



**MTA Law Working Papers**

**2014/07**

**Sarkalatos átalakulások 2010-2014  
– az ügyészség**

*Bócz Endre*

---

**Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences**

**Budapest**

**ISSN 2064-4515**

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

**Sarkalatos átalakulások 2010-2014 – az ügyészség**

1. A legfontosabb változásokról

Az Alaptörvény 29. cikkének (4) bekezdése értelmében a legfőbb ügyész megválasztásához egyszerű többség helyett az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, a (7) bekezdés szerint pedig az ügyészség szervezetét és működését, továbbá a legfőbb ügyész és az ügyészek jogállását és javadalmazását sarkalatos törvényekben kell szabályozni. Fontos változás, hogy a legfőbb ügyészt az ügyészek közül kell választani, s helyetteseit is az ügyészek közül kell kinevezni.<sup>1</sup> Ez a korlátozás új; a korábbi legfőbb ügyészek közül csupán a legutóbbinak, dr. Kovács Tamásnak volt már a megválasztásakor is ügyész a foglalkozása. A megbíztatás időtartama is sokkal hosszabb lett: 6 helyett 9 év, de még ennél is lényegesebb az a módosítás, amely szerint a legfőbb ügyész a hatásköreit hivatali utódja megbíztatásának kezdetéig gyakorolhatja, ha megbíztatása a mandátum lejáta miatt, vagy azért szűnt meg, mert hetvenedik életévét betöltötte.<sup>2</sup>

Az Alaptörvény nem változtatott lényegesen az ügyészség hagyományosan hierarchikus szervezetén és a felettes ügyész utasítási jogkörén.

A jogalkotó nem bocsátkozott tüzetes magyarázatokba arról, hogy az ügyészségre vonatkozó jogi szabályozást miért foglalta az eddigieknél rangosabb dokumentumokba. Annak az indokaival sem találkoztam, hogy a legfőbb ügyész megválasztásához miért kíván az eddigi egyszerű többség helyett minősített – 2/3-os – többséget, s hogy mi magyarázza a megbíztatás időtartamának ilyen arányú meghosszabbítását azon túl, hogy más, hasonló karakterű megbíztatások időtartama is hasonló, korábban szokatlan, és a parlamenti ciklusokhoz mérve aránytalannak látszó hosszúságúra nőtt.

Az ügyészi és a bírói kart hagyományosan sok szempontból párhuzamosan szokták kezelni, s a rendszerváltozást követő időkben az ügyészi szervezeten belül voltak sértődött hangok amiatt, hogy az ügyészségi törvény „csak” egyszerű többséget, a Legfelsőbb Bíróság elnökének megválasztása és a bírósági törvény elfogadása pedig minősített többséget igényel. Az sem vitatható, hogy a sarkalatos törvénnyel megállapított szabályok elvileg szilárdabbak, mint az egyszerű többséggel felülírhatóak. Ennyiben a jobbiztonságot is elősegíthetik a felsorolt változások, amellet, hogy javították az ügyészség – és az ügyészek – presztízsét. Amennyiben ez volt a cél, úgy a szabályozás célravezető, bár

---

\* Nyugalmazott fővárosi főügyész.

<sup>1</sup> Ld. Alaptörvény 29. cikk (4) bekezdés, illetőleg A legfőbb ügyész, az ügyészek és az egyéb ügyészségi alkalmazottak szolgálati viszonyáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: „Szt.”) 14. § (1). bekezdését.

<sup>2</sup> Szt. 22.§ (2) bekezdés. Más szavakkal: addig, amíg az új legfőbb ügyész az Országgyűlésen leteszi a hivatali esküt.

a sietős jogalkotás óhatatlanul sok hibával járt, ami a jogszabályok gyakori – nem egyszer ismételt – módosítását teszi szükségessé.

A sarkalatos törvények kiterjedt alkalmazása teret nyitott olyan feltevéseknek is, hogy a cél a fennálló állapotoknak, a most pozícióba juttatott személyeknek, kialakított intézményeknek és szabályoknak az állandósítása révén a későbbi kormányok teljes vagy részleges megbénítása. A szabályozás erre is alkalmas – függetlenül attól, hogy ez valóban célja volt-e vagy sem.

E szabályok és az Alaptörvény összhangját nem könnyű megítélni. Az Alaptörvényben olvasható kifejezéseknek – még a *terminus technicus*-oknak is – gyakran eltérő értelmet tulajdonítanak a szemben álló politikai erők szakemberei. Én személy szerint hajlok annak az értelmezésnek a követésére, amely itthon túlnyomórészt hagyományosnak tekinthető, s amelyet tudomásom szerint az európai integrációs szerveknél (EU., ET.) is általában követnek; ebben a felfogásban pedig gyakorta elég sok aggály merült fel a „*Rule of Law*” követelményei és az új jogszabályaink közötti összhangot illetően.

## 2. Az indokoltnak tartott módosításokról

### 1) Az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdéséből az „állami” jelzőt törölnélőnek tartom.

A büntetőigény a büntetőjogi büntetés konkrét személlyel szemben történő alkalmazásának kifejezésre juttatott kívánalma.

A büntetőjogi tilalmak alapját képező együttélési szabályok a társadalmi tapasztalatból eredő, közismert, és általánosan elismert szükségleteket fogalmazzak meg. A büntetőjogi tilalom megszegése – a bűncselekmény – közvetlenül elsősorban az áldozatát és annak környezetét, de rajtuk keresztül az állammá szervezett egész közösség összes tagjait sérti. Az állam az (anyagi) büntetőjog révén a magánbosszút az állam büntető hatalmával, a „*ius puniendi*” monopóliumával helyettesíti, és azt ígéri a társadalom tagjainak, hogy a büntetőjogi tilalom megszegőjét a (nevében ítélkező bíróság közbejöttével) megbünteti.

A bűnelkövetés aktualizálja a társadalom tagjaival szemben a büntetőjogi tilalom kihirdetésekor a megszegőjének megbüntetésére vállalt állami kötelezettség (ígéret) megtartását. Nézetem szerint a *büntetőigény forrása* a társadalom tagjainak az a – jogilag legitimált – várakozása, hogy az állam állja a szavát. büntetőigény tehát nem a konkrét bűnelkövető megbüntetésére irányuló *állami óhaj*, hanem a társadalomnak az a jogos elvárása, hogy az állam a bűnelkövetőt büntesse meg. Az állam a büntetőigénynek a címzettje, és az igazságszolgáltatás, mint hatalmi ág útján a bíróság közbejöttével dönti el az állam, hogy a konkrét esetben jogosnak tartja-e azt.

A büntetés alkalmazásának joga a magánbosszú tilalmával együtt járó felségjog. Modellje az ótestamentumi isten, aki a kihirdetett tilalmaktól csaknem teljesen függetlenül, kedve szerint büntet vagy kegyelmez. A feudális uralkodók a *ius puniendi* monopóliumát rendszerint nem tudták maradéktalanul érvényesíteni; az uralkodó ítélkezési joga mellett rendszerint párhuzamosan működött az (illegális) magánbosszú, és a hűbéresekre delegált büntetési jog (pl. az úriszéki ítélkezés joga) is. Akit a *ius puniendi* letéteményese – a király, vagy a földesúr – vagy az, akinek (ha joga nem is, de) hatalma volt rá, meg akart büntetni, azt meg is büntette, akkor is, ha az okul szolgáló tett nem ütközött korábban kihirdetett tilalomba. Ez volt a nyilvánvaló önkény kora. Nem sokat változtatott ezen az a nyomozó-elvű eljárás sem, amely az európai kontinensen a 13. század második felétől egyre nagyobb teret nyert, s amelyben a (büntető)perbeli funkciók – a vád, a védelem és az ítélkezés – intézményesen egy kézben, az inkvizíciós kezében összpontosultak. Az egykori abszolút monarchiák és a nem oly rég múlt önkényuralmi rendszerek történetéből egyaránt láthatjuk: ha konkrét, de esetleg csak *vélt bűncselekmény* elkövetőjének, vagy valódi bűncselekmény csak *feltételezett elkövetőjének* megbüntetését a *ius puniendi* letéteményese óhajtotta, akkor ehhez még tárgyalás, bizonyítási eljárás és bírósági ítélkezés sem feltétlenül kellett.

A jog uralma feltételezi azt, hogy más legyen a büntetőigény, és más a megbüntetéshez való jog hordozója. A kontinentális jogtudomány hagyományosan a vádlót/közvádlói hatóságot a „nép” – a „közösség” – képviselőjének tekinti,<sup>3</sup> aki a „közérdek” nevében igényli az államot megtestesítő bíróságtól a bizonyítékok és a törvény alapján a vádlott büntetőjogi felelősségének megállapítását és vele szemben büntetés kiszabását. Ha tehát a „büntetőigény” kifejezést birtokviszonyban vagy jelzős szerkezetben kell az *Alaptörvényben* szerepeltetni, akkor a társadalomra lenne helyénvaló utalni.

2) Az állami szervek rendszerében elfoglalt hely és az illeszkedés módja korrekcióra szorul.

a) A modern társadalomban a büntetőigény hatékony érvényesítése olyan jelentős anyagi forrásokat, sokirányú szaktudást, felszerelést, intézményi háttérrel, stb. igénylő *szakfeladat*, amit az egyedi, konkrét büntetőigények közvetlen hordozói – az áldozat és közvetlen, vagy akár tágabb közössége – képtelenek lennének teljesíteni. A demokratikus állam *szolgáltatásként* nyújt ehhez segítséget a bűnüldöző- és nyomozó hatóságok, valamint a közvád intézménye és a közvádlói szervezet/hatóság fenntartása és működtetése révén.

Mellőzve most a történeti kitérőket, elmondható, hogy napjainkban már általánosan elfogadott követelmény az, hogy a közvádlói szervezet és a közvádló politikai befolyástól mentesen,

---

<sup>3</sup> Ld. az *Ajánlás* 1. pontját. Ezt a filozófiai alapvetést az angolszász jogi felfogás nem fogadta ugyan el, de ma már az angolszász jogterületeken is hasonló eszmei alapokat követő közvádlói hatóságok működnek, ld. Barry Hancock-John Jackson *Standards for Prosecutors – An Analysis of the United Kingdom National Prosecuting Agencies*, IAP. és Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2006., (a továbbiakban: *Hancock-Jackson, 2006.*) 17. oldal.

tárgyilagosan és elfogulatlanul döntsön a vádemelés felől, és a vád nyomán indult eljárásban felmerülő egyéb kérdésekben.

Evidencia, hogy az állam különféle szervei egységes egészet alkotó politikai szférában, és egymással rendszerszerű kölcsönhatásban működnek. Politikai befolyástól teljesen és tökéletesen mentes állami szerv – így köztisztviselői hatóság – tehát nem képzelhető el, ám egy demokratikus állam *jogalkalmazásában* [következésként a szakfeladatokat ellátó, és közhatalmi jogokkal felruházott (hatósági) szervek tevékenységében] a politikai igények csak a *jogszabályokban megjelenő* állami jogpolitika közvetítésével érvényesülhetnek, azaz konkrét és partikuláris politikai igények közvetlenül nem írhatják felül a tételes jogot.

A köztisztviselői hatóság ebben a felfogásban *szakhatóság*,<sup>4</sup> amelynek alapvető feladata a társadalom képviselőjeként dönten a vádemelésről, a bíróság előtt képviselni a vádat, és – ha szükséges – jogorvoslattal élni a bírósági határozatok ellen. Működéséről köteles időszakonként átfogóan, és úgy számot adni nyilvánosan, hogy kitűnjön abból, milyen prioritásokat és hogyan igyekezett érvényesíteni.<sup>5</sup>

A magyar ügyészség *„független, csak a törvényeknek alárendelt önálló alkotmányos szervezet[.]”,* melyet az a legfőbb ügyész vezet és irányít, aki *„sem közvetlenül, sem közvetve nem utasítható valamely meghatározott tartalmú egyedi döntés meghozatalára[.]”,*<sup>6</sup> és amely a Legfőbb Ügyészségből, a több szinten elhelyezkedő területi ügyészségekből, valamint kisegítő szervekből áll. Az alsóbb szintű ügyészségeket a megfelelő felettes ügyészség irányítja, s minden ügyészi egységben hierarchikus vezetés érvényesül.

b) Ez az ügyészség ma már nem ütközik elviselhetetlenül egyetlen olyan követelménybe sem, amelyet akár az Európa Tanács ajánlása, akár más mértékadó nemzetközi dokumentum<sup>7</sup> támaszt, viszont kiemelkedő jelentőségű a legfőbb ügyész személye, hiszen az államszervezet és a köztisztviselői hatóság között ez az összekötő láncszem.

---

<sup>4</sup> A kifejezést itt nem abban a szűk értelemben alkalmazom, ahogyan a közigazgatási jogban (pl. az építésrendészetben) használatos, hanem érték rajta minden olyan közhatalmi jogosítványokkal rendelkező szervezetet, amelynek – az ügyészséghez hasonlóan – olyan sajátos és körülírt feladatokat kell ellátnia, amelyek megoldása ugyancsak sajátos és meghatározott szakismereteket feltételez. Nevezhetjük *„jogi hivatal”*-nak is, de akkor a közhatalmi jogosultságok (vagyis a hatósági minőség) nem jut kifejezésre.

<sup>5</sup> Vö. REC(2000)19, 1,2, 3 és a 11. pont utolsó mondatát. Érdemes megemlíteni, hogy azt a – „kormánytól független”, „prokuratúra” típusú ügyészségi modellt, amelyet 1990-ben még mélyszégyen gyanakvással szemlélt az Európa Tanács (vö. *„Themis”*-program: *„Hogyan lehet a prokuratúrát a ’joguralommal’ összeegyeztethetővé alakítani?”*), az Ajánlás 14. pontja nem kifogásolja, ha „a függetlenség természetét és terjedelmét törvény állapítja meg”.

<sup>6</sup>Ld. 2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről (a továbbiakban: *Ütv.*) 3.§ (1). és (3). bekezdés.

<sup>7</sup> Pl. az *UN Guidelines on the role of Prosecutors*, U.N. Doc. A/CONF.144/28/Rev. 1 at 189(1990) Havana, vagy a *IAP Standards of professional responsibility and statement of essential duties and rights of prosecutors*, Adopted by the International Association of Prosecutors on 23rd day of April, 1999.

Újra meg újra találkozhatunk azzal a vélekedéssel, hogy az ügyészség „állam az államban”, és ezért sem a legfőbb ügyéssel, sem a szervezettel szemben nem érvényesíthető felelősség – holott ez az államszervezet demokratikus működése szempontjából mellőzhetetlen lenne. Ez – gyanúm szerint – főként annak tulajdonítható, hogy még az *Alaptörvény* is átvette a Magyar Népköztársaság Alkotmányából a legfőbb ügyészi tisztség elnyerésére vonatkozó eljárás szabályokat: az *Országgyűlés választja*. A különbség annyi csupán, hogy a jelölést a köztársasági elnök jogkörébe utalta, és minősített többséghez kötötte.

1949-ben ezt a szabályozást fel lehetett tüntetni demokratikus megoldásnak. Mi azonban tudjuk, hogy a legfőbb ügyész kilétéről érdemben a pártszervek döntöttek, és a legfőbb ügyész is csak eljátszotta azt a politikai szerepet, amelyet a Magyar Dolgozók Pártja, később pedig az MSZMP írt a számára. Ebben a rendszerben nem a legfőbb ügyész közjogi, hanem a politikai felelősségének volt érdemi jelentősége; más állami vezetőkhöz hasonlóan a *vezető párt bizalma* volt perdöntő, és ha azt elvesztette, keresztet vehetett jogállására.

3) A rendszerváltozással mindez megváltozott. Eltérő, sőt, ellentétes politikai eszméket, jogpolitikai törekvéseket hordozó pártok képviselői ülnek a parlamentben, amely így a politikai erőter részévé, politikai küzdelmek színterévé vált. Elvileg előtérbe került a jogi felelősség, gyakorlatilag azonban az ebből a jogalkotásra nézve adódó következtetéseket a törvényhozás nem vonta le, és ezért a közjogi rendszer súlyosan deficités.

a) Kezdetben ez nem volt feltűnő.

Dr. Györgyi Kálmánt a hat párt képviselőiből álló parlament 1990 –ben a szavazatok 82 %-ával választotta legfőbb ügyésszé, és hat év múlva az öt párt képviselői a szavazatok 94 %-ával választották újjá. Őt tehát a senki nem tekintette „*pártszolgálatosnak*.” Lemondása után a vezető kormánypárt egy egykori képviselőjelöltjét ajánlotta a köztársasági elnök a tisztségre. Az ellenzék a jelöltet „*pártkatonának*” tekintette és elutasította, de a kormánytöbbség szavazataival (55 %) megválasztották. Mandátuma áthúzódott a következő parlamenti ciklusra is. A korábbi ellenzék – most már, mint kormánytöbbség – állandó interpellációkkal ostromolta, s válaszait rendre elutasította, mindaddig, amíg a védekező tisztségviselő kezdeményezésére az Alkotmánybíróság egy határozatban ki nem mondta, hogy a legfőbb ügyész e tisztségében hozott döntéseiért nem tartozik politikai felelősséggel.<sup>8</sup>

Ezzel a közjogi szabályrendszerben lévő hiátus felszínre került. A hat éves megbízatás leteltével az időközben megválasztott új köztársasági elnök – szakítva a korábbi gyakorlattal – a parlamenti

---

<sup>8</sup> Az Alkotmánybíróságnak a legfőbb ügyész indítványára az Alkotmány értelmezése tárgyában hozott 3/2004. (II. 17.) AB. Határozata.

pártokkal való konzultáció nélkül több jelöltet is javaslatba hozott, de kiderült: a politikai riválisok nem engednek abból, hogy a legfőbb ügyészi tisztség politikai martalék legyen. Jelöltjeit sorra elutasították, és végül átmenetileg – átlátszó politikai kompromisszum eredményeként – sikerült csak betölteni a posztot.

b) Részleges megoldást hozhatna – és egyúttal talán a Velencei Bizottság kifogásaira is orvoslást jelentene – ha a parlamenti választást a köztársasági elnöki kinevezés váltaná fel, a jelölésben pedig jelentős szerepet kapnának a szakmai szervezetek.

A jelenlegi megoldásnál vonzóbbnak látnám a farizeus (egy jelöltről szóló) „választás”-t is, ha pl. a Kúriának, az Országos Ügyvédi Kamarának és az Ügyészek Országos Egyesületének elnökei, az igazságügyi miniszter, továbbá a Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Bizottságának elnöke alkotna jelölőbizottságot. Feladatuk az lenne, hogy állítsák össze a jelöltek 3-5 nevet tartalmazó jegyzékét,<sup>9</sup> és a köztársasági elnöknek közülük kellene valakit az Országgyűlés számára megválasztásra javasolnia. *Igazi megoldásnak azt tartanám, ha a köztársasági elnök a javasolt személyek közül nem megválasztásra ajánlana valakit, hanem ő maga nevezné ki az illetőt a tisztségre.*

Mindkét változathoz azonban elsősorban – sok egyéb mellett – az *Alaptörvény* megfelelő rendelkezéseit kellene módosítani.

4) A legfőbb ügyész évente beszámol tevékenységéről az Országgyűlésnek. E beszámoló tartalmát és szerkezetét – külső támpontok híján – az 1990-es évek elején maga a Legfőbb Ügyészség alakította ki aszerint, hogy működéséből mit tartott olyannak, ami az Országgyűlés érdeklődését kiváltja. Ebben a tekintetben azóta sem fogalmazódtak meg félreérthetetlen igények.

a) Az ügyészség alaptevékenysége egyedi ügyek intézésében, illetőleg abban valósul meg, hogy elbírálásukban közreműködik.

Az éves beszámoló egyrészt a szervezet létszámviszonyainak és munkafeltételeinek alakulásáról, másrészt a végzett tevékenység különféle dimenziókban kimutatható számszerű összefüggéseiről,

---

<sup>9</sup> A nemzetközi gyakorlatban több példa is van testületi jelölésre. Ez tartozhat valamely egyébként is funkcionáló állandó testület hatáskörébe – Bulgáriában pl. ez a Legfelsőbb Bírói Tanács feladata, Chilében pedig a Legfelsőbb Bíróságé – vagy lehet egy olyan bizottság dolga, amely alkalmanként évégett alakul. Az Ír Köztársaságban pl. a bizottság a Legfelsőbb Bíróság elnökéből, a Bar Association (ügyvédi kar) Tanácsának elnökéből, a Law Society (Jogász Társaság – a jogászok igen nagy hatalommal felruházott szakmai szervezete) elnökéből, a Kormány főtitkárából és az Attorney General hivatalának vezetőjéből áll. Van, ahol csak egy személyt kell jelölni, de van olyan megoldás is, hogy meghatározott számú jelöltet kell javaslatba hozni. Az Ír Köztársaságban efféle jelölés érvényesül, a kinevezés pedig a miniszterelnök joga – ő azonban nyilvánosan elkötelezte magát előre, hogy a jelölési sorrendet alkalmassági rangsornak tekinti majd.

harmadrészt azokról a következtetésekről adnak képet, amelyek ezek tükrében a társadalom életének és működésének alakulásáról a bűnügyi tudományok segítségével levonhatók. Mivel több ezer ügyész és más ügyészségi alkalmazott ügyészségi hivatalok százaiban és többtízezer egyedi ügyben végzett tevékenységéről fest összefoglaló képet, jellemzően leginkább számszerű, mennyiségi összefüggések olvashatók ki belőle. Kvalitatív megállapításokra a feldolgozott anyag természete is csak korlátozott lehetőséget adna. A beszámoló funkciója az, hogy az olvasónak tájékoztatást adjon, és a tárgy komplexitása folytán arra is alig nyújt lehetőséget, hogy az olvasó maga alkosson értékítéletet.

Minthogy továbbá az ügyészség szakhatóság, a beszámoló szakmai munkáról szól. Ám címzettje egy politikai testület; nem véletlen ezért, hogy mérsékelt iránta az érdeklődés, és csekély visszhangot szokott kiváltani.<sup>10</sup> A rendszerváltozás utáni tíz év során ügyészségi vezetői beosztásban, s a további években újságolvasóként szerzett tapasztalataim azt a benyomást keltették bennem, hogy hiányzik az Országgyűlésből az érdeklődés – és talán a készség, sőt, a képesség is – arra, hogy az ügyészség működését kellő alaposággal megvizsgálja és megítélje. Nem hiszem, hogy az ügyész tehet többet, mint hogy mindazt, amit érdeklődésre számot tartónak vél, jelentésbe foglalja, előterjeszti és egyúttal (az ügyészség honlapján) nyilvánossá teszi – ez pedig évek óta megtörténik.

Arról nem hallottam, hogy az ügyészség – bár kérdezték – nem válaszolt. Kinek a dolga a beszámoltatás, a számonkérés megszervezése, és az eredményének – az ügyészség működéséről alkotott értékítéletnek a közzététele? Erre megoldást kellene találni.

b) Az talán nehézség nélkül belátható, hogy az ügyészség működése, és így a legfőbb ügyésznek az ügyészség vezetése terén kifejtett ténykedése az államszervezet demokratikus működésében fontos tényező. Ezért felügyelete beleillik a köztársasági elnök feladatkörébe, hiszen neki hivatali kötelessége, hogy őrkdjék az államszervezet demokratikus működése felett, és mivel ő „*kifejezi a nemzet egységét*”<sup>11</sup> – ami olvasatomban azt jelenti, hogy mintegy a pártpolitikai megosztottságon felülemelkedve kell értelmeznie a joguralom működését – tisztsége ugyanarra a szemléletre kötelezi, amelyet a legfőbb ügyésznek is kötelessége követni. Nem csupán a javasolt kinevezési jogkörhöz kapcsolódna tehát az – egyébként itt nem érvényesülő „munkáltatói jogkör” szerves részét alkotó – ellenőrzési jogosítványok gyakorlása, hanem ennek a közjogi kötelezettségnek a teljesítésével esne egybe.

---

<sup>10</sup> 1993 óta évente ilyen beszámolókat kapott az Országgyűlés, és az Alkotmányügyi és törvényelőkészítő állandó bizottság, valamint az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi állandó bizottság ezek mindegyikét megtárgyalta, de némelyikkel a hírek szerint más bizottság is foglalkozott. Fogadtatásukról keveset lehet tudni. A rendszerváltozás óta a plenáris ülés elé is került egyetlen – az 1997. évre vonatkozó – beszámoló 1998. májusában érkezett az Országgyűléshez, 1999. februárjában szerepelt az Alkotmányügyi és törvényelőkészítő bizottság napirendjén, majd március 5.-én és 23.-án a plenáris ülés is megtárgyalta. Minden felszólaló hangsúlyozta a hasonló beszámolók plenáris megvitatásának szükséges voltát és fontosságát. A beszámolót 297 szavazattal 1 ellenszavattal ellenében, 10 tartózkodással elfogadták. ld. Országgyűlési jegyzőkönyv 1998-2002, tavaszi ülészet, II. kötet (1999. március 1-5., 51-52. ülésnap) 7244-7484. hasáb és III. kötet (1999. március 22-26., 56-60. ülésnap) 7554-7555. hasáb.

<sup>11</sup> *Alaptörvény* 9. cikk (1) bekezdés.



A köztársasági elnök persze olyan állami tisztségviselő, aki ugyancsak nem mentes a politikától. Mindamellet a jelölési folyamatban remélhetően dominánsként érvényesülő szakmai szempontok esetleges politikai elfogultságait a kinevezésnél (vagy a megválasztásra ajánlásnál) is korlátok közé szorítanák, s az sem lenne talán reménytelen várakozás, hogy felügyeleti jogkörének gyakorlása során is megtartaná a törvényt, amely akár *egyenesen* is kimondhatná, (amit jelenleg csak burkoltan mond ki): hogy az ügyészség szakmai tevékenységébe nem avatkozhat bele. Ez annyit jelent, hogy sem az egyes ügyek mikénti eldöntésére, sem az ügyészség, mint szervezet vezetésének szakmai kérdéseiben nem adhatna a legfőbb ügyész és helyettesei számára utasítást vagy burkolt instrukciót. Beavatkozásra kizárólag alkotmányjogi címen, és csak akkor lenne jogosult, ha a legfőbb ügyész vezetői ténykedése és az állami szervek demokratikus működésének követelményei között feszültséget érzékel. Ilyesmire utalna pl. az, ha a legfőbb ügyésznek a szervezet működéséről adott éves beszámolóját az Országgyűlés nem tartja kielégítőnek. Helyénvalónak tartanám azt is, ha nyilvános szabályozás rendezné e dokumentum Országgyűlési kezelésének rendjét. A beszámolóknak plenáris ülésen történő megvitatása – ha nem is mindig, de többnyire – valószínűleg felesleges lenne.<sup>12</sup>

Az állandó bizottságok – különösen az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi, valamint az Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottság – véleménye alapján azonban a köztársasági elnök adott esetben egészen biztosan érzékelhetné, ha az állam jogpolitikájának értelmezésében a törvényhozás és az ügyészség véleménye között nem teljes az összhang, ha pedig az Országgyűlés plenáris ülésen is megvizsgálja, és elutasítja a beszámolót, a nézetkülönbség nyilvánvaló. A köztársasági elnök természetesen ilyenkor sem léphetne fel döntőbíróként, de – mint az állami szervek demokratikus működésének őre – a legfőbb ügyésszel és más szakemberekkel közös tanácskozások keretében kereshetné a megoldást, amelynek kulcsa lehet esetleg az is, hogy helyesbítésre szorul az ügyészség jogpolitikai szemlélete. Ez azonban csak szakmai érvek hatására történő belátás, nem pedig hatalmi szó eredményeként derülhet ki.<sup>13</sup>

5) *Több önellentmondó és átgondolatlanak tűnő szabályt találunk a legfőbb ügyész jogállására vonatkozó hatályos rendelkezések között.*

a) Ami a legfőbb ügyész *alkotmányjogi felelősségét* illeti: megbízása megszűnik a Szt. 22. § (1). bekezdésének g) pontja szerint, ha *neki felróható okból nem tesz eleget megbízatásából eredő feladatainak, vagy jogerős ítéletben megállapított büntett elkövetésével, vagy más módon tisztségére méltatlanná válik*, és a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés határozattal kimondja a

---

<sup>12</sup> Elő lehetne talán írni azt, hogy a legfőbb ügyész beszámolója az Országgyűléshez szól ugyan, de elsősorban az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságnak kell vele foglalkoznia. Ennek ki kell kérnie az Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottság véleményét, más állandó bizottságok véleményét is kikérheti, majd kötelező lenne a legfőbb ügyésszel megtárgyalnia, és – ha a kételyek nem oszlanának el – javasolhatja a plenáris ülés elé terjesztését, ahol a plénum szavaz az elfogadásról.

<sup>13</sup> Ha az Országgyűlés plénuma jogpolitikai karakterű kérdésben kifogásolja a legfőbb ügyészi beszámolót, a köztársasági elnök pl. köteles lenne az Alkotmányügyi stb. Bizottság elnöke és a legfőbb ügyészt jelölő bizottság tagjai, valamint a legfőbb ügyész – és esetleg más, meghívott szakértők – részvételével közös tanácskozáson a vitatott kérdésben a véleményeket összehangolni, s ha ez sem jár sikerrel, a jelölő bizottság a köztársasági elnöknek törvényhozási úton történő megoldásra tehetne javaslatot.

hivatalvesztését,<sup>14</sup> illetőleg – a h) pont szerint – külön parlamenti intézkedés nélkül, ha a legfőbb ügyésszel szemben jogerőre emelkedik egy bűnösségét kimondó és büntetésként szabadságvesztést, vagy közérdekű munkát kiszabó, illetőleg bűncselekmény miatt kényszer-gyógykezelés alkalmazását elrendelő ítélet.

Szoros az összefüggés a – szintén közjogi természetű – *büntetőjogi felelősséggel*, ám a legfőbb ügyésszel szemben jogerőre emelkedik egy bűnösségét kimondó és büntetésként szabadságvesztést, vagy közérdekű munkát kiszabó, illetőleg bűncselekmény miatt kényszer-gyógykezelés alkalmazását elrendelő ítélet.

A „*tisztségére méltatlanná vált*” szavak értelmezéséhez kevés a fogódzó.

Mitől tűnhet valaki hivatali kötelességeinek teljesítése ellenére *méltatlannak* arra, hogy legfőbb ügyész legyen? Gondolom, azzal, hogy nem él törvénytisztelő módon, nem tartja magát a társadalomban általánosan elfogadott erkölcsi követelményekhez, és/vagy politikai nézetei nem igazodnak a demokratikusan működő államszervezet elveire. Ha a legfőbb ügyész szavaiból vagy tetteiből az derül ki, hogy ezeket az általánosan elfogadott elveket elutasítja, vagy olyan méretű és súlyú erkölcsi kilengéseket enged meg magának, amelyek felérnek egy bűncselekménnyel, avagy egy súlyos hivatali kötelességszegéssel, akkor mondható ki – nézetem szerint – méltatlanságra hivatkozva a hivatalvesztés.

A lényeg az, hogy van a feladatoknak egy olyan jól körülírható köre, amelynek mikénti ellátásáért anyagi jogi értelemben maga a legfőbb ügyész személyesen is jogi felelősséggel tartozik. Miért élhet mégis szívósan az a vélekedés, hogy vele szemben nem érvényesíthető semmilyen felelősség? Nézetem szerint azért, mert a magyar jogrendszerben nincs megnevezve olyan tisztségviselő, aki, és szabályozva olyan eljárás, amelynek keretében az ügyészség vezetése körében hozott valamely legfőbb ügyészi határozat vagy intézkedés törvényességét jogosult és köteles lenne hivatalosan kétségbe vonni, azaz a legfőbb ügyésztől számon kérni olyan hivatali kötelességszegést, vagy a

---

<sup>14</sup> Szt. 22.§ (7). bekezdés.

<sup>15</sup> A h) pont szemszögéből szóba jöhet a magánvádra folyó büntetőeljárás; ott ugyanis a bíróság fordul a mentelmi jog felfüggesztése érdekében az Országgyűléshez. Magánvádra viszont csak vétségek üldözhető; ezek büntetési tételeit figyelembe véve szabadságvesztés vagy közérdekű munka kiszabása teljesen valószínűtlen. Büntett miatti elítélés [g) pont] csak úgy fordulhat elő, hogy a sértett pótmagánvádlóként viszi sikerre a büntetőigényét, miután az ügyészi szervezet (hiszen a legfőbb ügyész ellen szóló feljelentés nyomán az eljárás a Központ Nyomozó Főügyészség hatáskörébe tartozik) negatív döntést hozott és az ez elleni panaszt a Legfőbb Ügyészség elutasította. Ennek matematikai esélyét érdekes feladat lenne számszerűsíteni.

„hivatás tekintélyét veszélyeztető” olyan egyéb megnyilvánulást, amely nem súlyos annyira, hogy hivatalvesztés kimondására adna okot.<sup>16</sup>

6) A legfőbb ügyész közjogi jogcímen alkalmazott állami tisztségviselő, s ezért – más, az állami szolgálatban által alkalmazott tisztségviselőkhöz (pl. a többi ügyészhez) hasonlóan elvileg *szolgálati* – s ezen belül fegyelmi és kártérítési – *felelősség* is terhelné. Ügyész, így az ügyészi fegyelmi vétség meghatározása<sup>17</sup> *érdemben* (tartalmilag) érvényes rá akkor is, ha az Szt. 81. §-a kimondja, hogy az ügyészi fegyelmi felelősségről szóló X. fejezet rendelkezéseit (csak) *a legfőbb ügyész által kinevezett* ügyészekre kell alkalmazni.<sup>18</sup>

a) Az Szt. 81. § értelmében Országgyűlés azzal, hogy megválasztja legfőbb ügyésznek, vagy a köztársasági elnök azzal, hogy kinevezi legfőbb ügyész helyettesnek, egyúttal kivonja az ügyészt a fegyelmi felelősség szabályainak hatálya alól. Bár a méltatlanság megállapítására alapot adó cselekmények – természetük folytán – nyilvánvalóan vagy mint hivatali köteleességszegések, vagy mint a hivatás tekintélyét sértő magatartásbeli erkölcsi kilengések, fegyelmi vétségnek minősülnek,<sup>19</sup> ők – más ügyészekről eltérően – a hivatali köteleességnek *nem minden* vétkes megszegése, továbbá a „*hivatása tekintélyét veszélyeztető*” *nem minden* magatartásuk miatt felelősek, hanem csak azokért, amelyek súlyosságuk folytán okot adnak alkotmányjogi úton hivatalvesztés kimondására. Érdekes lenne tudni, ki és milyen mérce alapján dönti el, hogy valamely tett – bár nagyon súlyos – *mégsem annyira súlyos*, hogy hivatalvesztési indítványra adna okot; azt is, hogy ilyenkor mi történik, és végül azt is, hogy ki és milyen érvekkel lenne képes igazolni ennek a szabályozásnak a célszerűségét – nem is szólva az igazságos voltáról. Annyi azonban biztos, hogy olyan tisztségviselő, aki felettük fegyelmi hatáskört gyakorolna, nincsen. Érdemben találó tehát az a bíráló, hogy „*a legfőbb ügyésznek nincs hivatali előjárója, s ezért nem felelős semmiért.*”<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Kézenfekvő persze az, hogy egy hivatali köteleességszegésnek a kirovandó büntetés szemszögéből mértékadó súlyát a tények céltudatos megismerése – azaz megfelelő vizsgálat – nélkül aligha lehet megítélni. A jelenlegi szabályok tehát csak a legfőbb ügyész olyan tette esetén lennének használhatóak, amelyek gyakorlatilag nyilvánvalóan rendkívül – hivatalvesztés kimondására kétségtelenül okot adóan – súlyosak.

<sup>17</sup> Szt. 82. § (1). bekezdése.

<sup>18</sup> Ez a rendelkezés annyiban félreérthető, hogy az *Alaptörvény* 19. cikk (4) bekezdése értelmében legfőbb ügyésznek is, az Szt. 14. § (1) bekezdése értelmében legfőbb ügyész helyettesnek is csak *aktív állományú ügyész*, azaz olyan személy választható meg, illetőleg nevezhető ki, akit *egy hivatalban lévő legfőbb ügyész már kinevezett ügyésszé*. Az idézett megkülönböztető jelző úgy lenne félreérthetetlen, ha „*a beosztásába a legfőbb ügyész által kinevezett*” ügyészekben jelölné meg az érintett személyi kört.

<sup>19</sup> A hivatalvesztést megalapozó tényállás részben a hivatali köteleesség nem teljesítése, részben: „*[h]a a legfőbb ügyész neki felróható okból... más módon tisztségére méltatlanná vált*”; ebből a „*más módon*” kifejezés arra utal, hogy a hivatali köteleesség körén kívül, de átfogja a fegyelmi vétség Szt. 82. § (1). bekezdés b) pontjában szereplő definíciója „*életmódjával vagy magatartásával*” elemét. „*Fegyelmi vétséget követ el az az ügyész, aki...b) életmódjával, illetve magatartásával hivatása tekintélyét sérti vagy veszélyezteti[.]*” A „*hivatás tekintélyét sértő vagy veszélyeztető magatartás*” és a „*tisztséghez méltatlan magatartás*” között aligha lehet minőségi különbséget megfogalmazni.

<sup>20</sup> Ez – gondolom, *mutatis mutandis* – számos más olyan közjogi tisztség viselőjére is áll, akik állami alkalmazottak, de tisztségükbe az Országgyűlés választja őket. A munkáltatói jogkör egyes elemeit (pl. a szabadság időtartamának megállapítása és hasonló) az Országgyűlés elnöke gyakorolja, de fegyelmi hatóságuk – következként felelősségük – nincs.

b) Ezen a – nézetem szerint nehezen indokolható – helyzeten segítene, ha a kinevezési jogkör mellett a köztársasági elnök a legfőbb ügyész és helyettesei felett értelemeszerű, de törvényesen szabályozott – és így megfelelő garanciákkal is körülbástyázott – fegyelmi joghatóságot is nyerne.

Ezzel megoldódna az a probléma is, hogy milyen eljárás keretében és hogyan juthat a köztársasági elnök abba a helyzetbe, hogy a méltatlanság megállapítására számításba jövő tetteket vagy mulasztásokat megállapítsa? A köztársasági elnök részére az Szt. 22. § (7) bekezdésében rögzített javaslattételi jog megkövetelné egy megfelelő eljárás megteremtését, hiszen implicite tartalmazza azt a feltételezést is, hogy a legfőbb ügyész olyan tettet követett el, amely valószínűleg büntetőjogi tilalomba ütközik, de ennek bírósági eldöntését a mentelmi joga gátolja. Célszerű lenne erre – a jelölő bizottsághoz hasonlóan – valamilyen sajátos kontroll-szervet létesíteni, s azt kellő jogosultságokkal felruházni, hiszen – a lényegét tekintve – bűnügyi nyomozással vetekedő vizsgálatot kellene folytatnia. Az Ír Köztársaságban pl. a főközvádoló méltatlanságának kimondására irányuló javaslatot a Legfelsőbb Bíróság elnökéből és a High Court egy – a legfelsőbb bírósági elnök és az Attorney General egyetértésével kiválasztott – bírójából álló bizottságnak kell tennie. Szerintem a magyar legfőbb ügyész is megérdemelné ennyi szaktudás igénybe vételét.

© Bócz Endre, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösnéyi András főigazgató

Szerkesztő: Szalai Ákos

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: [szalai.akos@tk.mta.hu](mailto:szalai.akos@tk.mta.hu)

ISSN 2064-4515