

AZ ÜGYÉSZSÉG

Az ügyészség jogi helyzetében 2010 után jelentős változások történtek, változott a szervezet közjogi helyzete, a legfőbb ügyész megválasztásának módja, az ügyési szervezet feladataiban is változások történtek. A tanulmány azt vizsgálja, hogy az Alaptörvény hatályos rendelkezéseinek megfelel-e az ügyési szervezet működése. Az elemzés három pontra koncentrál, az első, hogy a hatályos szabályok – a jogalkotó ígéretének megfelelően – biztosítják-e az ügyészség függetlenségét. A második kérdés, hogy a független közjogi szervezettől elvárható átláthatóság megvalósul-e az ügyési szervezet működésében, legalább olyan mértékben, mint a bíróságok esetében. A harmadik kérdés, hogy a független szervezetekkel szemben elvárható számonkérhetőség érvényesül-e az ügyési szervezet esetében, vagyis hogy a függetlenség liberális követelménye mellett a számonkérhetőség demokratikus követelménye érvényesül-e.¹ A függetlenséggel kapcsolatban amellet érvelek, hogy a hatályos szabályozás nem nyújt biztosítékot az ügyészség pártatlan és független működésére. A legfőbb ügyész megválasztásának szabályai nem garantálják, hogy az ügyészség külső befolyástól mentesen működjön, holott a nemzetközi gyakorlatban vannak olyan megoldások, amelyek a magyar szabályoknál hatékonyabb garanciát nyújtanak. Az átláthatóság kapcsán négy kérdést elemzek, az első a vádmonopólium problémája, vagyis azok az esetek, amikor az ügyési tevékenység központi elemét képező büntetőjogi tevékenység során az ügyészség külső befolyásra, vagy tévesen, vagy hibásan nem érvényesíti az állam büntető igényét. A második kérdés az ügyész közérdekvédelmi tevékenysége kapcsán az átláthatóság hiányának problémája, különösen azokban az esetekben, amikor az ügyésznek kizárólagos jogkörei vannak. A harmadik kérdés az ügyészség belső működésének átláthatósága, a belső utasításoknak való engedelmesség kérdése. Az átláthatóság negyedik területe az ügyésszé válás és az előmenetel szabályainak átláthatósága. Mind a négy területen az átláthatóság hiányát tapasztalhatjuk, ami eleve aláássa a szervezet működésének külső demokratikus

¹ Ezt a követelményt a bíróságok vonatkozásában elemzi Russel és O'Brian, mivel a jogalkotó az ügyészséget független intézményként szabályozza, a kérdés az ügyészséggel kapcsolatosan ugyanúgy feltehető, mint a bíróságok esetén. Peter H. RUSSEL – David M. O'BRIAN (szerk.): *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from around the World* (Charlottesville – London: University Press of Virginia 2001) 2. Véleményem szerint a bíróságok esetében ugyan történt előrelépés az átláthatóság és a számonkérhetőség területén – néha a függetlenséget fenyegető módon is – de a jelenlegi helyzet a bíróságok igazgatásában sem teremti meg az átláthatóság és a számonkérhetőség optimális szintjét, az ügyészséget tekintve azonban súlyos hiányosságokat láthatunk.

kontrollját, akár a nyilvánosság általi ellenőrzés lehetőségét, akár a törvénysértő, hibás, vagy téves döntésekkel szembeni jogorvoslat lehetőségét. Az átláthatóság hiánya összefügg a számonkérhetőség hiányával. A probléma felúszolásán túl bemutatom azokat a szakirodalomban tárgyalt és a nemzetközi gyakorlatban működő megoldásokat, amelyek a törvénysértő ügyészi döntések kockázatait csökkenthetik, és legalább azt a szintű számonkérhetőséget biztosítják, amelyet a törvények a bíróságok vonatkozásában megteremtenek.

1. A JOGSZABÁLYI VÁLTOZÁSOK FŐ IRÁNYAI

Az ügyészség szervezetét és feladatait meghatározó jelenleg hatályos joganyag három lépésben jött létre. Az első lépésben a törvényhozás a korábbi legfőbb ügyész mandátumának 2010. december 13-i lejárta előtt még 2010 őszén a *2010. évi CXIII. tv.*-nyel módosította az akkor még hatályos *1949. évi XX. tv.*-t, és ezzel megváltoztatta a legfőbb ügyész jogállását, valamint választásának szabályait. A jelenlegi legfőbb ügyészt még az *Alkotmány* alapján, de már új szabályok szerint, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával választották meg kilenc évre.² A jogalkotási folyamat második lépésében az *Alaptörvény* 29. cikk (4) bekezdése megerősítette a 2010-es szabályokat és egyúttal megváltoztatta az ügyészség jogállását. Ennek megfelelő szabályokat találunk az *ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. tv.*-ben, valamint a *legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. tv.*-ben.

A hatályos jogi helyzet harmadik eleme az *Alaptörvény* negyedik módosításával jött létre. Míg az *Alaptörvény* eredeti szabályozása szerint az ügyészség „az állam büntetőigényét érvényesíti”,³ az *Alaptörvény* eredeti indokolása szerint: „Az ügyészség alapvető feladata és joga az állam büntetőigényének tárgyilagos, pártatlan, az alapjogok védelmét biztosító érvényesítése a bíróság előtt.”⁴ Az *Alaptörvény* negyedik módosítása (2013. március 25.) 21. cikk (1) bekezdés *r*) pontja módosította az *Alaptörvény* 29. cikk (1) bekezdését, a hatályos szöveg szerint: „A legfőbb ügyész és az ügyészség független, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként mint közvádoló az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője.”

„Az ügyészek nagy kézikönyvének” (továbbiakban: Kézikönyv) szerzői ezeket a változásokat úgy értékelik, hogy azzal a jogalkotó „végleges és régóta esedékes választ adott a magyar ügyészség szervezetét és feladatait érintő évszázados vitára. [...] Ebben a modellben a legfőbb ügyész független, ugyanakkor közjogi értelem-

² 119/2010. (XII. 7.) OGY hat. A legfőbb ügyész mandátumának időtartama kapcsán fontos megjegyezni, hogy a *2011. évi CLXIII. tv.* 22. § (2) bek. *a*) pontja értelmében, amennyiben a legfőbb ügyész megbízatása a megbízatási időtartam leteltével, vagy hetvenedik életévének betöltésével szűnik meg, a legfőbb ügyészi jogköröket az új legfőbb ügyész megbízatása kezdetéig gyakorolja. Vagyis, ha a köztársasági elnök új jelöltje nem kapja meg a képviselők kétharmadának támogatását, akkor a legfőbb ügyész kilencéves mandátumának lejárta és hetvenedik életéve betöltése után is hivatalban marad.

³ *Magyarország Alaptörvénye* 29. cikk, www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf.

⁴ T/2627. javaslat *Magyarország Alaptörvénye* Indokolás [56], www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf.

ben felelős az Országgyűlésnek”.⁵ Az ügyészség vonatkozásában egyetértek azokkal a szerzőkkel, akik félrevezető kérdésnek gondolják a magyar közbeszédben rendszeresen felmerülő dilemmát, hogy vajon a legfőbb ügyésznek igazságügyi miniszteri alárendeltségben kell-e működnie vagy sem, a kulcskérdés valóban az, hogy egy konkrét ügyészi döntés befolyásolható-e illetéktelenül.⁶ Az illetéktelen befolyás alatt a magam részéről a szigorúan vett pártatlan szakmai megítélésen kívül más szempontok, akár politikai megfontolások, akár személyes érdekek, akár külső gazdasági befolyás (más szóval korrupció) útján lehet-e egy-egy ügyben az ügyészség döntését befolyásolni. Amennyiben a jogi szabályozás nem teremti meg az átláthatóság és a számonkérhetőség olyan rendszerét, ami az ilyen befolyást kizárja, akkor az a szabályozás rossz, és változtatásra szorul, függetlenül attól, hogy a végrehajtó hatalomnak alárendelt vagy attól független közjogi helyzetben van az ügyészség. A változtatás azonban nem feltétlenül jelenti a közjogi helyzet változtatását, az adott közjogi megoldáson belül is létre lehet hozni olyan szabályozást, amely a hiányzó garanciákat pótolja.

A végrehajtó hatalom oldaláról a 2010-ben meghozott és további lépésekkel megerősített döntés azzal a következménnyel jár, hogy a mindenkori kormányzat eszközei beszűkülnek a büntetőpolitika alakításában. Mivel a rendőrség az ügyész irányítása alatt végzi tevékenységét, alá van vetve az ügyészi utasításoknak és döntéseivel szemben az ügyészhez lehet panasszal fordulni, aki a rendőrség döntéseit megsemmisítheti, a nyomozást bármikor magához vonhatja, a nyomozó hatóság határozatát megváltoztathatja, stb.⁷ Így arra nincs lehetőség, hogy a végrehajtó hatalom a rendőrségen keresztül érvényesítse büntető-jogpolitikai prioritásait. A fennmaradó lehetőségek közül az egyik, a büntető anyagi vagy eljárásjogi szabályok olyan alakítása, amely a jogalkalmazó döntési, vagy mérlegelési lehetőségeit szűkíti. A másik lehetőség a kormánytagok, vagy vezető politikusok még jogerősen be nem fejezett bírósági ügyekben tett nyilatkozatai, amelyekben a nyilatkozók kifejtik, hogy mi lenne a szerintük helyes, vagy igazságos döntés, kiprovokálva ezzel a bírói szervezetek vezetőinek tiltakozását.⁸

A tanulmány további részében azt vizsgálom, hogy az ügyészségre vonatkozó hatályos szabályok és azok alkalmazása megfelel-e a jogalkotó által saját maga számára támasztott követelményeknek, vagyis a szabályozás alkalmas-e az ügyészség függetlenségének és pártatlanságának biztosítására. Érvényesül-e az átláthatóság és a számonkérhetőség demokratikus követelménye az ügyészi szervezettel kapcsolatban legalább olyan mértékben, mint a bírósági szervezetben, itt különösen a belső utasítások vitatásának lehetőségét, és a kiválasztás és az előmenetel átláthatóságának és normatívtásának kérdését vizsgálom.

⁵ POLT Péter – VARGA Zs. András (szerk.): *Az ügyészek nagy kézikönyve* (Budapest: CompLex 2013) 13.

⁶ JAKAB András – SZILÁGYI Emese: „Sarkalatos törvények a magyar jogrendben” *MTA Law Working Papers* 2015/32. 47. Lásd jelen kötetben is 301. Ugyanezt állítja LIGETI Miklós: „A látható ügyészség” *Belügyi Szemle* 2013/11. 5.

⁷ 1998. évi XIX. tv. a büntetőeljárásról 28. § (4) bek.

⁸ Lásd birosag.hu/media/aktualis/fuggetlenseg-es-felelosseg.

Az ügyészség tevékenységét elemző vizsgálatok során erős korlátot jelent, hogy a kutató számára a szervezet belső működéséről, személyi állományáról, annak összetételéről, a kinevezések és az előléptetések rendjéről, a szervezeten belüli fluktuációról, továbbá a szervezet rendeltetészerű működéséről csak olyan adatok állnak rendelkezésre, amelyeket maga az ügyészség biztosít. Tudomásom szerint eddig még nem készült olyan empirikus kutatás, amely a szervezet belső kultúráját, a szervezet működésének belső dinamizmusát a szervezeten kívüli szereplők közreműködésével elemezte volna. Így a rendelkezésre álló adatokat azzal a forráskritikával kell kezelni, hogy azok nagy részének hitelességét független forrásból nem lehet ellenőrizni.

2. FÜGGETLENSÉG

A hatályos jogszabályok értelmében Magyarországon az ügyészség „olyan integritással rendelkező szerv, ahol a függetlenség csak a testületet illeti meg. Belső függetlenségről nem beszélhetünk. Maga a szervezet az alá-fölérendeltségre épül, és így a hierarchizált modellnek megfelelően működő intézmény”.⁹ Az ügyészség hierarchikus alapon felépülő szigorú alá-fölérendeltség alapján működő szervezet, amelynek az élén a legfőbb ügyész áll, aki irányítja és vezeti az ügyészi szervezetet. Mindez azt jelenti, hogy valamennyi ügyész a hivatali rendben alárendelt és beszámoltatható a felettes ügyész által.¹⁰ Az ügyészi szervezet ilyen formában történő felépítése miatt világosan kell látni, hogy a legfőbb ügyész személyének kiválasztási módja alapvetően befolyásolja azt, hogy az ügyészi szervezet tud-e pártatlanul, politikai és üzleti érdekektől függetlenül tevékenykedni. Egy ilyen szervezetben az egyes ügyészek szakmai előmenetele, jövedelme, pozíciója teljes mértékben a legfőbb ügyész döntésétől függ, vagyis szociológiai értelemben megállapítható, hogy aki a szervezeten belül jó karriert akar befutni, az az esélyeit úgy tudja növelni, ha a felettesektől származó formális és informális elvárásoknak legjobban megfelelvén végzi a munkáját. Míg a bírósági szervezeti rendszerben, ahol a törvények az egyes bírák függetlenségét is garantálják, bizonyos mértékig nonkonform magatartással is lehet érvényesülni (bár kétségtelenül a személyi döntések koncentrációja következtében a karrieresélyeket nem növeli az elvárásokat figyelmen kívül hagyó bírói szerepválasztás), addig az ügyészségen ez elképzelhetetlen.

Mindez indokolja, hogy az ügyészség helyzetének elemzését azzal kezdjük, hogy megvizsgáljuk a legfőbb ügyész megválasztásának folyamatát szabályozó jogi normákat, és választ adjunk arra a kérdésre, hogy a választás módja elegendő biztosítékot tartalmaz-e a függetlenség és a pártatlanság érvényesülésére.

„Az ügyészek nagy kézikönyvének” bevezetőjében a szerkesztők azon meggyőződésüknek adnak hangot, miszerint az *Alaptörvény* szövege összhangban áll a Velencei Bizottság általános európai szabályokként megfogalmazott javaslataival.¹¹

A kötetet szerkesztőként jegyző legfőbb ügyész és akkori helyettese az Európa

⁹ POLT-VARGA (5. lj.) 32.

¹⁰ POLT-VARGA (5. lj.) 37.

¹¹ POLT-VARGA (5. lj.) 14.

Tanács Parlamenti Közgyűlésének Jogi- és emberi jogi bizottsága elnökének 2008. július 11-én kelt felkérésére a Velencei Bizottság által készített véleményre utal. A Velencei Bizottság a felkérésre válaszul kettő, az igazságszolgáltatás függetlenségével kapcsolatos véleményt készített. Az elsőt a Velencei Bizottság 82. plenáris ülésén 2010. március 12-13-án fogadta el a bíróságok és a bírák függetlenségével kapcsolatban.¹² A másodikat a Bizottság 85. plenáris ülésén 2010. december 17-18-án az ügyészséggel kapcsolatban.¹³

Ezek az állásfoglalások nem a magyar szabályozást véleményezték, hanem azokat az európai sztenderdeket kívánták összefoglalni, amelyeket a Velencei Bizottság követendőnek tart. Az állásfoglalások tartalma mind a bíróságok, mind az ügyészség vonatkozásában már publikus volt akkor, amikor a magyar szabályozás készült.

Az ügyészségről szóló dokumentum éppen a korábbi, 1995-ben készült magyar alkotmánytervezethez fűzött bizottsági jelentést idézi, amikor megállapítja, hogy a legfőbb ügyész megválasztásának és elmozdításának módja kulcsfontosságú az ügyészi szervezet megfelelő működése szempontjából. A Bizottság a magyar tervezettel kapcsolatban megállapította, hogy a legfőbb ügyész kiválasztása módjának olyannak kell lennie, hogy az megnyerje a közvélemény bizalmát és az igazságszolgáltatás és a jogi szakma megbecsülését. Ezért szakmai, politikamentes szakértelmet kell bevonnai a kiválasztás folyamatába. Mindazonáltal érthető, hogy mivel a vádemelések gyakorlata kihat az állam rendezett és hatékony működésére, a kormányzat bizonyos befolyást kíván magának a kiválasztás folyamatában, és nem akarja teljes egészében átengedni a jelölés folyamatát egy tőle elkülönült testületnek, bármennyire is tiszteletre méltó legyen az. Ezért megfontolandó olyan jelölő bizottság létrehozása, amelyben a szakmai közvélemény álláspontja kellően képviselve van, és egyúttal élvezzi a kormányzat bizalmát.¹⁴

A Velencei Bizottság általános ajánlásában leszögezi, hogy nincsen egységes európai követelmény az ügyészi szervezettel kapcsolatban, mindazonáltal 25 pontban összefoglalta azokat az ajánlásait, amelyek megvalósulása megakadályozza a politikai befolyást. Ezek a pontok egyfajta európai sztenderdet jelentenek. E pontok közül némelyik kifejezetten érinti a függetlenség kérdését.

*„1. A legfőbb ügyész jelölésének folyamatában a jelölt szakmai rátermettségéről be kell szerezni a jogi szakma (beleértve az ügyészek) és a civil szervezetek véleményét.”*¹⁵ Ilyen lépés a magyar jelölési folyamatban nem szerepel, csupán az a megkötés, hogy a legfőbb ügyészt az ügyészek közül kell megválasztani. A hatályos rendelkezések szerint „ügyésszé azt az egyetemi jogi végzettséggel és jogi szakvizsgával rendelkező magyar állampolgárt lehet kinevezni, aki nem áll cselekvőképességet érintő gondnokság vagy támogatott döntéshozatal hatálya alatt”.¹⁶ Az ügyészek kineve-

¹² Lásd CDL-AD(2010)004. <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282010%29004-e>.

¹³ Lásd CDL-AD(2010)040. <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282010%29040-e>.

¹⁴ CDL(1995)073rev., Chapter 11.

¹⁵ CDL-AD(2010)040. XIII. Conclusion. 87. 1. 16.

¹⁶ 2011. évi. CLXIV. tv. a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról 11. § (1) bek.

zéséről a legfőbb ügyész dönt. Ennek értelmében a legfőbb ügyész döntheti el, hogy egyáltalán kik közül lehet új legfőbb ügyészt választani. Az *Alaptörvény* 29. cikk (6) értelmében: „Az ügyészek nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.” Ezek a rendelkezések formai értelemben a pártpolitikai függetlenséget biztosítják, de tartalmilag nem jelentenek garanciát a politikai elfogultsággal szemben, és nem garantálják a jelölt szakmai alkalmasságát sem. A hatályos szabályozás így a köztársasági elnök diszkrecionális jogát teremti meg a jelölés során, nem írja elő azt, hogy akár az ügyészeket, akár a jogi szakma egyéb képviselőit meg kellene hallgatni.

„13. A legfőbb ügyész megválasztása során a minősített többséggel történő választás elősegítheti azt, hogy a kiválasztás folyamatában széles konszenzus érvényesüljön.”¹⁷ Az új magyar szabályozás szemben a korábbi alkotmányi rendelkezéssel, amely a képviselők felének szavazatához kötötte a legfőbb ügyész megválasztását, kétharmados választási szabályt ír elő. Tekintettel azonban az aránytalan választási rendszerre, amelynek következtében 2010-ben a pártlistára leadott szavazatok 53%-ával, 2014-ben 45%-ával¹⁸ kétharmadot meghaladó mandátumtöbbséget lehetett szerezni, ez a rendelkezés semmilyen mértékben nem segítette elő a „széles konszenzus” megteremtését. A jelenlegi legfőbb ügyész 2010-es megválasztásakor a kormánypártokon túlnyúló konszenzus nem volt meg. Ez a konszenzushiány minden olyan esetben reprodukálódhat, amikor a köztársasági elnök és a kormánytöbbség azonos politikai oldal képviselőiből áll, és a kormánypárt vagy kormánypártok kétharmados többséggel rendelkeznek az Országgyűlésben.¹⁹ A legfőbb ügyész megválasztásának hatályos szabályai tehát nem zárják ki azt, hogy az országgyűlés olyan személyt válasszon, aki mögött sem politikai, sem szakmai konszenzus nincsen.

Annak bizonyítására, hogy a végrehajtó hatalomtól független legfőbb ügyészi pozíció máshogyan is betölthető, mint azt a hatályos magyar megoldás előírja, éppen a legfőbb ügyész hivatkozott az Európai Unió Tagállamai Legfőbb Ügyészeinek találkozóján tartott beszédében, amelyről az Ügyészségi Értesítő számolt be. Polt Péter Lengyelország példáját említette:

[...] a 2009. október 9-i törvény alapján a korábbi azonos igazságügyminiszteri és legfőbb ügyészi funkciót szétválasztották és az ügyészi szervezeti hierarchia élén a legfőbb ügyész áll, akít a lengyel köztársasági elnök nevez ki a Nemzeti Birósági Tanács és a Nemzeti Ügyészségi Tanács által javasolt jelöltek közül.²⁰

Egy ehhez hasonló megoldás olyan formában is elképzelhető, ha a szakmai szervezetek által javasolt jelöltek közül az országgyűlés választja meg a legfőbb ügyészt.

¹⁷ CDL-AD(2010)040. XIII. Conclusion. 87. 13. 16.

¹⁸ Lásd www.valasztas.hu/hu/parvai2010/354/354_0_index.html; http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html.

¹⁹ A rendszerváltás óta eltelt időben megtartott hét országgyűlési választást követően eddig már háromszor fordult elő, hogy a kormányzati többség kétharmadot meghaladó mandátummal rendelkezett. E pontok közül némelyik kifejezetten érinti a függetlenség kérdését.

²⁰ Polt Péter: „A legfőbb ügyész jogállása és annak garanciái” *Ügyészek Lapja* 2011/4. 58.

Azáltal, hogy a magyar szabályok – szemben a Velencei Bizottság általános ajánlásával²¹ – nem zárják ki a legfőbb ügyész újraválaszthatóságát, különösen súlyos legitimitási válság lehetőségét hozzák létre, továbbá olyan helyzetet teremtenek, amely a hivatalban lévő legfőbb ügyészt arra ösztönzi, hogy legalább a képviselők egyharmadát meghaladó mandátummal rendelkező pártok jóindulatát megszerezze, mert ebben az esetben megakadályozható az új legfőbb ügyész megválasztása és elérhető a hivatalban lévő legfőbb ügyész hivatali idejének élete végéig történő meghosszabbítása.²²

Míg a 2010-ben megválasztott, majd 2014-ben ismét parlamenti többséget szerző pártoknak számos látványos konfliktusuk volt a bíróságokkal, kezdve a 2006-os eseményeket vizsgáló bizottság üléseivel, említhetők még a devizahiteles ügyek, a Rezesova-ügy, az ároktői banda ügye, a Biszku-ügy, a Hagyó-ügy, a vörösiszap-per stb.,²³ hasonló nyilvános konfliktusokra a kormány, illetve kormánypárti politikusok és az ügyészség között nem találunk példát.

Az ügyészség és a kormány közötti kapcsolatok harmonikus jellegéről az ügyészséget érintő költségvetési döntésekből is képet kaphatunk. Az alábbi táblázat és ábra jól mutatja, hogy 2010 után az ügyészség költségvetési előirányzata mintegy 25%-kal növekedett, és az ügyészi, alügyészi, fogalmazói összlétszám is mintegy 20%-kal növekedett. A személyi juttatások növekedésének aránya meghaladta a létszámnövekedés arányát.²⁴ Ugyancsak a kormány jóindulatának jele, hogy 2013-ban az elfogadott költségvetésben meghatározott 133 millió forint „egyéb működési és felhalmozási célú kiadás helyett” 2 365 milliós tényleges felhasználásra került sor, aminek forrása nem a költségvetési fejezeten belül keletkezett.

²¹ CDL-AD(2010)040. XIII. Conclusion. 87. 4. 16.

²² Ennek részletes jogi levezetését a 2. lj. tartalmazza.

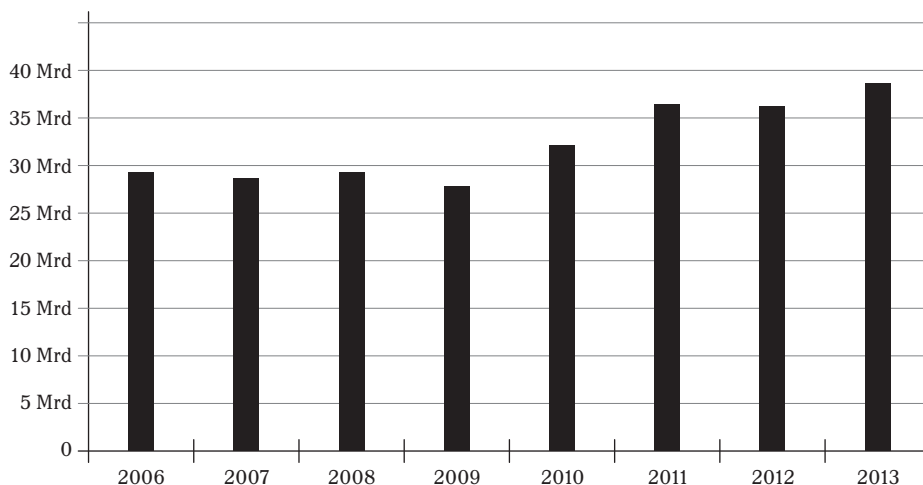
²³ Ezeknek részletes bemutatását lásd BENCZE Máttyás – BADÓ Attila: „A magyar bírósági rendszer hatékonyságát és az ítélkezés színvonalát befolyásoló strukturális és személyi feltételek” c. tanulmánya a jelen kötetben.

²⁴ Az ügyészségi létszámadatak és költségvetési adatok bemutatását tartalmazó táblázatok forrása a legfőbb ügyész éves országgyűlési beszámolója: „J/2740 A Magyar Köztársaság legfőbb ügyészenek országgyűlési beszámolója az ügyészség 2006. évi tevékenységéről” 108–111, ill. 113. (személyügyi) és 117–120. (gazdasági), www.parlament.hu/irom39/00279/00279.pdf; „J/5369. A Magyar Köztársaság legfőbb ügyészenek országgyűlési beszámolója az ügyészség 2007. évi tevékenységéről” 52–53, ill. 58–61, www.parlament.hu/irom39/00290/00290.pdf; „J/3 A Magyar Köztársaság legfőbb ügyészenek országgyűlési beszámolója az ügyészség 2009. évi tevékenységéről” 57–60, ill. 64–66, ugyesszeg.hu/pdf/ogy_besz/ogy_beszamolo_2009.pdf; „J/2879 A legfőbb ügyész beszámolója az ügyészség 2010. évi tevékenységéről” 57–59, ill. 64–66, ugyesszeg.hu/pdf/ogy_besz/ogy_beszamolo_2010.pdf; „J/6851 A legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2011. évi tevékenységéről” 53–55, ill. 60–63, ugyesszeg.hu/pdf/ogy_besz/ogy_beszamolo_2011.pdf; „J/10648 A legfőbb ügyész beszámolója az ügyészség 2012. évi tevékenységéről” 66–71, ill. 76–78, ugyesszeg.hu/pdf/ogy_besz/ogy_beszamolo_2012.pdf; „B/145. A legfőbb ügyész beszámolója az ügyészség 2013. évi tevékenységéről” 55–57, ill. 62–65, ugyesszeg.hu/pdf/ogy_besz/ogy_beszamolo_2013.pdf; „B/4680. A legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2014. évi tevékenységéről” 50–52, ill. 57–60, ugyesszeg.hu/pdf/ogy_besz/ogy_beszamolo_2014.pdf.

**1. táblázat. Az egyes költségvetési előirányzatok alakulása
(millió Ft, %) 2010–2014²⁵**

Megnevezés	2010		2011		2012		2013		2014		Index %	
	előirányzat	teljesítés	előirányzat	teljesítés	előirányzat	teljesítés	előirányzat	teljesítés	előirányzat	teljesítés	2013/2014	2013/2014
Személyi juttatás	19 189	19 168	21 082	20 418	24 413	24 001	24 656	24 656	25 011	25 354	101	103
Munkaadót terhelő járulékok	5 013	5 034	5 534	5 301	6 405	6 381	6 470	6 581	6 884	7 075	106	108
Dologi kiadás	3 090	3 775	3 573	3 665	4 095	4 002	4 180	4 148	3 739	3 647	89	88
Egyéb működési és felhalmozási célú kiadások	89	74	92	158	120	1 678	133	2 365	634	943	477	40
Felújítások	30	34	30	32	30	60	30	254	30	3	1	1
Beruházások	1 121	1 423	1 780	1 040	835	1 478	1 334	1 673	1 225	1 080	92	65
Fejlesztési tartalék	-	-	-	-	972	-	-	-	733	-	-	-
Összesen	28 532	29 508	32 091	30 614	36 870	37 600	36 803	39 677	38 256	38 102	104	96

1. ábra. Költségvetési előirányzatok 2006–2014²⁶



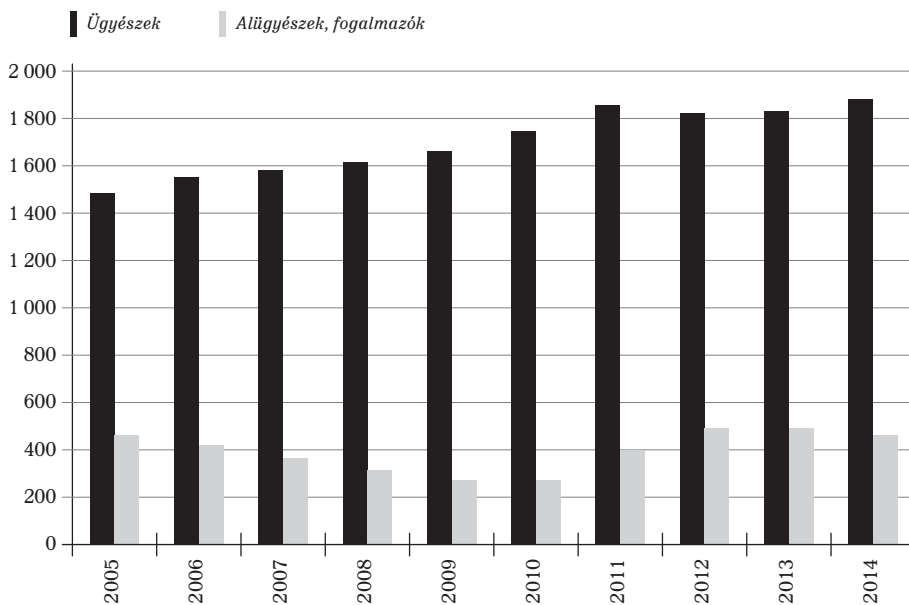
²⁵ Lásd 24. lj.

²⁶ Lásd 24. lj.

2. táblázat. *Ügyészek, alügyészek és fogalmazók számának és nemek szerinti megoszlásának alakulása 2005–2014*²⁷

Év	Főállású ügyészek		Alügyészek, fogalmazók		Ügyészek				Alügyészek, fogalmazók			
	szám	2005 = 100%	szám	2005 = 100%	férfi		nő		férfi		nő	
					szám	%	szám	%	szám	%	szám	%
2005	1 490	100,0	468	100,0	612	40,6	897	59,4	170	36,3	298	63,7
2006	1 538	103,2	412	88,0	622	40,1	928	59,9	148	35,9	264	64,1
2007	1 580	106,0	364	77,8	636	40,1	952	59,9	130	35,7	234	64,3
2008	1 612	108,2	318	67,9	646	40,1	966	59,9	109	34,3	209	65,7
2009	1 660	111,4	270	57,7	660	39,8	1 000	60,2	86	31,9	184	68,1
2010	1 741	116,8	261	55,8	685	39,3	1 056	60,7	86	33,0	175	67,0
2011	1 850	124,2	402	85,9	759	41,0	1 091	59,0	118	29,4	284	70,6
2012	1 809	121,4	497	106,2	741	41,0	1 068	59,0	143	28,8	354	71,2
2013	1 824	122,4	497	106,2	739	40,5	1 085	59,5	145	29,2	352	70,8
2014	1 876	125,9	450	96,2	751	40,0	1 125	60,0	139	30,9	311	69,1

2. ábra. *Az ügyészek, alügyészek és fogalmazók számának alakulása 2005–2014*²⁸



Az ügyészi létszám növekedése különösen a bírósági létszám adatokkal összevetve érdemel figyelmet, ugyanis a bírói álláshelyek száma 2009 és 2014 között gyakorlatilag nem változott.²⁹

²⁷ Lásd 24. lj.

²⁸ Lásd 24. lj.

²⁹ A 2009-es adatok az OIT elnökének beszámolójában, a 17. sz. mellékletben található, docplayer.hu/4012316-Az-orszag-os-igazsagszol-galtatasi-tanacs-elnokenek-tajekoztatoja.html. A későbbi ada-

Az ügyészség esetében megfigyelhető növekedés olyan időszakban következett be, amikor a bűnözési adatok – a legfőbb ügyész 2013-as évi országgyűlési beszámolójának megállapítása szerint részben azért, mert az új Btk. egyes bűncselekményeket dekriminalizált³⁰ – 2010-hez képest mintegy 20%-os csökkenést mutattak.³¹ Az össz-bűnözés főbb adatainak alakulása az elmúlt húsz évben az alábbi táblázatban és ábrákon található.³²

3. táblázat. Az össz-bűnözés egyes mutatóinak alakulása 1995–2014³³

Év	Regisztrált bűnelkövetők				Regisztrált elkövetők				
	száma	számának változása (1995 = 100%)	100 ezer lakosra jutó száma ¹	ebből: ismeretlen elkövetőjű ²	száma	számának változása (1995 = 100%)	100 ezer lakosra jutó száma ¹	ebből: regisztrált bűnelkövetők	
								száma	aránya az elkövetőkön belül %
1995	502 036	100,0	4 900,0	195 481	128 189	100,0	1 251,2	121 121	94,5
1996	466 050	92,8	4 563,6	242 239	129 061	100,7	1 263,8	122 226	94,7
1997	514 403	102,5	5 055,8	254 052	138 763	108,2	1 363,8	130 966	94,4
1998	600 621	119,6	5 926,0	268 258	147 689	115,2	1 457,2	140 083	94,8
1999	505 716	100,7	5 011,2	341 239	140 000	109,2	1 387,3	131 658	94,0
2000	450 673	89,8	4 487,3	229 862	131 459	102,6	1 308,9	122 860	93,5
2001	465 693	92,8	4 565,5	223 911	128 399	100,2	1 258,8	120 583	93,9
2002	420 782	83,8	4 135,5	200 784	129 454	101,0	1 272,3	121 885	94,2
2003	413 343	82,3	4 075,4	179 250	124 924	97,5	1 231,7	118 145	94,6
3004	418 883	83,4	4 140,5	181 245	137 15	107,0	1 356,1	130 182	94,9
2005	436 522	87,0	4 323,0	179 328	140 211	109,4	1 388,6	133 790	95,4
2006	425 941	84,8	4 227,0	174 120	129 991	101,4	1 290,0	124 171	95,5
2007	426 914	85,0	4 241,1	187 668	121 561	94,8	1 207,6	116 161	95,6
2008	408 409	81,4	4 065,6	178 285	122 695	95,7	1 221,4	116 584	95,0
2009	394 034	78,5	3 928,2	182 602	120 141	93,7	1 197,1	112 831	94,0
2010	447 186	89,1	4 465,5	221 194	129 945	101,4	1 297,6	122 529	94,3
2011	451 371	89,9	4 520,2	245 080	120 529	94,0	1 207,0	112 895	93,7
2012	472 236	94,1	4 742,4	274 143	108 306	84,5	1 087,7	100 239	92,6
2013	377 829	75,3	3 813,1	177 877	109 876	85,7	1 108,9	103 672	94,4
2014	329 575	65,6	3 336,7	139 020	108 466	84,6	1 098,1	105 588	97,3

1) Az adott év január 1-jei lakónépesség adatai alapján számított adat.

2) Azon regisztrált bűncselekmények száma, amelyek esetében a bűncselekményt nem a gyanúsított követte el, nem állapítható meg, hogy a bűncselekményt a gyanúsított követte el, nem állapítható meg az elkövető kiléte.

tok az OBH elnökének beszámolójában 93, dooplayer.hu/4012316-Az-orszag-os-igazsagszol-galtata-si-tanacs-elnokenek-tajekoztatoja.html.

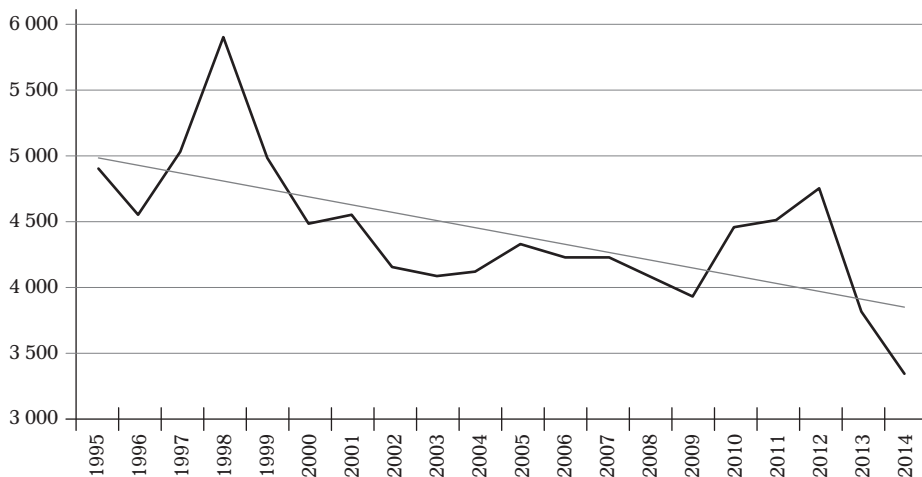
³⁰ „B/145 A legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2013. évi tevékenységéről” 6, ugyeszseg.hu/pdf/ogy_besz/ogy_beszamolo_2013.pdf.

³¹ A vagyon elleni bűncselekmények számának csökkenéséhez az is hozzájárult, hogy 2012. április 15-én hatályba lépett a 2012. évi II. tv. a szabálysértésekről, amelynek 117. § (1) bek.-ében számos vagyon elleni cselekmény esetén a szabálysértési értékhatárt 20.000 Ft-ról 50.000 Ft-ra emelte.

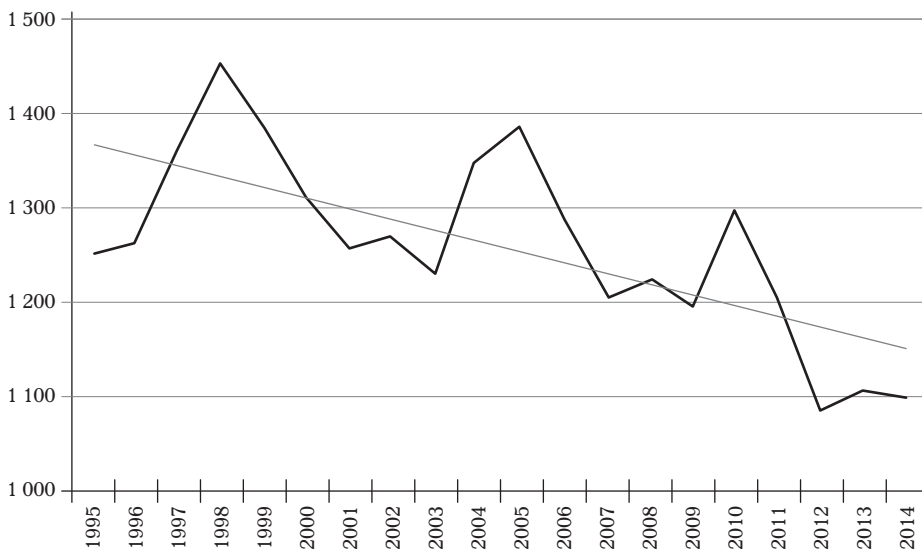
³² Lásd ugyeszseg.hu/repository/mkudok6797.pdf.

³³ Tájékoztató a 2014. évi bűnözésről (Budapest: Legfőbb Ügyészség 2015) 11, <http://ugyeszseg.hu/repository/mkudok6797.pdf>.

3. ábra. A regisztrált bűncselekmények 100 ezer lakosra jutó számának alakulása 1995–2014



4. ábra. A regisztrált elkövetők 100 ezer lakosra jutó számának alakulása 1995–2014³⁴



³⁴ Tájékoztató a 2014. évi bűnözésről (Budapest: Legfőbb Ügyészség 2015) 12, ugyeszseg.hu/repository/mkudok6797.pdf.

Az ügyészség kivételezett helyzetét a bírósággal szemben az is jelzi, hogy miközben elvi szinten a bírák s az ügyészek javadalmazásának azonosnak kellene lennie, bírósági vezetők szerint ez nincs így, mert míg a bíróságok a bérmaradványokat nem költethetik el személyi kiadásokra, addig az ügyészségeken a megmaradt béreket jutalom formájában ki lehet osztani. Egyesek ezzel is magyarázzák az ügyészség vonzerejének növekedését részben a joghallgatók pályaválasztása során, részben abban, hogy az utóbbi években egyre többször fordul elő, hogy gyakorlattal rendelkező bírák ügyészi állásokat³⁵ pályáznak meg és nyernek el.

Tekintettel arra, hogy a Velencei Bizottság 2010-es javaslatában megfogalmazott garanciák – amelyek a függetlenség megteremtését lehetővé tették volna –, valamint a 2009-es lengyel megoldás is már ismert volt akkor, amikor a magyar szabályozás megszületett, nehezen hihető, hogy a jogalkotó által választott megoldás jóhiszemű tudatlanságon alapult volna.

Ennek a megoldásnak a lényege, hogy az ügyészi szervezet függetlenségének meghirdetett követelménye nem érvényesül. Nehéz szabadulni attól a gondolattól, hogy a valódi cél nem is a függetlenség megteremtése volt, hanem egy olyan ügyészi szervezet kialakítása, amely az azt kialakító politikai irányzat értékrendjét (rosszabb esetben érdekeit) képviseli, akár többségben van az adott irányzat, akár kisebbségben van, de meg tudja akadályozni az új legfőbb ügyész megválasztását.

Ezt a feltevést támasztja alá az, hogy a jogalkotó mereven elzárkózott attól is, hogy a szervezeti függetlenséggel egyidejűleg megteremtse az egyes beosztott ügyészek döntési önállóságát, a bírói függetlenségnek megfelelő függetlenséget. Ne feledjük, hogy a hierarchikusan szervezett ügyészség napóleoni modelljében az ügyészek a kormány nevében jártak el, akaratukat azonban nem tudták korlátlanul érvényesíteni, hiszen a tárgyalást megelőző eljárás második szakaszában, a vizsgálati szakaszban a független vizsgálóbírók hozhatták meg a lényeges döntéseket.³⁶

A magam részéről egyetértek Jakab András és Szilágyi Emese felvetésével, akik a vonatkozó német szakirodalmi vitákra is hivatkozva kijelentik, hogy: „az ügyészi státust szükséges lenne továbbá átalakítani oly módon, hogy az közeledjen a nyomozási bírák státusához.”³⁷ Ennek a követelménynek a súlyát még inkább érthetővé teszi, ha első lépésben megvizsgáljuk, hogy a hatályos szabályozás és az ügyészségi gyakorlat a jelenlegi ügyészi szervezet vonatkozásában milyen módon tette átláthatóvá és ezen keresztül ellenőrizhetővé az ügyészi szervezetet. A következő lépésben pedig azt célszerű megvizsgálni, hogy az egyes ügyészek döntési felelőssége hogyan alakul, illetve az ügyészi szervezet egészének számonkérhetősége érvényesül-e egyáltalán.

³⁵ Erről a jelenségről bírósági vezetők szoltak a Közlekedési Jogászok Egyesülete által 2016. május 27-én Kecskeméten rendezett konferencián.

³⁶ Ez a modell érvényesült az első magyar eljárásjogi kódexben is, a *Büntető Perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIX. tv.*-ben. A vizsgálóbíró intézményének megszüntetése a szovjet jogi megoldások bevezetésével egyidejűleg a szovjet mintára létrehozott szigorú alá-főlelendeltségben működő ügyészi szervezet felállításával egyidőben történt meg.

³⁷ JAKAB–SZILÁGYI (6. l.) 47. Lásd jelen kötetben is 301.

3. ÁTLÁTHATÓSÁG

Varga Zs. András szerint:

Magyarország Alaptörvénye két jelentős változást hozott az ügyészség jogállása és ezáltal feladatköre, az alkotmányos intézmények rendszerében betöltött szerepe tekintetében. Amikor 29. Cikkének (1) bekezdése a legfőbb ügyészt és az ügyészséget egyrészt az igazságszolgáltatás közreműködőjeként azonosítja, másrészt fő feladataként az állam büntetőigényének érvényesítését nevesíti, a korábbiakhoz képest szűkíti az intézmény által követendő elsődleges szempontok körét, továbbá meghatározza a működés fő célját és eszközeit is.³⁸

A tanulmány megjelenése után elfogadott módosítás, az *Alaptörvény* negyedik módosítása, még egyértelműbben fogalmaz, amikor a 29. cikk eredeti szövegét azzal egészíti ki, hogy „mint közzévaló az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője”.³⁹

3.1. A VÁDMONOPÓLIUM PROBLÉMÁJA

Magam is örömtelinek tartom azt a változást, amely az ügyészi szervezet tevékenységét elsődlegesen az állam büntetőigényének érvényesítésében határozza meg.⁴⁰ Ugyanakkor az érdemi korrekció nélküli vádmonopólium alkotmányos megerősítése súlyos aggályokat vet fel, és az ügyészség szerepét az 1949 és 1990 közötti szocialista ügyészi szervezethez köti, ennyiben sokkal inkább a szocialista megoldás restaurációja, semmint a modern követelményeknek megfelelő változás. Nem véletlen, hogy a pótmagánvád intézményének a helyreállítása már az Ellenzéki Kerekasztal és az MSZMP közötti 1989-es tárgyalásoknak is témája volt, mint ahogyan az sem, hogy a monopóliumhoz ragaszkodók ellenállása a *büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. tv.* hatálybalépéséig, 2003-ig meg tudta akadályozni a pótmagánvád bevezetését.

A pótmagánvád intézménye az 1896. évi Büntető Perrendtartásban – ahogyan arra Belovics Ervin helyesen felhívja a figyelmet – „a vádhatóság működése kiegészítése végett szükséges, ha (az ügyész) a politikai elvárásoknak való megfelelési kényszer, szakmai hozzá nem értés, képzetlenség, leterheltség, (vagy) ügyészi tévedés miatt” tétlen marad.⁴¹ Nyilvánvaló, hogy ezek a körülmények ma is befolyásolhatják az ügyészi döntéseket, ugyanakkor amint arra Ligeti Miklós is rámutat,⁴² már a hatályos szabályozással szemben is kritikaként állapítható meg, hogy az a bűncselekmények széles körében – és nagymértékben éppen olyan körben, ahol a politikai befolyás gyanúja felmerülhet, mint például a hivatali bűncselekmények, vagy a korrupciós

³⁸ VARGA ZS. ANDRÁS: „Az Alaptörvény és az ügyészség közjogi hatáskörei” *Magyar Jog* 2012/3. 129.

³⁹ A 29. cikk (1) bek.-e az *Alaptörvény* negyedik módosítása (2013. március 25.) 21. cikk (1) bek. r) pontja szerint módosított szöveg.

⁴⁰ Ebben is egyetértek Jakab Andrásék véleményével. JAKAB-SZILÁGYI (6. l.) 47. Lásd jelen kötetben is 301.

⁴¹ Idézi BELOVICIS ERVIN: *A vád törvényessége* (Budapest: PPKÉ Habilitációs füzetek 2012).

⁴² LIGETI (6. l.) 5.

cselekmények stb. – sértett hiányában eleve ki van zárva a pótmagánvádló igénybevételenek lehetősége. Vagyis ha e cselekmények körében merülne fel a politikai elvárásoknak való megfelelés, a hozzá nem értés, a képzetlenség vagy a tévedés, akkor e körülmények kiküszöbölésére jelenleg nem áll rendelkezésre jogi eszköz.

A pótmagánvád mint korrekciós eszköz lehetőségét az *1998. évi XIX. tv.* ugyan bevezette, de ez az intézmény már 2003-as hatálybalépésekor is további gyengeségekben szenvedett. A Be. 199. § (1) bekezdése szerint a feljelentés elutasítása esetén e határozattal szemben a sértett panaszt jelenthet be, a panasz elutasítása után a sértett akkor léphet fel pótmagánvádlóként, ha a feljelentést azért utasították el, mert a cselekmény nem bűncselekmény, vagy mert büntethetőséget megszüntető ok áll fenn.⁴³ A pótmagánvádló fellépési lehetőségét a törvény helyesen kizárja akkor, ha gyermekkor mint büntethetőséget kizáró ok, vagy az elkövető halála, kegyelem, vagy elévülés miatt, vagy azért utasítják el a feljelentést, mert a cselekményt már korábban elbírálták. Ugyanakkor nehéz magyarázatot találni arra, hogy miért van kizárva a pótmagánvád akkor, ha a feljelentést azért utasítják el, mert a bűncselekmény gyanúja hiányzik.⁴⁴ A nyomozó hatóság, vagy az ügyész azzal, hogy erre a pontra hivatkozva utasítja el a feljelentést, még azokban az esetekben is kizárja a pótmagánvádló fellépésének lehetőségét, ha egyébként a törvény lehetővé tenné, mert van természetes személy sértettje a cselekménynek.

A pótmagánvád intézményének hatálybalépését megelőzően 2002-ben és 2003-ban számos esetben vita alakult ki az akkori ügyészség és a kormány között olyan cselekmények vonatkozásában, ahol az ügyészség a kormány, vagy valamely minisztérium feljelentése után elutasította a feljelentést, vagy a nyomozást megszüntették. A pótmagánvád hatálybalépését követően a kormány úgy értelmezte, hogy az ezt követően megszületett feljelentések elutasítása esetén helye van a kormány által előterjesztett pótmagánvádnak. A kérdésben a bíróságok között is eltérő értelmezési gyakorlat alakult ki, egyes bíróságok elfogadták a minisztériumok, vagy kormányzati szervek pótmagánvádlói fellépését, mások viszont nem. A bíróságok közötti vitát a Legfelsőbb Bíróság 3/2004. BJE számú elvi döntésével kívánta lezárni. A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint akkor van helye kormányzati szervek által beterveztett pótmagánvádnak, ha a cselekmény anyagi kárt okozott. A legfőbb ügyész vitatta ezt az álláspontot és az Alkotmánybírósághoz fordult. Indítványára az Alkotmánybíróság 42/2005. (XI. 14.) AB határozatával, szemben a Legfelsőbb Bíróság három elvi döntésével, úgy foglalt állást, hogy az állami vagyon sérelmére elkövetett bűncselekmény esetén sem léphet fel az állam mint pótmagánvádló. Mint látható, a kérdés jogi megítélése közel sem egyértelmű.

Az *Alaptörvény* negyedik kiegészítésének az állam büntetőigényének „kizárólagos képviselőre” vonatkozó rendelkezését a javaslat beterveztője nem indokolta, de annak az ügyészi monopólium megerősítésén kívül más valódi indokát nehéz találni. Az *Alaptörvény* elfogadói az ügyészi monopólium korrekciójának kiszélesítését

⁴³ Be. 174. § (1) bek. a) vagy c) pontja.

⁴⁴ Be. 174. § (1) bek. b) pontja.

valamilyen okból nagyobb veszélynek látják, mint a politikai elvárásnak megfelelő ügyészi fellépést, a hibás, vagy téves ügyészi döntésekből eredő kockázatokat.⁴⁵

A büntető ügyekben való ügyészi közreműködés kapcsán a Velencei Bizottság a negatív ügyészi döntések, tehát az ügyész hallgatása, vagy passzivitása miatt elmaradó felelősségre vonás problémája mellett az „ügyész javára való elfogultság” kérdését is felveti. „24. Néhány országban az »ügyész javára való elfogultság« az ügyészi indítványok szinte automatikus elfogadásához vezet. Ez nemcsak az érintettek alapvető jogait veszélyeztető tendencia, hanem a bírói függetlenséget is.”⁴⁶ Tudományos kutatások hiányában nehéz ebben a kérdésben állást foglalni a magyar gyakorlatot illetően. A 2006. őszi eseményeket követő eljárásoknál felmerült annak gyanúja, hogy a bíróságok az ügyész indítványa esetén automatikusan elrendelték a kényszerintézkedést, illetve a bűnösséget megállapító ítéleteknél is létezik a „ügyész javára elfogultság”. Alapos kutatás a témában még nem folyt, így nehéz eldönteni, hogy valós problémáról van-e szó. Ugyanakkor érdekes következtetésre jut ezzel kapcsolatban Solomon, aki a magas váderedményességi adatokat inkább annak tudja be, hogy azokban a jogrendszerekben, ahol az ügyészek érdemi szűrő funkciót töltenek be, már csak azok az ügyek jutnak bírósági szakaszba, amelyeknél elég erős bizonyítékok támasztják alá a vádlott felelősségét.⁴⁷ Tehát Solomon a jól működő szűrés eredményének látja a magas váderedményességet.

Ha Solomonnak igaza van, minél jobban működik a tárgyalást megelőző szakaszban ez a fajta szűrőszerep, annál inkább az ügyek egyre nagyobb hányada valójában még a bírósági szakasz előtt eldőlt. Az új büntetőeljárás elfogadásának szabályozási elvei című dokumentumból⁴⁸ és az eddig napvilágot látott szövegtervezetből⁴⁹ az derül ki, hogy a jogalkotó célja éppen ellentétes az 1998. évi Be. megalkotóinak szándékával. Míg a jelenleg hatályos törvény megalkotásakor az egyik fő cél a tárgyalás jelentőségének a növelése volt, a mostani jogalkotás egyik fő célkitűzése a tárgyalás jelentőségének csökkentése, a gyorsaság és a hatékonyság követelményét hangsúlyozva annak elérése, hogy lehetőleg minél több ügy fejeződjön be érdemben a vádemelés előtt. Könnyű belátni, hogy ez még a jelenleginél is nagyobb szerepet biztosít az ügyésznek a büntetőügyek eldöntésében, ennek következtében a jelenleginél is

⁴⁵ Témánk szempontjából mellékes körülmény, de az *Alaptörvény* hatályos szövege néhány dogmatikai problémát is felvet. Nevezetesen tisztázandó, hogy ha egy alapvetően hivatalból üldözendő bűncselekmény esetén pótmagánvádló lép fel, akkor ő mit is képvisel, saját büntető igényét, vagy az állam büntetőigényének képviselőre hivatott közvádló mulasztása miatt ilyenkor a magánszemély képviseli az állam büntető igényét. Ha az előbbi, akkor ezzel azt jelentjük ki, hogy az állam büntetőigénye is elvesztheti „állami büntetőigény jellegét”, ha az utóbbi, akkor a jelenleg még létező pótmagánvád alkotmányosságának kérdése vehető fel.

⁴⁶ CDL-AD(2010)040. XIII. Conclusion. 87. 24. 17.

⁴⁷ Peter H. SOLOMON: „Understanding Russia’s Low Rate of Acquittal: Pretrial Screening and the Problem of Accusatorial Bias” *Review of Central and East European Law* 2015/1. 1–30.

⁴⁸ Lásd www.kormany.hu/download/d/12/40000/20150224%20IM%20előterjesztés%20az%20új%20büntetőeljárás%20törvény%20szabályozási%20elveiről.pdf.

⁴⁹ Az új Be. első munkaaanyaga (normaszövege és általános indokolás), egyeztetés előtti kiküldés. A szöveg rögzíti, hogy: „Jelen előterjesztés csak tervezet, amelynek az egyeztetése folyamatban van. A későbbi egyeztetések során az előterjesztés koncepcionális kérdései is jelentősen módosulhatnak, ezért az előterjesztés jelen formájában nem tekinthető a kormány álláspontjának. A dokumentum célja a hivatásrendek tájékoztatása.”

nagyobb szerepe lesz a tárgyilagosság, a pártatlanság és a szakszerűség biztosításának az ügyészi munkában.

3.2. A KÖZÉRDEKVEDELMI TEVÉKENYSÉG KIZÁRÓLAGOS JOGKÖREI

Az ügyész büntetőjogon kívüli tevékenysége a szakirodalomban az utóbbi években az ügyészi feladatokkal kapcsolatos témakörök közül talán a legszélesebb körben vitatott terület volt.⁵⁰ Ennek nyilván indoka, hogy az ügyész közérdekvédelmi feladatának széles körű biztosítása a rendszerváltást követően a külső elemzők számára is a korábbi szocialista ügyészség továbbélésének jele volt. A Velencei Bizottság szerint azonban „az ügyész hatáskörei még mindig túl kiterjedtek”.⁵¹ E megmaradt jogkörök kiterjedtségére jellemző, hogy „Az ügyészek nagy kézikönyve”⁵² 270 oldal terjedelemben elemzi az ügyész változatlanul fennmaradó közérdekvédelmi jogköreit.

Az ügyészségen belül születő döntések átláthatósága szempontjából különösen jelentős azoknak a jogköröknek a létezése, amelyek a közérdekvédelmi tevékenység keretében is – a korábban tárgyalt vádmonopóliumhoz hasonlóan – kizárólag az ügyész akaratától függő döntések, és amely esetekben az ügyészi fellépéstől való tartózkodás esetén nincs jogorvoslatra lehetőség. A teljesség igénye nélkül ilyen döntés például az, hogy a bíróság az ügyész indítványára vizsgálja meg, hogy a közhasznú szervezet a közhasznúvá minősítés követelményének megfelel-e.⁵³ A Ptv. 3. § (1)-(3) bekezdései alapján a bíróság az ügyészség indítványára megállapítja a párt működésének megszűnését.⁵⁴ A bíróság az ügyész keresete alapján megállapítja a kammara megszűnését.⁵⁵ A bíróság az ügyész keresete alapján feloszlatja az egyesületet, ha annak működése vagy tevékenysége sérti az *Alaptörvény* C) cikk (2) bekezdését, bűncselekményt, vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg, vagy ha működése mások jogainak és szabadságának sérelmével jár.⁵⁶ Az ilyen és ehhez hasonló jogkörök esetén ugyancsak leszögezhető, hogy amennyiben az ügyész nemleges döntése külső befolyás, felkészületlenség vagy szakmai hiba miatt marad el, akkor

⁵⁰ Varga Zs. András *Magyar Jogban* megjelent korábban idézett cikkén kívül külön kötet jelent meg a témában: VARGA ZS. ANDRÁS – PINTÉR ZSUZSANNA (szerk.): *Az ügyészek büntetőjogon kívüli tevékenysége* (Budapest: Pázmány Press 2013); BALOGH NIKOLETTA: „Az ügyész környezetvédelmi tevékenysége – különös tekintettel a közigazgatási- és magánjogi szakági intézkedésekre” *De iurisprudentia et iure publico* 2013/2; VIGH Edit: „Az ügyész mint speciális perbeli jogalany” *Ügyészek Lapja* 2013/1. 81–88; CSEHI ZOLTÁN: „Kételyek és kérdések az ügyész közérdekű keresetindításának a jogáról” *Iustum Aequum Salutare* 2011/2. 5–30; NAGY LÁSZLÓ CSABA: „Vitaanyag az ügyész polgári eljárásbeli szerepéről – javaslatok az új jogi szabályozás koncepciójához” *Ügyészek Lapja* 2011/3. 73–82; „Az ügyészi szervezet és az ügyész polgári jogi felelőssége Európában” [Konferencia anyag] *Ügyészek Lapja* 2010. Különszám.

⁵¹ „A Velencei Bizottságnak az ügyészségről és az ügyészek jogállásáról szóló törvényekről alkotott véleménye, valamint az arra adott kormányzati válasz elemzése” (Budapest: Eötvös Károly Intézet – Magyar Helsinki Bizottság – Társaság a Szabadságjogokért) 8, www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmányok/Jogallamvedok/vb_kormany_%FCgy%E9szs%E9g_final.pdf.

⁵² POLT – VARGA (5. l.).

⁵³ POLT – VARGA (5. l.) 1273.

⁵⁴ POLT – VARGA (5. l.) 1274.

⁵⁵ POLT – VARGA (5. l.) 1276.

⁵⁶ POLT – VARGA (5. l.) 1259.

nincs jogi eszköz arra, hogy törvénytelenül működő szervezetek ellen bírósági fellépést lehessen elérni. Ez a probléma különösen súlyos akkor, ha az ügyészség rendszerszerűen elfogultan működik.

3.3. BELSŐ SZABÁLYOK – UTASÍTÁS, UTASÍTÁSNAK VALÓ ENGEDELMESSÉG

Amint azt korábban láttuk, az új jogi szabályozás is megtartotta az ügyészség hierarchikus felépítését, az Üjt. 12. § (1) bekezdése kimondja, hogy az ügyészek a legfőbb ügyésznek alárendelten működnek. Az ügyész köteles a legfőbb ügyész, illetve a felettes ügyész utasításának eleget tenni. Az ügyészségi törvény (Ütv.) kimondja, hogy az ügyészek számára (egyedi) utasítást csak a legfőbb ügyész és a felettes ügyész adhat. Az ügyészek tehát munkájuk során kizárólag a jogszabályoknak és az ugyancsak jogszabálynak alávetett legfőbb ügyész és felettes ügyész utasításának vannak alárendelve.⁵⁷

A Velencei Bizottság ügyészségi törvénnyel kapcsolatos véleményéről elemzést készítő civil szervezetek megállapítják:

Az Üjt. 53. § (5) bekezdése szerint,⁵⁸ ha az utasítást az ügyész jogszabállyal vagy jogi meggyőződésével nem tartja összeegyeztethetőnek, az ügy elintézése alól mentesítését kérheti írásban, jogi álláspontját kifejtve, és az ilyen kérelem teljesítése nem tagadható meg (az ügy elintézését ez esetben más ügyészre kell bízni, vagy azt a felettes ügyész saját hatáskörébe vonhatja). Ezt a szabályt a Velencei Bizottság megfelelőnek tartja, mindazonáltal megjegyzi, hogy az utasítás jogellenességére vonatkozó állításnak nem csupán azzal a következménnyel kell járnia, hogy a panasszal élő ügyészt mentesítik az adott ügy ellátása alól. Ilyen esetben az alárendelt ügyésznek adott utasítást indokolással kellene ellátni, és a jogellenesség gyanújának felmerülése esetén a bíróságnak, vagy az ügyészi tanácshoz hasonló független testületnek kellene az utasítás jogszerűségéről döntenie. (Vélemény 69.)⁵⁹

A Velencei Bizottság 2010-ben elfogadott álláspontja, amely az ügyészi tevékenység sztenderdjeit fogalmazza meg, kimondja:

15. A 2000(19) számú Ajánlásban szereplő garanciák az illegális utasítások ellen nem elegendőek, és nem nyújtanak kellő biztosítékot a törvénytelen utasítások ellen. Bármely olyan utasítás, amely az alárendelt ügyész álláspontjának megváltoztatását kezdeményezi, indokolt határozat formájában kell, hogy megszülessen, és a törvénytelen utasítás gyanúja esetén bíróság, vagy más független szerv, mint például az Ügyészi Tanács, határozhasson az utasítás törvénytelenességéről.⁶⁰

A hatályos szabályozás szerint a törvénytelen utasítás esetén az ügyésznek joga van kérni az utasítás írásban történő megfogalmazását, ugyanakkor bíróság, vagy függet-

⁵⁷ POLT–VARGA (5. lj.) 286.

⁵⁸ 2011. évi CLXIV. tv.

⁵⁹ 46. lj. 10.

⁶⁰ CDL-AD(2010)040. XIII. Conclusion. 87. 15. 17.

len szerv bevonására az ilyen szervezeten belüli vitákba a magyar szabályozás nem nyújt lehetőséget.

Azt is fontos rögzíteni, hogy az ügyészség belső utasítási folyamatai egyáltalán nem átláthatóak. Az utasítás adásának tipikus módja a szóbeli utasítás, aminek utána semmilyen nyoma nem marad az iratokban, így az ügyben érintett személyek az aktákból nem szerezhetnek tudomást arról, hogy az ügyükben történt-e a felettes ügyész vagy éppen a legfőbb ügyész részéről utasítás. Bár mint láttuk, amennyiben az ügyész a felettes ügyész vagy a legfőbb ügyész utasítását jogszabállyal, vagy jogi meggyőződéssel összeegyeztethetetlennek tarja, akkor kérheti annak írásba foglalását. Ugyanakkor, ha az ügyészi jogállás többi elemét is számba vesszük, könnyen belátható, hogy egy olyan szervezetben, ahol a kinevezés, az előléptetés, a jutalmazás, de még a munkavégzés helyének meghatározása⁶¹ is a felettesektől oly mértékben függ, mint az ügyészségen, az írásba foglalás kérése a karrier végének első lépését jelentheti.

Az egyedi ügyekben akár közvetlenül a legfőbb ügyész által, akár a szolgálati úton keresztül, akár a felettéstől kapott utasításokon túl kérdéseket vet fel az ügyészi szervezeten belül megszülető normatív utasítások kérdése is. Az Ütv. 8. § (3) bekezdése szerint a legfőbb ügyész utasítása közjogi szabályozó eszköz, amely az Ügyészségi Közlönyben és a Hivatalos Értesítőben is megjelenik. A Kézikönyv szerint: „A legfőbb ügyész utasításának tervezetét a tárgykör szerint illetékes főosztály készíti el és egyezteteti az illetékes főosztályokkal, [...] Az egyeztetés eredménytelensége esetén – a hatáskörben érintett legfőbb ügyész helyettes véleményének figyelembevételével – a legfőbb ügyész dönt.”⁶² Mint az a leírásból is látható, a szervezeten belül is lehetnek viták az utasítással kapcsolatban. A kérdés, hogy ha valaki – akár a szervezeten belül, akár azon kívül – úgy látja, hogy az utasítás hibás, vagy törvénytört, milyen lehetőség van annak megtámadására? Ugyanez a kérdés felvethető a legfőbb ügyész, a legfőbb ügyész helyettes, valamint a főosztályvezető ügyész Ütv. 9. § (3) bekezdésében meghatározott körrel kapcsolatban is, amit a törvény irányítási eszköznek nevez.

3.4. ÜGYÉSSZÉ VÁLÁS, ELŐMENETEL SZABÁLYAI

Amint azt a jelen kötet bírósággal foglalkozó fejezetében Badó Attila és Bencze Máttyás megállapítja: „Az ítélkezés ‘emberi tényezőjének’ alakulásában kulcsszerepet játszik a bírák kiválasztási és előmeneteli rendszere. Evidens, hogy a bírói pozíció elnyerésének és a feljebb lépésnek a módja alapvető hatással lehet az ítélkezés minőségére.”⁶³ Ez a megállapítás a jogszabályi szinten független szervezetként kezelt

⁶¹ Az Üjt. 27. § (1) bek. szerint: „Az ügyészt – hozzájárulása nélkül – háromévenként, ezen belül legfeljebb egy évre lehet ügyészségi érdekből vagy szakmai fejlődésének elősegítése érdekében ügyészi munkakörbe, ideiglenesen – szolgálati helyével azonos megyében lévő – más szolgálati helyre kirendelni.”

⁶² POLT-VARGA (5. lj.) 55.

⁶³ Lásd BENCZE Máttyás – BADÓ Attila: „A magyar bírósági rendszer hatékonyságát és az ítélkezés színvonalát befolyásoló strukturális és személyi feltételek” című írását e kötetben.

ügyészségre is igaz. Az ügyészség mind büntetőjogi, mind közérdekvédelmi tevékenysége során olyan döntéseket hozhat, amelyek eldöntik, hogy az adott ügygel a bíróság egyáltalán foglalkozhat-e. A társadalom elemi érdeke, hogy – ahogyan a bíróságok esetén⁶⁴ például a bírók kiválasztásának és előmenetelének szabályaival kapcsolatban is követelmény, úgy – az ügyészek kiválasztása is áttekinthető, ellenőrizhető módon lefolytatott eljárásban, érdemeken alapuló kiválasztással záródjon.

A bíróságok esetén részben a *1997. évi LXVIII. tv.*, részben a *2011. évi CLXI. tv.* és az azok nyomán megalkotott szabályok viszonylag részletesen rendezik és a nyilvánosság számára is hozzáférhetővé teszik a bírósági fogalmazói, titkári, bírói, vagy bírósági vezetői állásokra vonatkozó pályázatok anyagait.⁶⁵ Ezek a szabályok 2007-től kezdődően, majd az OBH felállítása után előrelépést jelentettek a korábbi helyzethez képest, akár a fogalmazói versenyvizsgák bevezetését, akár a pályázati pontrendszer alkalmazását tekintjük, ezek a lépések némileg növelték a rendszer kiszámíthatóságát és átláthatóságát.

Hasonló erőfeszítéseket az ügyészséget tekintve nem láthatunk. Az ügyészség honlapján a közérdekű adatok között megtalálható a 2013-as⁶⁶ és a 2014-es⁶⁷ évre vonatkozóan az a dokumentum, amely az „Összefoglaló az évi ügyészségi fogalmazói pályázatról” címet viseli. Ezekből az adatokból képet kaphatunk a jelentkezők számáról, a jelentkezők nemek szerinti megoszlásáról, arról, hogy a jelentkezők melyik egyetemről, milyen minősítésű diplomával érkeznek. Kiderül az adatokból, hogy 2013-ban 36 meghirdetett ügyészségi fogalmazói álláshelyre 168 pályázat érkezett, 2014-ben 20 meghirdetett álláshelyre 132 pályázat érkezett, vagyis az érintett években 4,5–6,5-szeres túljelentkezés volt. Az is kiderült a leírásból, hogy a jelentkezőket első körben az első helyen megjelölt szolgálati hely szerint illetékes főügyészségen hallgatták meg, majd második körben a legfőbb ügyész által vezetett Bizottság hallgatta meg azokat a jelölteket, akik ebbe a fordulóba továbbjutottak.

Az Összefoglalók nem tárják fel, hogy az első körben milyen szempontok alapján választották ki a 168 pályázóból azt a 118-at, akik a második körbe jutottak, illetve 2014-ben a 132 pályázóból azt az 50-et, akik a legfőbb ügyész által vezetett Bizottság meghallgatásán részt vettek. Arról sincs információ, hogy a második körben milyen elvek, vagy szempontok alapján történt a meghallgatottak közül azoknak a kiválasztása, akiknek a pályázatát végül elfogadták.

Ezek az adatok az ügyészség honlapján az *információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. tv.* kötelező előírása alapján, a törvény melléklete II. táblázat „10. A közfeladatot ellátó szerv által kiírt pályázatok szakmai leírása, azok eredményei” sorban szerepelnek. Ugyanebben a sorban tudományos pályázatokat és azok eredményeit, tanulmányi ösztöndíj pályázatokat, alügyészi és ügyészi állások betöltésére vonatkozó pályázati kiírásokat és személyi híreket közöl-

⁶⁴ A bíróságokkal kapcsolatos követelményeket lásd *Global Corruption Report 2007. Corruption in Judicial Systems* (Cambridge – New York: Transparency International – Cambridge University Press 2007).

⁶⁵ Lásd birosag.hu/szakmai/palyazatok.

⁶⁶ Lásd ugyeszseg.hu/repository/mkudok8406.pdf.

⁶⁷ Lásd ugyeszseg.hu/repository/mkudok5152.pdf.

nek. Az alügyési és ügyési állások esetén a pályázatok számáról, a pályázókról és a pályázatok eredményeiről nem található információ.

A nyilvánosan fellelhető adatokból arra vonatkozóan nem található információ, hogy az álláspályázatoknál a pályázatok elbírálói milyen szempontok alapján választják ki a sikeres pályázókat. A nyilvános adatokban arra sem találtam utalást, hogy a bírósági pályázatokhoz hasonló pontrendszer működik-e az ügyészségen, mint ahogy arról sem, hogy a pályázatok sikertelensége esetén a döntéshozó indokolja-e döntését vagy sem.

3.5. SZÁMONKÉRHETŐSÉG

Egy olyan szervezet esetében, amely a magyar közjogban azon ritka intézmények közé tartozik, amely más állami szerv által döntéseinek egy részénél egyáltalán nem ellenőrizhető, és társadalmi kontrollja is csak korlátozott, fontos garanciális szabályt jelentene, ha a függetlenség liberális elve mellett a számonkérhetőség demokratikus normájának is megfelelné.

Ennek a követelménynek az ügyészség nem felel meg, bár kétségtelenül számos döntésével szemben van bírósági kontroll, a negatív érdemi döntések esetén ez a kontroll azonban rendkívül szűk. A belső szervezeti döntések esetén pedig még szűkebb. Ebből az következik, hogy a szabályozás jelenlegi módja nem nyújt meggyőző garanciát sem a szakmai színvonal, sem az etikai normák megtartására. A belső döntési folyamatok nem átláthatóak, nem normatív szempontokon nyugszanak, és a nyilvánosság számára teljes mértékben ismeretlen, hogy milyen számonkérhetőségi szabályok érvényesülnek. Így például nem lehet tudni arról, hogy a korrupció miatt felelősségre vont ügyészek kiválasztásának, előmenetelének döntési folyamatában történtek-e hibák, és ha igen, ezeknek a hibáknak a kiküszöbölésére tettek-e kísérletet. A nyilvánosság arról sem értesülhet, hogy olyan, nagy figyelmet kapott ügyekben, ahol a büntetőlejárás során a bűnösséget tévesen állapították meg, (mint például a móri ügyben) történt-e vizsgálat annak kiderítésére, hogy mi vezetett a téves elítéléshez, ebben szerepet játszott-e az eljáró ügyészek hibája vagy mulasztása, vagy éppen a rendszer belső diszfunkciója. Sajátos eleme a jogi szabályozásnak, hogy a vádlott felmentésével záródó büntetőügyek esetén, ahol a törvény szerint a bűnügyi költséget az állam viseli, ez a költség a bíróság és nem az ügyészség költségvetését terheli. Adós marad ilyen formán a szervezet azzal is, hogy megnyugtató választ adjon arra a kérdésre, hogy a jövőben milyen garanciák fognak a rendelkezésre állni az ilyen hibák kiküszöbölésére.

A probléma egyáltalán nem elméleti jellegű és távolról sem csak a közvetlenül politikailag érintett ügyekben merül fel. Az Emberi Jogok Európai Bírósága *Balázs v. Magyarország* ügyben 2015. október 20-án kelt határozatában az Emberi Jogok Európai Egyezménye 3. és 14. cikkének megsértését állapította meg, és a magyar államot 10 000 Euro kártérítésre kötelezte.⁶⁸ A határozatban megjelölt ügyben a

⁶⁸ Lásd [hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158033#{„itemid“:\[„001-158033“\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158033#{„itemid“:[„001-158033“]}.).

magyar állam az által sértette meg az egyezmény diszkrimináció tilalmát kimondó rendelkezéseit, hogy a kérelmező sérelmére rasszista indítékból elkövetett bántalmazás ügyében az ügyészség nem közösség tagja elleni erőszak miatt folytatott eljárást és emelt vádat. Tekintettel arra, hogy az elkövető büntetésvégrehajtási szervezet hivatásos állományú tagja volt, az ügyben az első pillanattól fogva az ügyészség járt el. Hasonló indokokkal állapította meg a Bíróság az Egyezmény 3. Cikkének megsértését 2012-ben a *Kiss Borbála v. Magyarország* ügyben is,⁶⁹ 2016-ban pedig az *R. B. v. Magyarország* ügyben.⁷⁰ Az ügyek közös sajátossága, hogy a bűnüldöző szervek és az ügyészség elmulasztotta törvényes kötelezettségének teljesítését. E mulasztások tényét a Bíróság megállapította és a magyar államot jelentős összegű kártérítés megfizetésére kötelezte.

E perek kapcsán az állam mulasztásának megállapítása úgy történik, hogy a hatályos magyar szabályozás értelmében a kormányzatnak érdemben semmilyen jogi eszköz nem áll rendelkezésére az egyezménysértő gyakorlat felszámolására.

A Velencei Bizottság álláspontja szerint:

10. A számonkérhetőség (illetve hiányának) legnagyobb problémái az ügyészek vádemeléstől tartózkodó döntései kapcsán merülnek fel. Amennyiben nincs jogi eszköz a vádemelések elmaradása esetén – például a sértett fellépési lehetősége –, akkor a számonkérhetőség hiányának magas kockázatával lehet számolni.⁷¹

Amint azt a korábbiakban láttuk, a hatályos magyar jog meglehetősen szűk körben teremt lehetőséget arra, hogy a nyomozó hatóság, vagy az ügyész negatív érdemi döntéseivel szemben fel lehessen lépni.

A probléma megoldására több lehetőség is nyitva áll. Az első lehetőség a pótmainvádnak való megfelelés, vagy gazdasági érdekcsoportok befolyásának engedelmesség miatti – elfogultsága, szakmai hibája vagy tévedése esetén az állam büntetőigényének érvényesítése elmarad. Ha az ilyen törvénytelen, téves, vagy hibás ügyész döntések nagy számban, rendszerszerűen következnek be, akkor ez ellen a hatályos magyar törvények semmilyen jogi védelmet nem nyújtanak.

Az Egyesült Királyságban téves jogértelmezés, jelentős bizonyíték nem megfelelő értékelése, téves következtetés esetén, vagy ha az ügyész nem tartotta be az eljárási szabályokat, nem megfelelően végezte el a vizsgálatokat, a döntést nyilvánvalóan rosszhiszeműen, elfogultan hozta, lehetőség van a döntést bíróság általi felülvizsgálatára, amelynek következtében a bíróság az ügyészséget döntésének ismételt megfontolására utasíthatja.⁷² Sőt az ügyészséget perelni lehet a rosszhiszemű eljárás okozta károk megtérítésére és a hivatali visszaélésből eredő károk megtérítésére is.⁷³

⁶⁹ Lásd hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%3A%5B%2259214%2F11%22%2C%22itemid%3A%5B%22001-111661%22%7D%7D.

⁷⁰ Lásd hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-161983#%7B%22itemid%3A%5B%22001-161983%22%7D%7D.

⁷¹ CDL-AD(2010)040. XIII. Conclusion. 87. 10. 17. old.

⁷² Andrew CROOKES: „Az ügyészség és az ügyész polgári jogi felelőssége az Egyesült Királyságban” *Ügyészek Lapja* 2010. Különszám 121–122.

⁷³ CROOKES (73. l.) 122.

Ligeti Miklós már hivatkozott cikkében a Németországban már bevált vádemelés kikényszerítésének intézményét javasolja honosítani. A Transparency International Magyarország nevében előterjesztett javaslata lényege, hogy amennyiben az ügyész elutasítja a feljelentést, megszünteti a nyomozást, mellőzi a vádemelést, vagy elejti a vádat, az ügyészségen belüli jogorvoslat kimerítése után a sértett kérhesse felsőbb bírói fórumtól ennek az ügyészi döntésnek a felülbírálatát.⁷⁴

A legfőbb ügyésznek – részben az Alkotmánybíróság döntése értelmében – már a 2010. évi alkotmánymódosítást megelőzően formálisan is megszűnt a politikai és a szakmai felelőssége. Az új szabályozás szerint a legfőbb ügyészhez már csak kérdést lehet intézni az Országgyűlésben, interpellációt már nem, de ennek a változásnak a jelentőségét csökkenti, hogy az interpellálhatóság sem jelentett az Alkotmánybíróság szerint politikai felelősséget, így az elutasított válaszoknak érdemi közjogi vagy politikai következménye nem volt. Más szavakkal: a legfőbb ügyész tevékenységéért csak olyan „felelősséget” visel, amely valójában senki által sem számonkérhető. Az új törvény ezen a helyzeten annyit változtatott, hogy a 2011. évi CLXIV. tv. 22. § (1) bekezdés g) pontja és a (7) bekezdés lehetővé teszi, hogy az Országgyűlés kimondja a legfőbb ügyész hivatalvesztését.⁷⁵ A rendelkezésből nem jelent értelmezési problémát az a pont, amely a jogerős ítélet alapján teszi lehetővé a hivatalvesztést. A „neki felróható ok”, és a „más módon tiszttségére méltatlanná válik” rendelkezés azonban viszonylag tág teret nyújt a politikai indíttatású értelmezésnek.

A törvény és a szakirodalomban a jelenlegi jogi szabályozást védő szerzők azt hangsúlyozzák, hogy az ügyészség és a legfőbb ügyész – aki egy személyben meghatározza az ügyészi szervezet működését – feladatának ellátása során csak az *Alkotmányra* (sic!) és más jogszabályokra kell, hogy tekintettel legyen.⁷⁶ Arról az igen terjedelmes, 1 676 oldalas Kézikönyvben nem találunk utalást, hogy ki és milyen eljárásban állapíthatja meg azt, hogy a legfőbb ügyész valamely döntése jogszabályt sértett. A legfőbb ügyész számonkérhetőségének hiányát jól jelzi a rá vonatkozó mentelmi szabályozás sajátos felépítése. A Kézikönyv szerint: „a mentelmi jog az ügyészi függetlenség fontos eleme. Célja az intézmény, jelen esetben az ügyészség független és szabad működésének biztosítása az indokolatlan, más hatalmi ágak zaklatása ellen, amely alapvetően büntetőjogi formában jelentkezhet.”⁷⁷

Azt, hogy a más hatóság büntetőjogi formában jelentkező zaklatása indokolt-e vagy indokolatlan, először a mentelmi jog felfüggesztésére tett indítvány előterjesztője, majd a mentelmi jogról döntő szervezet bírálhatja el. Például egy országgyűlési képviselő esetén az országgyűlés dönthet úgy, hogy a mentelmi jog felfüggesztésére vonatkozó indítványt zaklató jellegűnek tartja, és nem függeszti fel a képviselő mentelmi jogát, de dönthet úgy is, hogy felfüggeszti a képviselő mentelmi jogát, ekkor a

⁷⁴ LIGETI (6. lj.) 20–21.

⁷⁵ 22. § (7) bek. „A köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés határozatával kimondja a legfőbb ügyész hivatalvesztését, ha a legfőbb ügyész neki felróható okból nem tesz eleget megbízatásából eredő feladatainak, illetve jogerős ítéletben megállapított büntettet követett el, vagy más módon tiszttségére méltatlanná vált.”

⁷⁶ POLT–VARGA (5. lj.) 37.

⁷⁷ POLT–VARGA (5. lj.) 35.

büntetőeljárás megindításának nincs további akadálya, és végső soron a bíróság jogerős ítéletében vagy megállapítja a képviselő felelősségét, vagy felmenti, illetve megszünteti vele szemben az eljárást.

A Kézikönyv miután elemzi az országgyűlési képviselők és a legfőbb ügyész, valamint az ügyészek mentelmi joga közötti tartalmi azonosságokat és különbségeket, megállapítja, hogy az „eljárási szabályok a legfőbb ügyész esetében teljes mértékben megegyeznek az országgyűlési képviselőkre vonatkozó szabályokkal”. A képviselők mentelmi jogának felfüggesztéséről az *Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. tv.* 74. § (3) bekezdése kimondja: „A mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt a vádirat benyújtásáig a legfőbb ügyész, azt követően, illetve magánvádas, pótmagánvádas ügyben a bíróság terjeszti elő a házelnökhöz.” Vagyis a legfőbb ügyész esetében a mentelmi jog felfüggesztésére a hatályos szabályok szerint csak akkor kerülhet sor, ha a legfőbb ügyész kezdeményezi saját ügyében a mentelmi jog felfüggesztését.

Hasonló problémák merülnek fel a legfőbb ügyész fegyelmi felelősségének kérdésével kapcsolatban is, hiszen amint az Bócz Endre tanulmánya is bemutatja, a hatályos törvények nem rendezik azt, hogy ki gyakorolja a legfőbb ügyészt tekintve a fegyelmi jogkört.⁷⁸

Összefoglalva az elmondottakat, azt lehet megállapítani, hogy az ügyészség közjogi jogállásának, szervezetének és működésének szabályozása során a jogalkotó elmulasztotta azt a lehetőséget, hogy egy valóban független intézményt hozzon létre, holott akár a Velencei Bizottság ajánlásai, akár a lengyel példa követése ezt a lehetőséget megteremtette volna. Az ügyészség működő formájában ki van szolgáltatva a külső befolyásnak, nincsenek kellő garanciák, amelyek a pártatlan, elfogulatlan, törvényes működést kikényszerítenék. A létrehozott intézményrendszer átláthatósága és számonkérhetősége nem biztosított. Az ebben a rendszerben megválasztott legfőbb ügyész téves, hibás, elfogult, vagy törvénytörtő döntéseivel szemben számos területen semmifajta jogorvoslatra nincsen lehetőség.

A korábban említett elveknek megfelelően megválasztott független legfőbb ügyész esetén is indokolt lenne az ügyészi státuszt a döntési függetlenséget illetően közelíteni a bírói státuszhoz, továbbá indokolt lenne szintén létező mintákat követve megteremtetni annak lehetőségét, hogy az ügyész hibája vagy mulasztása esetén az érintettek bírósági úton nyerjenek jogorvoslatot.

⁷⁸ Bócz Endre: „Az ügyészi felelősségről” *Magyar Jog* 2014/6. 334–339.