pályázati rendszerben történő betöltését⁸⁵, a legfőbb ügyésznek meglehetősen nagy szabadsága van a tekintetben, hogy eltérjen a pályázatok elbírálásakor kialakított sorrendtől. Problémás, hogy az ügyészi tanács ebben a tekintetben csak véleményadó fórum, a legfőbb ügyész azonban nemcsak hogy nincsen kötve a tanács véleményéhez, de annak figyelmen kívül hagyását még csak meg sem kell indokolnia.⁸⁶ Ráadásul a határozatlan időre történő ügyészi kinevezés esetén a legfőbb ügyész egyedül, az ügyészi tanács véleményének kikérése nélkül határoz. A legfőbb ügyész bármely ügyészségi vezető (igazgatási vezető) kinevezését bármikor, indoklás nélkül visszavonhatja.⁸⁷ E döntése előtt is csak meg kell ismernie az ügyészi tanács véleményét, de nincsen köt-

ve hozzá, és indokolást sem kell adnia. Helyetteseinek felmentését a legfőbb ügyész bármikor kezdeményezheti a köztársasági elnöknél, indokolnia ezt a döntését sem kell.⁸⁸

Az ügyészségi alkalmazottak kiválasztásában a legfőbb ügyészt megillető ilyen mértékű diszkréció igen kockázatos. Ezt a kockázatot a velencei bizottság is észrevételezte véleményében. A vélemény 44–51. pontjai e kockázat ellensúlyozására azt javasolják, hogy külső, nem ügyészségi dolgozók mintegy a társadalmat képviselve kapjanak beleszólási lehetőséget abba, hogy ki válhat ügyésszé. Ezzel összefüggésben hangsúlyozzuk, hogy szerintünk az ügyészség vezetőjének és nem másnak a felelőssége, hogy megítélje, kivel tud és akar együtt dolgozni. Ezt a felelősséget nem lehet elvitatni a kinevezési jogkör gyakorlójától. Ezért az ügyészi kinevezésekbe beleszólásra feljogosított külső személyek nem vonhatják magukhoz az ügyészi kinevezés jogkörét, hiszen később nem ők felelnek a javaslatukra kinevezett ügyész szakmai munkájáért. Helyesnek tartjuk azt, ha az ügyészi tanács munkájába külső szakembereket is bevonnak, de a külső tagok ne szerezhessenek számszerű többséget. A legfőbb ügyész pedig legyen kötve az ügyészi tanács által a pályázatok elbírálása során kialakított sorrendhez. Természetesen az ügyészi tanácsot sem érdemes vétőjoggal felruházni, ezért a döntései csak fő szabályként kell hogy kössék a kinevezési jogkör gyakorlóját. Vagyis kivételes esetben a legfőbb ügyész eltérhetne az ügyészi tanács véleményétől, de e döntését részletesen kellene indokolnia. Továbbá az is fontos, hogy ne csak az ügyészségi személyzeti döntések eredménye legyen nyilvános, hanem az ügyészi tanács által kialakított sorrend, az ettől eltérő kinevezés, döntés esetén pedig ennek indokai is bekerüljenek az ügyészség hivatalos lapjába.

Javasoljuk azt is, hogy a legfőbb ügyész más személyzetpolitikai döntéseit is köteles legyen indokolni, például a vezetői kinevezések, megbízatások visszavonását, helyettesei felmentésének kezdeményezését, az ügyészi tanács tagjának felmentését.⁸⁹ Az indokolási kötelezettség előírása azonban még nem elegendő. A vezetői kinevezéseket érintő döntések körében is kötőerővel kell felruházni az ügyészi tanács véleményét. Annak érdekében, hogy a legfőbb ügyész a kivételesség alkalmazásával se bírálhassa felül az ügyészi tanács által kialakított pályázati sorrendet, a kivételeket jogszabálynak kell meghatározni. Az ügyészi tanácsokat nemcsak az ügyészi, hanem a vezetői pályázatok elbírálásakor is külső tagokkal kell megerősíteni. Főként a vezetői pályázatok értékelése körében lehet jelentősége annak, ha a többi jogász hivatásrend, illetve a jogtudomány képviselőinek beleszólása is engedélye-

zett az értékelés folyamán. A döntések közlőnyilvánossága ebben a körben is elengedhetetlen.

Szintén lényeges személyzetpolitikai jogkör az ügyészek áthelyezése, az úgynevezett kirendelés. Az Újt. értelmében az ügyészt háromévenként legfeljebb egyévi időre akár a hozzájárulása nélkül is át lehet helyezni a szolgálati helyével azonos megyében lévő más ügyészségi szervhez.⁹⁰ E döntés során az ügyészség érdeke számít, az ügyész méltányolható érdekét csak figyelembe kell venni. A törvény azonban hallgat arról, hogy ki és miként oldja fel az ügyészség szervezeti érdeke és az ügyész méltányolható érdeke közötti konfliktust. A szövegezés ugyanakkor nem hagy afelől kétséget, hogy az ügyészi szervezet érdeke előbbre való. A bordeaux-i nyilatkozat is kiemeli, hogy az ügyészek áthelyezéssel kapcsolatos védettsége függetlenségük jelentős összetevője.⁹¹ Ennek ellentmond, hogy az ügyész kirendelésére vonatkozó döntés annak jelen formájában akár fegyelmezésre is alkalmat adhat. Ezért indokolt, hogy az áthelyezésre vonatkozó döntést a törvény szigorúbb keretek közé szorítsa, a döntéshozót a döntés részletes indokolására kötelezze és teremtsen meg az áthelyezéssel érintett ügyész számára a hatékony jogorvoslat lehetőségét. Az ügyészi tanács bevonása ebbe a döntési folyamatba szintén indokolt. Az is kérdéses, hogy a kiegyenlített ügyterhelés (az egy ügyészre jutó ügyek számának csökkentése), illetve az egyes ügyészek szakmai fejlődése érdekében tényleg szükséges-e akár egyévi időre szóló áthelyezés. Amint más személyügyi döntések esetében, ebben a körben is szükséges a döntések és indokaik nyilvánosságra hozatala az *Ügyészségi Közlönyben*.

Az ügyészi állások betöltése és a munkavégzés körében problémákat okoz a minősítés is. Bár az Újt. viszonylag gyakori minősítési rendszert vezet be⁹², csak az alkalmatlan minősítéshez fűz jogkövetkezményt. Vagyis a minősítés meghatározott szintje nem feltétele annak, hogy az ügyész megőrizhesse az állását, illetve hogy vezetői kinevezést szerezzen. Személyzeti döntések tekintetében a törvény a minősítés oldaláról nézve sem korlátozza a legfőbb ügyész rendelkezési jogát. Ez ellentmond egyrészt a bordeaux-i nyilatkozatnak, amely legalább az ügyészség igazgatási vezetői esetében szükségesnek tartja a kinevezést megelőző vezetői képzés sikeres elvégzését.⁹³ Az ügyészek nemzetközi egyesületének ajánlása⁹⁴ is kiemeli, hogy az ügyészi előmenetelnek objektív körülményeken kell alapulnia, ezek között megkerülhetetlen a szükséges képzés megszerzése. A minősítések körében az a minimumkövetelmény, hogy kinevezési joga gyakorlásakor a legfőbb ügyész ne térhesen el az ügyészi tanács által kialakított bírálati sorrendtől a tanács által javasoltnál gyengébb minősítésű személy javára. További ésszerű követelmény,

hogy vezető, magasabb vezető csak kellően kiemelkedő szakmai színvonalról tanúszkodó minősítésű ügyész lehessen. E követelményt nemcsak a kinevezés pillanatában, hanem a vezetői, magasabb vezetői megbízatás teljes tartamában érvényesíteni kell.

Az ügyészi szervezet vezetése tekintetében az Ütv. ad igen kiterjedt jogosultságot a legfőbb ügyész kezébe, hiszen kijelenti, hogy az ügyészségi szervezetet a legfőbb ügyész utasítások kiadásával szabályozza.⁹⁵ A legfőbb ügyész tehát egyedi döntésével maga határozhatja meg azt is, hogy milyen területi illetékességgel és hatáskörrel működjön az ügyészi szervezeti egység, vagyis teljes körű szervezetalakító jogosultsága is van. Korábban a köztársasági elnököt illette meg az ügyészi szerv alakításának a joga, e jogát a legfőbb ügyész előterjesztése alapján gyakorolta⁹⁶, ám ezt a jogot egy 2006-os törvénymódosítás a legfőbb ügyészre ruházta.⁹⁷ Korrupció elleni civil szervezetként ebben a körben annak tulajdonítunk kiemelt jelentőséget, hogy közhatalommal való visszaélést és kiemelt korrupciós ügyeket kivizsgálni hivatott ügyészi szervezetet ne lehessen egyetlen mozdulattal megszüntetni, illetve a megszüntetéssel felérő mértékben és módon „átszervezni”. Ezért bár indokolt, hogy az ügyészség területi, illetve hatásköri-illetékességi beosztását ne saját maga alakítsa ki, az mégis fontos szempont, hogy bármely hatalmi tényező kap is erre felhatalmazást, a jogait ne gyakorolhassa kontroll nélkül. Ezért nem tudjuk teljes nyugalommal azt javasolni, hogy az ügyészség területi beosztásáról és szerveiről törvény rendelkezék. Az ügyészi tanácsok személyzetpolitikai jogkörök tekintetében történő megerősítésének mintájára ebben a körben is jó megoldás lehet, ha más jogász hivatásrendek és a jogtudomány képviselői is beleszólást kapnak abba, hogy mely és milyen feladatokat ellátó ügyészségi szervezetek működjenek.

Összegzés

A jelen tanulmány elkészítésével nem volt célunk állást foglalni abban, hogy milyen alkotmányos modell szerint működjön az ügyészség Magyarországon. Arra akartunk rámutatni, hogy bármelyik megoldás valósuljon is meg, meg kell teremteni az elszámoltathatóság garanciális feltételeit. Az átlátható és számon kérhető ügyészi működés ugyanis nem modellfüggő, az rendszert azon múlik, hogy az ügyészségi szervezet birtokolja-e a más államhatalmi, illetve igazságszolgáltatási tényezők által nem kontrollált döntéshozatal lehetőségét.

Megállapítottuk, hogy a jelenlegi magyar ügyészségi modell számos kockázati tényezőt rejt magában. A hatályos jog szabályai értelmében az ügyészség egyedi bűnügyekben végérvényesen megakadályozhatja a nyomozás lefolytatását és a bíróság eljárását, illetve érdemi döntéshozatalát. A felettes ügyészek korlátlan utasításadási joga, az írásbeliség hiányának lehetősége és az egyedi ügyek eljáró ügyésztől történő elvonása jelentős mértékben kikezdi az egyes ügyészek függetlenségét, szakmai autonómiáját. A legfőbb ügyész kiterjedt személyzetpolitikai jogkörei, ezen a téren az indokolási kötelezettség teljes hiánya nem garantálja, hogy tényleg a megfelelő emberek kerülnek ügyészi állásokba és/vagy kapnak vezetői megbízatást. Mint ahogyan arra sincsen garancia, hogy csak az érdemtelenek és alkalmatlanok vesztik el a vezetői munkakörüket, és ha ilyen személy megbízatását vonják vissza, annak ténylegesen a szakmai alkalmatlanság az oka.

Javasoljuk ezért az ügyészségre vonatkozó joganyag jelen írásban foglaltakra figyelemmel történő újragondolását és az általunk megállapított kockázati tényezőket kiküszöbölő új szabályozás kidolgozását.

LÁBJEGYZETEK

- 1 http://www.transparency.hu/KORRUPCIOELLENES_KORMANYZATI_INTEZKEDESEK
- 2 A legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2011. évi tevékenységéről, (J/6851), 60. o.
- 3 Uo. 10.
- 4 Uo. 60. o.
- 5 Uo. 61. o.
- 6 A legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2012. évi tevékenységéről, (J/10648), 76. o.
- 7 http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/c/fc/50000/alairt_nyilatkozat.pdf
- 8 Az egyes törvényeknek az alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. törvény – amelyet az Országgyűlés 2013. július 5-én fogadott el – eltörölte a bírósági igazgatás vezetőjének ügynevezett ügyáthelyezési jogát. Ez az írás a továbbiakban nem foglalkozik a bírósági ügyek áthelyezésének kérdésével, ezért tartózkodik az e témában született számos állásfoglalás ismertetésétől.
- 9 Az egyes törvényeknek a bíróságok hatékony működését és a bírósági eljárások gyorsítását szolgáló módosításáról szóló 2010. évi CLXXXIII. törvény 2011. szeptember 1-jei hatállyal megszüntette a fiatalkorú elkövetők ügyében ítélkező bíróságok speciális illetékességére vonatkozó szabályokat. Ezt az esetet az igazságszolgáltatást érintő számos radikális változás egyikének pusztá példaként említjük és a továbbiakban nem foglalkozunk a juvenális kriminalitással.
- 10 E vita összegzéseként lásd Hack Péter: Az ügyészség, a velünk élő múlt. Beszélő, 2005. december 20. <http://beszelo.c3.hu/cikkek/az-uegyeszseg-a-veluenk-elo-mult>; Somos András: Ügyészségi törvény-csomag: Alárendelő szerkezet. Magyar Narancs, 1998. augusztus 27. http://magyarnarancs.hu/belpol/ugyeszsegi_torvenycsomag_alarendelo_szerkezet-62008
- 11 http://mszp.hu/hirek/zarokozlemen_y_jogallamisag_es_a_demokracia_helyreallitasarol_folytatott_targyalassorozatrol
- 12 A királyi ügyészségről szóló 1871. évi XXXIII. törvény cikk I. fejezete. Megjegyzendő, hogy a koro-
naugyész állása e törvény cikk 28. paragrafusában értelmében betöltetlen maradt egészen a bűnvádi per-

- rendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvény cikk hatálybalépéséig. Ennek következtében a méltán elismert Kozma Sándor 1871 és 1896 között pesti királyi ügyészként látta el a törvény által a korona-ügyészhöz utalt közzádóli feladatokat.
- 13 A Magyar Népköztársaság ügyészségéről szóló 1953. évi 13. törvényerejű rendelet. Megjegyzendő, hogy a Magyar Népköztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény VII. fejezete már bevezette a végrehajtott hatalomtól független ügyészi szervezetre vonatkozó alapvető szabályokat. Ügyészi körökben máig vita tárgyát képezi, hogy a szovjet ügyészségi modellre történő tényleges átérés 1953–1954 folyamán vajon a jogi önkény további kiterjesztésének az eszköze volt-e, avagy éppen ellenkezőleg, az úgynevezett „új szakasz” politikájának a részeként éppen a törvényesség megerősítését célzó intézkedésként került-e erre sor.
- 14 A rendszerváltoztatás után először 1992-ben készült törvénytervezet az ügyészség kormány alá rendeléséről, később az első Orbán-kormány idején újra határozottan felmerült ez a lehetőség.
- 15 Ezen mit sem változtat az, hogy újabban az úgynevezett ellenzéki kerekasztal vetette fel az ügyészség kormány alá rendelésének a gondolatát. A kormány alá rendelné az ügyészséget az ellenzéki kerekasztal. HVG.hu, 2013. január 23.
http://hvg.hu/itthon/20130123_A_kormany_alra_rendelne_az_ugyesseget_az
- 16 Beszélgetés dr. Kovács Tamás legfőbb ügyéssel. Ügyészek Lapja, 2006/6., 63–65. o.
- 17 Alaptörvény 15. cikk (1) bek. A korábbi alkotmány 35. § (1) bekezdés a) pontja ennél konkrétan fogalmazott, kifejezetten utalva a kormány általános jogvédelmi feladataira.
- 18 Alaptörvény 46. cikk (1) bek.
- 19 1214/B/1990. AB határozat, ABH 1995/571.
- 20 Az Alkotmánybíróság természetesen számos tételes anyagi és eljárási büntető jogszabályt megsemmisített az elmúlt bő két évtizedben. Ezeket azonban nem tekintjük maradéktalanul a kormányzat büntetőpolitikai cselekvési szabadsága korlátozásának. Kizárólag azok az alkotmánybírósági döntések sorolhatók ebbe a körbe, amelyek az adott kormány társadalom felfogásának lényegét kifejező büntető jogszabályt érintenek. Jelenleg ebben a megközelítésben a kormány büntetőpolitikai cselekvési szabadsága kiterjed egyebek mellett a tizennyolc évesnél fiatalabbak szabadság megvonásának a kilátásba helyezésére abban az esetben is, amikor az általuk elkövetett cselekmény csak szabálysértést valósít meg. Minden jel szerint e cselekvési szabadság körébe tartozik a büntetőjogi büntethetőség alsó életkori határának az elkövető tizenkettedik életévére történő leszállítása anélkül, hogy a jogalkotó ezen párhuzamosan gondoskodna az ebbe az életkori klaszterbe tartozó elkövetők nem represszív büntetőjogi kezelésének eszközeiről. Az elítélt élete végéig tartó, úgynevezett tényleges életfogytiglani szabadságvesztés is mindenekelőtt világnézeti kérdés, amely nincsen tekintettel a büntetőjog társadalmi rendeltetésére és e szankció várható hasznosságára. Megmaradása a jogrendszerben jelzi, hogy alkotmányos szempontból ez is a kormányzat büntetőpolitikai cselekvési szabadságának a területére esik. Minden bizonnyal szűkebbre szabta azonban a kormányzat büntetőpolitikai cselekvési szabadságát a kábítószeres kriminalizálása terén az elterelést széles körben alkalmazni rendelő büntető jogszabályok többségét alkotmányellenesnek ítéelő 54/2004. (XII. 13.) AB határozat. Az utóbbi időben egyedül az úgynevezett hajléktalanság szabálysértési tényállása esetében vonta szűkebbre az Alkotmánybíróság a kormány büntetőpolitikájának a hatókörét, ám időközben az alaptörvény negyedik módosítása felülírta a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatot. A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvénynek és a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvénynek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXLIX. törvény újrakriminalizálta a hajléktalanságot.
- 21 Alaptörvény 29. cikk (1) bek.
- 22 Az igazságügyi kormányzat, illetve az ekkor hivatalban lévő kormány parlamenti többsége és az ügyészség közötti „szakmai nézetkülönbség” létre lehet következett egyebek mellett a Pólt Péter akkori legfőbb ügyészhez 2003–2004-ben dömpingszerűen intézett kormánypárti interpellációkra adott válaszok rendszeres parlamenti leszavazásából.

- 23 Erre példa az úgynevezett Kaya Ibrahim- és Jozsip Tot-ügy, amely feltehetően „cégfantomizálással” elkövetett közokirat-hamisításnak lenne minősíthető, vádemelésre azonban nem került sor.
- 24 Ettől nem függetlenül a rendészeti kormányzat az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) kormányrendelet 10/C §-ában szabálysértésként rendelte büntetni a feloszlatott társadalmi szervezet tevékenységében való részvételt. Ehhez hasonlóan részben a „gárdajelenségekkel” is összefüggött a közösség tagja elleni erőszak elnevezésű új gyűlölet-bűncselekmény tényállás megalkotása, amelyet a közrend, valamint az igazságszolgáltatás működésének védelme érdekében szükséges egyes törvény módosításokról 2008. évi LXXIX. törvény iktatott a büntető törvénykönyvbe. A kormányzati szándék akkor igen nehezen találta meg a jogérvényesítés útját, aminek köze lehetett ahhoz, hogy a jogalkotó sorozatban és rapid jelleggel módosította az új szabálysértési tényállást és a közösség tagja elleni erőszak büntetőtényállása is többször módosult.
- 25 Az akkori budapesti főpolgármesterre dobott tojások ügyében lásd: Ügyészség: becstelletsértő és jogellenes a tojásdobálás. HVG.hu, 2008. július 30. http://hvg.hu/itthon/20080730_tojásdobalas_ugyeszseg. A melegek jogaiért tüntetőik megdobálása tárgyában lásd: Kovács Áron: A Legfelsőbb Bíróság szerint büntethető a tojásdobálás. [origo], 2008. szeptember 30. <http://www.origo.hu/itthon/20080930-buncselekmény-lehet-a-tojásdobálás-mondta-ki-a-legfelsobb-birosag.html>. Érdeemes emlékeztetni arra, hogy a Legfelsőbb Bíróság ekkor kifejtette, hogy erőszakos magatartásnak minősül a más személyre gyakorolt támadó jellegű fizikai ráhatás is, abban az esetben is, ha az nem alkalmas testi sérülés okozására. Az elmaradó vádemelések miatt a jogalkotó a 2008. évi LXXIX. törvénnyel ezt a jogi állásfoglalást több egyébként személy elleni erőszakkal megvalósított bűncselekmény tényállásába mint értelmező rendelkezést helyezte el.
- 26 Erre példa a 2009. évi LXXXIII. törvény, amely a büntetőeljárásáról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) 165/A §-ában mintegy „törvényerőre emelte” az ügyészt a nyomozó hatóság által önállóan végzett nyomozás felügyelete során megillető egyik szokásos eszköz, az úgynevezett fokozott ügyészi felügyelet alkalmazási szabályait. A jogalkotó a fokozott ügyészi felügyelet lehetőségében az ügyészt megillető, a nyomozással való rendelkezésben már-már diszkrecionális jogosultságot eredményező eszközt látott.
- 27 A jelenleg hivatalban lévő kormány ügyészség iránti nagyobb bizalmának jeleként értékeljük például azt, hogy a fokozott ügyészi felügyelet szabályait a Be.-be emelő rendelkezést, amely szűkítette az ügyész nyomozás-felügyeleti eszköztárát, az új Országgyűlés egyik első törvényével (2010. évi CLXXXIII. törvény) hatályon kívül helyezte.
- 28 Érdeemes utalni ebben a körben az Igazságügyi Minisztériumnak alárendelten működő koronaügyészi szervezet tényleges felállításához vezető 1896. évi XXXIII. törvény által az ügyészi tétlenség korrekciós eszközként szánt pótmagánvád intézményére. Ennek indokait a korabeli jogirodalom akként összegezte, hogy az „a vádhatóság működésének kiegészítése végett szükséges [ha az ügyész] a politikai elvárásoknak való megfelelési kényszer, szakmai hozzá nem értés, képzetlenség, leterheltség, [vagy] ügyészi tévedés” miatt tétlen maradna. Balogh Jenő – Edvi Illés Károly – Vargha Ferenc: Bűnvádi Perrendtartás Magyarazata. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1910, 313. o. idézi Belovics Ervin: A vád törvényessége. PPKÉ Habilitációs Füzetek, Budapest, 2012
- 29 1999 IAP (International Association of Prosecutors) Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors.
- 30 Ügyészek nemzetközi egyesületének ajánlása, 2. pont.
- 31 StAG. 29a. §. A hivatkozott szabályt ismerteti az osztrák szövetségi igazságügyi minisztérium honlapja is, kiemelve a miniszteriális utasítás adásának feltételeit. <http://www.justiz.gv.at/internet/html/default/8ab4a8422985dc30122a92877dc6347.de.html>
- 32 BBG 54. § (1) bek. 5. pont.
- 33 GVG 147. §
- 34 Die Ermittlungen des Generalbundesanwalts beim Bundesgerichtshof können wichtige Belange der inneren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland betreffen und nachhaltige Auswirkungen auf die

- außenpolitischen Beziehungen zu anderen Staaten zeitigen. Als „politischer Beamter“ hat der Generalbundesanwalt darauf Bedacht zu nehmen, dass die grundlegenden staatschutzspezifischen kriminalpolitischen Ansichten der Regierung im Rahmen der strafprozessualen Vorgaben und Handlungsspielräume in die Strafverfolgungstätigkeit einfließen und umgesetzt werden.
<http://www.generalbundesanwalt.de/de/stellung.php>
- 35 In der staatsanwaltschaftlichen Praxis spielt das Weisungsrecht des Behördenleiters allerdings keine nennenswerte Rolle. Lösungen werden in aller Regel konsensual gesucht und gefunden.
<http://www.generalbundesanwalt.de/de/stellung.php>
- 36 Lásd példának okáért a Be. 28. § (4) bekezdését és 165. §-át. Ezért tartottuk vitathatónak Kovács Tamás egykori legfőbb ügyész fentebb idézett megállapítását, hiszen az itt hivatkozott jogszabályhelyek aligha hagynak tényleges teret ahhoz, hogy a kormány a tőle független ügyészséggel szembenemve „orientálja a büntetőpolitikát” a neki alárendelt nyomozó hatóságok útján.
- 37 Lásd Útv. 3. § (2) bekezdésének második tagmondata [eredetileg az Alkotmánybíróság 3/2004. (II. 17.) AB határozat indokolásának 3.5.5 pontjában] és (3) bekezdése [eredetileg az Alkotmánybíróság 3/2004. (II. 17.) AB határozat rendelkező részének 3. pontjában].
- 38 Alaptörvény 29. cikk (4) bek.
- 39 Lásd Be. 2. §.
- 40 A vádemelés kikényszerítésére irányuló eljárásról mint vádkorrekctívumról később ejtünk szót.
- 41 Lásd 20/1986. NET határozat és 11/1974. NET határozat. Olyan, a jogállam kialakulását megelőzően kiadott szabályozókról van szó, amelyek tagadták a hatalommegosztás elvét. Erre utal, hogy a végrehajtott hatalomtól ma már független – a kérdéses NET-határozatok megszületésekor azonban még a hatalom egységének elvei szerint működő és pártirányítás alatt álló – bíróságok jogalkalmazásának, jogértelmezésének a kívánt irányaira nézve is erős megállapításokat fogalmaztak meg.
- 42 A Be. 53. § (1) bekezdése értelmében a sértett pótmagánvádlóként léphet fel, ha az ügyész vagy a nyomozó hatóság a feljelentést elutasította vagy a nyomozást megszüntette; az ügyész a vádemelést részben mellőzte; az ügyész a vádat eljettette; az ügyész a nyomozás eredményeként közzádra üldözendő bűncselekményt nem állapított meg, ezért nem emelt vádat, illetőleg a vád képviselőt – magánvádas eljárásban elrendelt nyomozás eredményeként – nem vette át; az ügyész a tárgyaláson a vádat azért ejtette el, mert megítélése szerint a bűncselekmény nem közzádra üldözendő.
- 43 Ez megfelel a pótmagánvád rendeltetéséről kibontakozott szakmai vita eredményének, lásd a 3/2004. BJE számú büntető jogegységi határozatot, valamint az azt megsemmisítő 42/2005. (XI. 14.) AB határozatot.
- 44 Lásd alaptörvény 29. cikk (4) bekezdés: a legfőbb ügyész kinevezi az ügyészeket.
- 45 Útv. 12. § (1) bek.; 13. § (1) bek.
- 46 Útv. 13. § (1) bek.
- 47 Alaptörvény 27. cikk (4) bek.
- 48 Lásd a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény módosított 63. §-át, amelynek értelmében az Országos Bírósági Hivatal elnökének az egyes bíróságok leterheltségére vonatkozó adatok alapján kellett döntenie meghatározott ügyek áthelyezéséről, továbbá e döntése ellen a Kúriához fellebbezés volt előterjeszhető. Itt kell megemlíteni azt, hogy az Országos Bírői Tanács a bíróságok leterheltség szerinti sorrendjét összeállította, amelyet figyelembe kellett venni az ügyek áthelyezésekor. Mindez azonban természetesen csak mérsékelt, de nem szüntette meg az Országos Bírósági Hivatal elnökét megillető ügyáthelyezési jog kockázatait, amelyek alapvetően a tisztességes eljárásból való jog sérelmét idézték elő. Az egyes törvényeknek az alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. törvény – a törvényalkotás során a törvényjavaslathoz benyújtott T/10593/2. számú módosító indítványhoz kapcsolódó T/10593/18. számú módosító indítvány eredményeként – a maga egészében törölte az Országos Bírósági Hivatal elnökét megillető ügyáthelyezési jogosultságot.
- 49 Opinion No. 668/2012. Strasbourg, 19 June, 2012.

- 50 Uo. 32. pont.
51 Uo. 89.5. pont.
52 Újt. 53. § (1) bek.
53 Újt. 53. § (3) bek.
54 Újt. 53. § (4) bek.
55 Újt. 53. § (2) bek.
56 Újt. 53. § (5) bek.
57 Király Tibor: Büntetőeljárás jog. Osiris Kiadó, Budapest, 2000, 150. o.
58 Opinion No. 12 (2009) of the Consultative Council of European Judges, Opinion No. 4 (2009) of the Consultative Council of European Prosecutors on "Judges and Prosecutors in a Democratic Society" ("Bordeaux Declaration").
59 Bordeaux-i nyilatkozat 3. pont.
60 Bordeaux-i nyilatkozat 6. pont.
61 Bordeaux-i nyilatkozat 9. pont.
62 Bordeaux-i nyilatkozat 27. pont.
63 Bordeaux-i nyilatkozat 34., 36. pont.
64 Az ügyészek etikai kódexére vonatkozó európai irányelvek. Elfogadva az európai legfőbb ügyészek konferenciájának 6. tanácskozásán. Budapest, 2005. május 29–31.
65 Budapesti irányelvek II/d. pont.
66 A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. § (4) bekezdés e) pont.
67 A védelőképzéssel, a nyomozás törvényessége feletti felügyelettel és a vádemeléssel kapcsolatos ügyési feladatokról szóló 11/2003. (ÜK. 7.) LÜ utasítás.
68 12/2013. (ÜK. 7.) LÜ utasítás.
69 A gyermek- és ifjúságvédelmi ügyési szakfeladatok ellátásáról szóló 9/2012. (II. 16.) LÜ utasítás.
70 A Be. alapján a vádemelésen kívül kizárólag olyan ügyész döntések esetében lehet a bíróság által elbírálandó jogorvoslattal élni, amely döntések nem az ügy érdemére vonatkoznak. A Be. 195. § (6) bekezdése értelmében a lefoglalás, a házkutatás és a motozás tárgyában hozott döntések elleni panasz ügyész általi elutasítását követően, illetve a csak a bíróság által lefoglalható dolgok, valamint a vallo-más megtagadására jogosult személynél lévő irat lefoglalása körében hozott ügyési döntések ellen lehet a bíróság által elbírálandó felülbírálati indítványt előterjeszteni. Vagyis ez a bírósági kontroll az ügy mikénti eldöntésének az érdemére nem hat közvetlenül.
71 Rádásképpen nem a vádlott felmentésével, hanem az eljárás védelejtés miatt történő megszüntetésével. Vagyis ez az eszköz alkalmas lehet akár arra is, hogy az ügyész a felmentésre álló büntetőügyben megakadályozza a valójában nem bűnös vádlott felmentését.
72 Lásd az Emberi jogok európai egyezményének 6. cikkét: „1. Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot [...] az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.”
73 Bárd Károly: Emberi jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában, a tisztességes eljárás büntető-ügyekben – emberjog-dogmatikai értekezés. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2007, 141. és köv. o.
74 Ezzel összefüggésben rámutatunk az Alkotmánybíróság 40/1993. (VI. 30.) AB határozatára, amely az 1973. évi büntetőeljárás törvényt értelmezve azt vizsgálta, hogy van-e a sértettnek arra vonatkozó alapvető (alkotmányos) joga, hogy a sérelmére elkövetett cselekmény miatt a büntetőjogi felelősséget bíróság bírálja el. A 40/1993. (VI. 30.) AB határozat kifejtette, hogy büntető igénye az államnak és nem az egyéneknek van, valamint a bűncselekmények a jogrend sérelmét jelentik és a büntetés jogát az állam gyakorolja. Ezért „a bűncselekmény sértettjének az elkövető megbüntetésével kapcsolatos kívánsága a büntetőigény érvényesítésében csak korlátozott mértékben játszik szerepet.” (ABH 1993, 288, 290.)

- 75 Ez következik az alaptörvény 29. cikk (1) bekezdéséből és az Ütv. ezt részletesebben kibontó 2. § (1) bekezdéséből.
- 76 Meglátásunk szerint ez következik a Be. nyomozás elrendelésére [Be. 170. § (2) bekezdés első mondata], a feljelentés elutasítására [Be. 174. § (1) bekezdés], a nyomozás megszüntetésére [Be. 190. § (1) bekezdés], illetve a vádemelésre [Be. 216. § (1) bekezdés] vonatkozó egyes szabályaiból.
- 77 Klageerzwingungsverfahren §§ 171-175 StPO.
- 78 A Német Szövetségi Köztársaság tartományainak legfőbb bírói fórumát jelenti.
- 79 Bordeaux-i nyilatkozat 1. és 32. pont.
- 80 Guidelines on the role of prosecutors, adopted by the eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the treatment of offenders. Havana, Cuba, 1990
- 81 ENSZ-irányelvek 15. pont.
- 82 2010. évi CXXI. törvény 1. §. Hatályos 2010. november 27. óta.
- 83 Újt. 12. § (1) bek.; 13. § (1) bek.; 17. § (3) bek.
- 84 Újt. 14. § (1) bek.
- 85 Újt. 12. § (1) bek.
- 86 Újt. 20. § (1) bek.
- 87 Újt. 25. § (1) bek.
- 88 Újt. 24. § (2) bek.
- 89 Összhangban a velencei bizottság véleményének 90/5. és 90/7. számú ajánlásával.
- 90 Újt. 27. § (1) bek.
- 91 Bordeaux-i nyilatkozat 8. pont.
- 92 Az Újt. 50. § (1) bekezdése értelmében az ügyészt a határozott időre szóló első ügyészi kinevezés tartamának lejártáig, határozatlan időre szóló első kinevezés esetén a kinevezést követő három év letelte előtt, azt követően pedig nyolcévenként kell minősíteni.
- 93 Bordeaux-i nyilatkozat 10. pont.
- 94 Ügyészek nemzetközi egyesületének ajánlása, 6. pont.
- 95 Ütv. 8. § (3) bek.
- 96 1972. évi Ütv. 19. §.
- 97 2006. évi VII. törvény 2. §.