

MTA Law Working Papers

2014/05

**Az ügyészségről szóló 2011. évi
CLXIII. törvény és a legfőbb
ügyész, az ügyészek és más
ügyészségi alkalmazottak
jogállásáról és az ügyészi
életpályáról szóló 2011. évi CLXIV
törvény**

Varga Zs. András

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences

Budapest

ISSN 2064-4515

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

Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény és a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV törvény

1. Melyek voltak a legfontosabb tartalmi változások a szabályozásban? Történt-e változása a kétharmadosság tárgykörében?

Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (ÚjÜtv.) és a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV törvény (Újt.) egyaránt *sarkalatos*. Ez részben újdonságot jelent, ugyanis a korábbi törvények (a Magyar Köztársaság ügyészségről szóló 1972. évi V. törvény (Ütv.), valamint az 1994. évi LXXX. törvény az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről (Üszt.)) eredetileg egyszerű (nem kétharmados) törvények voltak.

A változás – a minősített többséggel elfogadandó szabályozás alkotmányos előírása – azonban nem az Alaptörvény által hozott újdonság, ugyanis a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIII. törvény 9. § (2) bekezdése akként módosította az ideiglenes Alkotmány 53. § (4) bekezdését, hogy „Az ügyészségről, valamint az ügyészek szolgálati viszonyáról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.” Az Alaptörvény előkészítését és elfogadását megelőzően tehát már minősített többséget igénylő törvények szabályozták az ügyészség hatásköreit, működését, szervezetét, az ügyészek és ügyészségi vezetők jogállását.

A változás nem meglepő, ha a tartalmi követelményekre is figyelemmel vagyunk. Az Alkotmánybíróság értelmezésében (3/2004. (II. 17.) AB határozat, ABH 2004, 48, 49.) ugyanis a legfőbb ügyészre vonatkozó korábbi – egyszerű többséggel elfogadott – törvényi szabályok megváltoztatása is csak az Országgyűlés alkotmányozó hatalmának gyakorlása során volt lehetséges: „Az Országgyűlés tehát csak egyféle módon, a törvényhozó hatalmán keresztül befolyásolhatja az ügyészség tevékenységét; e körben azonban – alkotmányozó hatalmának gyakorlásával akár arra is lehetősége van, hogy a legfőbb ügyész és ügyészség közjogi, alkotmányos helyzetét megváltoztassa.” Az ügyészségre vonatkozó, egyszerű többséggel elfogadható törvények egyes, a legfőbb ügyész jogállására vonatkozó rendelkezéseit tehát az Alkotmánybíróság már 2004-ben lényegében alkotmányos szabály rangjára emelte.

Ami az új sarkalatos törvények tartalmát és szerkezetét illeti, a két új törvény által hozott változások mértéke eltérő.

Az ÚjÜtv. mindenek előtt igazodott az Alaptörvény változásaihoz (l. alább), illetve figyelemmel a minősített (sarkalatos) szabályozás következményeire. Ennek megfelelően az *Alaptörvény* hatálybalépésével (tulajdonképpen már az Alkotmány 2010. őszi módosításával) a szabályozás szintjeinek nem feltétlenül, az egyes szintek tartalmának azonban mindenképpen változniuk kell(ett). Azáltal ugyanis, hogy a szervezeti, működési és jogállási kérdések kétharmados többséggel elfogadandó sarkalatos törvényre tartoznak, alapos megfontolást igényelt, hogy ezek milyen

* Tanszékvezető egyetemi tanár, PPKE JÁK.

mélységig szabályozzanak. A korábbi megoldás, amely jelentős átfedéseket jelentett egyfelől az Ütv-Üszt., másfelől az eljárási kódexek között, nem volt tartható, mert a sarkalatosság miatt ez azzal járt volna, hogy az utóbbiak módosítása „átvezetést” igényelve az előbbiekre, igen sok eljárási szabályt kötött volna minősített többséghez. Ez pedig nem egyszerűen praktikus hátrányokkal járt volna (az eljárási törvények módosítását rendkívül megnehezítve), de kiemelt védelmet biztosított volna olyan részletszabályoknak, amelyek ezt nem feltétlenül igényelték (csak példaként a konkrét jogorvoslati eszközök emelkedtek volna sarkalatosság rangjára). Ugyanez igaz a jogállási szabályokra is azzal, hogy ezek esetében kevesebb engedményt lehetett tenni a feles törvények javára, mivel a túl általános jogállási szabály kiüresítette volna a sarkalatos védelmet. A működési szabályok vonatkozásában a feladatot az ÚjÜtv. egyszerűsítéssel oldotta meg. Csak a részletszabályoktól megtisztított alapvető működési garanciákat rögzíti. A részletszabályokat ettől kezdődően az egyszerű többséggel elfogadható eljárási kódexek és egyéb (szak)törvények tartalmazzák.

Az ÚjÜtv. tehát változott az Ütv-hez képest (így átkerültek bele az adatkezelési szabályok a korábbi Üszt-ből), a változások pedig formai és tartalmi értelemben egyaránt a büntetőjogon kívüli eszközök tekintetében a leglátványosabbak.

A meghatározó változást a *felügyelet-központúság* elvetése hozta. Ezt már az ÚjÜtv. szerkezete, a fejezeti rend is jelzi, amely az Ütv-hez képest immár világos jogági szabályozást követ. Az általános rendelkezéseket a szervezeti, működési és jogállási alapkérdések, majd a büntetőjogi, közérdekvédelmi feladatok szabályai, végül az adatkezelés közös szabályai követik. A felügyelet a nyomozással és a büntetés-végrehajtással kapcsolatban jelenik csak meg, vagyis azokban az eljárásokban, amelyekben az ügyésznek valóban saját jogú beavatkozási lehetősége van: aktus-felülvizsgálat (a nyomozó hatóságok döntéseinek felülbírálata, megváltoztatása) vagy utasítási jog formájában. A büntetőjogon kívüli jogterületeken, amelyeket az ÚjÜtv. egységesen *közérdekvédelmi feladatokként* nevesít, a törvényességi felügyelet helyébe konkrét intézkedésekre adott felhatalmazás, illetve – ahol szükséges – törvényességi *ellenőrzés* lépett. Ezáltal az ÚjÜtv. folytán bekövetkezett az a változás, amely az ügyészi alkotmányos helyzetéhez, az igazságszolgáltatásban való közreműködéshez igazodik.

Említést érdemel még az ügyészség szervezetének kialakítására vonatkozó jogkörök változása. A rendszerváltozást követően az ügyészség szervezetét a legfőbb ügyész utasítással szabályozhatta azzal a megkötéssel, hogy ügyészi szerv létesítéséről, megszüntetéséről és székhelyének áthelyezéséről nem volt jogosult közvetlenül rendelkezni, hanem ezeket előterjesztésére a köztársasági elnök rendelte el (Ütv. 19. §). A legfőbb ügyész előterjesztői (döntés-kezdeményezői) és a köztársasági elnök döntési jogát azonban korlátozták a jogszabályi előírások, ebben az esetben az Ütv. 18. §-a, amely meghatározza az ügyészi szervezet tagozódását, az ügyészi szervek lehetséges típusait (Legfőbb Ügyészség, fellebbviteli főügyészségek és katonai fellebbviteli ügyészség, megyei főügyészségek, Fővárosi Főügyészség és katonai ügyészségek, helyi ügyészségek). Az Ütv. 2006. január 12-én hatályba lépett módosítása (2006. évi VII. törvény) a köztársasági elnök döntési jogát megszüntette, és a legfőbb ügyész szervezetalakítási jogát részben szűkítette, részben bővítette. Eszerint a Legfőbb Ügyészség és a Katonai Főügyészség a törvény erejénél fogva létezik, a fellebbviteli főügyészségeket, főügyészségeket és katonai ügyészségeket az Országgyűlés törvénnyel hozza létre, a helyi ügyészségeket és az összes ügyészi szerv belső szervezetét a legfőbb ügyész volt jogosult utasítással létrehozni, megszüntetni, illetve átalakítani. Az ügyészi szervezetet tehát az Országgyűlés által törvényben meghatározott *típuskényyszer*, illetve az Országgyűlés által magának *fenntartott*

szervezetalakítás keretei között a legfőbb ügyész volt jogosult kialakítani, illetve az egyes szervek illetékességét meghatározni. A törvény egyrészt a bírósági szervezetekhez igazodó területi tagolást, másrészt funkcionális elv szerint működő ügyészi szervek létrehozását írta elő. Az utóbbi elv alkalmazásával az ügyészségi nyomozás, továbbá indokolt esetben más ügyészségi feladatok ellátására önálló helyi ügyészség vagy önálló főügyészség létesülhetett, és az Ütv. melléklete tartalmazta is az országos illetékességű Központi Nyomozó Főügyészséget. Az ÚjÜtv. szabályai alapján a szervezeti keretek változatlanok maradtak, a legfőbb ügyész szervezet-alakító jogköre pedig bővült. Az ÚjÜtv. értelmében ugyanis a törvényi típuskényszeren belül teljesen önállóan hozhat létre, illetve szüntethet meg ügyészi szerveket.

A hatályos szabályozás szerint a Legfőbb Ügyészség a törvény erejénél fogva létezik, a fellebbviteli főügyészségeket, főügyészségeket, járási ügyészségeket és az összes ügyészi szerv belső szervezetét a legfőbb ügyész jogosult utasítással létrehozni, megszüntetni, illetve átalakítani, a törvényben meghatározott típuskényszer figyelembe vétele mellett. Az ügyészség alapvető szervezési elveként a bírósági szervezethez igazodó területi tagozódást látjuk. Az egységes ügyészi szervezetben működnek a katonai ügyészek. A területi tagozódás mellett az ÚjÜtv. lehetővé teszi, hogy a funkcionális elv alapján az ügyészségi nyomozás, továbbá indokolt esetben más ügyészségi feladatok ellátására is önálló főügyészség vagy járási ügyészség létesüljön. E lehetőség alapján működnek a nyomozó ügyészségek, a regionális osztályokat is magában foglaló, országos illetékességű Központi Nyomozó Főügyészség, illetve a Fővárosban a Budapesti Törvényességi Ügyészség. Az ügyészségek illetékességét illetékességét a legfőbb ügyész utasítással szabályozza, az jellemzően a bíróságok illetékességéhez igazodik, de azzal nem esik tökéletesen egybe.

Az Üjt. az Üszt-hez képest kevesebb (és kevésbé látványos) változást hozott. Lényegében csak a legfőbb ügyész megváltozott alkotmányos jogállása (választás minősített többséggel kilenc évre) által szükségessé tett változásokat tartalmazza (ez még inkább igaz, ha a hatályos szövegről beszélünk, és figyelmen kívül hagyjuk a néhány hónapig hatályban volt különleges nyugdíjazási szabályokat). Ennek legjelentősebb eleme, hogy immár a legfőbb ügyész is a közjogi „főméltóság”, (köz)szolgálati besorolása azonos a Kúria elnökének besorolásával, így a köztársasági elnök, miniszterelnök, házelnök, alkotmánybírósági elnök sorba illeszkedik. Helyettesei jogállása is ehhez igazodva miniszteri. Annak, hogy a korábbi ügyészségi titkárok elnevezése immár *alügyész*, elsősorban csak történeti jelentősége van; annak pedig, hogy bizonyos korában sem jelentős szervezeti formák (kollégium) megszűntek, illetve működésük egyszerűsödött, nincs elvi jelentősége.

2. Mi volt a célja a változásnak? Amennyiben a hivatalosan hangoztatott célokön kívül más (nem hangoztatott) indok is szerepet játszott, kérjük, jelezze azt is.

Magyarország Alaptörvénye két jelentős változást hozott az ügyészség jogállása, és ezáltal feladatköre, az alkotmányos intézmények rendszerében betöltött szerepe tekintetében. Az Alaptörvény 29. cikkének (1) bekezdése a legfőbb ügyészt és az ügyészséget egyrészt az igazságszolgáltatás közreműködőjeként azonosítja, másrészt fő feladatként az állam büntető igényének érvényesítését nevesíti, így a korábbiakhoz képest szűkíti az intézmény által követendő elsődleges szempontok körét, továbbá meghatározza a működés fő célját és eszközeit is. Azáltal ugyanis, hogy az ügyészi szerepkör elsődlegesen az állami büntetőigény érvényesítésében nyilvánul

meg, világossá válik, hogy az Alaptörvény nem egyszerűen rangsort állított fel az ügyészégi feladatok között, hanem rögzítette azt is, hogy tevékenysége immár nem az absztrakt „törvényesség” biztosítsa, hanem célirányosan a jogsértések, ezen belül elsősorban az anyagi büntető jog szabályai megsértésének megtorlása.

Ez nagyon fontos változás, ugyanis sem a rendszerváltozáskor, sem azt követően nem változott meg jelentősen az ügyészség szabályozása az állampárti berendezkedés szabályaihoz képest. A legszembetűnőbb '89-es változás az volt, hogy a legfőbb ügyészt az Országgyűlés nem az első ülésétől a következő Országgyűlés első üléséig terjedő időszakra választotta. A rendszerváltozás után a hatályos jogszabály csak annyit mondott, hogy a legfőbb ügyészt „a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja, a legfőbb ügyész helyetteseit a legfőbb ügyész javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki”. (Alkotmány 52. § (1)). Elmaradt továbbá a szövegből az (1) bekezdés korábbi második mondata, mely szerint az Országgyűlés a legfőbb ügyészt visszahívhatta. Harmadrészt az Alkotmány megtiltotta az ügyészek párttagságát és politikai tevékenységét (Alkotmány 53. § (2)). A változások – a látszat ellenére – igen jelentősek, tény azonban, hogy a legfőbb ügyész választása, az Országgyűléssel szembeni felelőssége, és a Kormány „távoltartása” az intézménytől megmaradt.

Annak ellenére történt így, hogy még a kerekasztal-tárgyalásokat megelőzően, az állampárti alkotmányreform-törekvések körében felmerült az ügyészség alkotmányos helyzetének (és hatásköreinek) megváltoztatása. A lehetséges modellek két alapvető kérdést érintettek, mégpedig az Országgyűlésnek való felelősség felváltását az igazságügy-miniszter felügyelete alá rendeléssel, illetve a büntetőjogon kívüli (akkori szóhasználattal: általános felügyeleti, „áfel”) tevékenység megszüntetését. Említést érdemel emellett, hogy a legfőbb ügyész mandátumának elválasztását az Országgyűlés megbízatásától (lényegében meghosszabbítását) már ezek a koncepciók szükségesnek tartották. A Nemzeti Kerekasztal ellenzéki oldala nem kívánt időtálló alkotmányt létrehozni, és a résztvevőktől eredő köztudat szerint közös meggyőződés volt, hogy az új alkotmány visszaállítja a korábbi jogállammal együtt elvetett Királyi Ügyészség napóleoni modelljét. Ezt a meggyőződést erősíti, hogy az első kormány-ciklusok idején mindvégig napirenden volt, habár eredmény nélkül, az ügyészség közjogi reformja.

A vitákat az Alkotmánybíróság már hivatkozott határozata zárta le, melynek rendelkező részében kijelentette, hogy a legfőbb ügyész és az ügyészség nincs alárendelve, továbbá feladatainak ellátása során hozott egyedi döntéséért nem tartozik politikai felelősséggel az Országgyűlésnek. A határozat indokolása még tovább ment. Az ismert volt korábban is, hogy az Ütv. 20. §-ának (5) bekezdése értelmében (vagyis nem az Alkotmány, hanem csak törvény által „biztosítva”) az ügyészség független. Az Alkotmánybíróság azonban kijelentette, hogy „*az ügyészség független, igazságszolgáltatási funkciót ellátó szervezet*”, a függetlenség pedig kiterjed a legfőbb ügyészre is („*az ügyészség és a legfőbb ügyész független*”). Ezt tükrözi az Alaptörvény hatályos szövege is.

Ha ennek fényében nézzük az Alaptörvény által hozott változást, akkor nyomban fel kell tűnnie annak, hogy az Alaptörvény 29. cikkének (1) bekezdése szerint a legfőbb ügyész és az ügyészség az *igazságszolgáltatás közreműködőjeként* jár el. Az utóbbi szókapcsolat mindkét eleme külön-külön is jelentőséggel bír az ügyészség működésére nézve. Közreműködőkénti megjelenítése ugyanis egyszerre közelíti és távolítja is az ügyészséget az igazságszolgáltatás alapintézményeihez, a bíróságokhoz képest. Közelíti, mert meghatározza az intézmény jellegét az államhatalmi ágak rendszerében. Erős, a végrehajtó hatalomra jellemző eszközei (nyomozás, törvényességi felügyelet a büntetés-végrehajtás fölött) ellenére jelzi, hogy ezek alkalmazása nem a végrehajtó hatalom saját

céljai – az anyagi jogszabályokban meghatározott feladatok *pro futuro* elérése – érdekében történik, hanem azért, hogy azokra alapítva valamilyen bírósági döntés legyen hozható. Ugyanakkor a közreműködés azt is jelzi, hogy az ügyészség szerepe nem a közvetlen igazságszolgáltatás mint döntéshozatal, más szóval az ügyészség nem tekinthető bíróságnak (bírósági szervnek). A szabályozás ennyiben követi az európai jogfejlődést.

A szókapcsolat másik eleme, az igazságszolgáltatási jelleg a fentieknél konkrétabb következményekkel is jár, nevezetesen befolyásolja a jellemző ügyési eszközöket. A büntetőeljárás tekintetében ez nem jelent újdonságot, mivel annak célja mindig is a bűncselekmény és a büntetés tárgyában hozandó jogerős ítélet volt, és a polgári bíróságok előtti tevékenység sem változik ezáltal. A közigazgatással kapcsolatos ügyési tevékenységeknek viszont az Alaptörvény rendelkezése folytán szükségszerűen változniuk kell, és a bíróságok előtti szerep válik elsődlegessé.

Az ÚjÜtv-ben tükröződő változás mélysége a korábbi, büntetőjogon kívüli felügyelet-központú ügyési tevékenység tarthatatlansága a büntetőeljárás szereppel összehasonlítva érzékeltethető legkönnyebben: a büntetőeljárásban az ügyész (illetve részben a nyomozó hatóság) alapos okból, bűncselekmény gyanúja esetén indíthatja meg az eljárását, amelynek első szakaszában, a nyomozás során ezt a gyanút igyekszik igazolni vagy cáfolni, ha pedig az igazolható volt, az ügyész vádat emel, azaz a bíróság további eljárást kezdeményezi, és ettől kezdődően félként vesz részt abban. Ezzel szemben a korábbi magánjogi és közigazgatási jogi törvényességi felügyeleti eljárás, azaz az ügyési vizsgálat minden ok nélkül (hangsúlyozzuk: bármiféle törvénysértésre utaló adat hiányában!) megindítható volt, ha pedig a vizsgálat törvénysértést tárt fel, akkor az ügyész többé-kevésbé mérlegelhetette, hogy alkalmazza-e a saját eszköztárát (óvás, felszólalás, figyelmeztetés, peres eljárás kezdeményezése), ha pedig alkalmazta, akkor csak ennek eredménytelensége után fordult bírósághoz, akkor is a saját kezdeményezésének elutasítása és nem az eredeti jogsértés megtörténte miatt. Nem véletlen, hogy ezt az időben nagyrészt korlátlan, feltételekhez nem kötött, és az eljárást igénylő jogsértések súly szerinti differenciálását nélkülöző vizsgálati felhatalmazottságot előbb a Velencei Bizottság (*Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service, Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session* (Venice: CoE, 17-18 December 2010) para 83.), majd – 2011. tavaszán – az Alkotmánybíróság is kritizálta (10/2011. (III. 9.) AB határozat, ABK 2011. március, 165. o.).

Az ÚjÜtv. a közérdekvédelmi feladatok mechanizmusát a büntetőeljárás szerepéhez hasonlóan szabályozta: az ügyési eljárások konkrét célja, a bírósági vagy más hatósági eljárás kezdeményezése, ami igazodik a jogállásához (az igazságszolgáltatásban való közreműködéshez). Eljárást törvénysértésre, mégpedig általában súlyos törvénysértésre megalapozottan utaló adat esetén indíthat, a vizsgálat pedig ennek a „gyanúnak” a megalapozását szolgálja (habár a gyanút ezekkel az eljárásokkal összefüggésben a törvény nem használja, nyilván azért, hogy a fogalom büntetőeljárás-dogmatikai kötöttségeit ne vonja magával). A vizsgálat eredményeként – ha alkalmasnak látja – önkéntes teljesítés érdekében fordulhat a jogsértés okozójának felügyeleti szervéhez, kivételesen magához az okozóhoz azzal, hogy ennek eredménytelensége esetén a bíróság (vagy más hatóság) előtt kezdeményezi a jogsértés következményeinek alkalmazását (és immár nem a saját álláspontjának védelmét kéri a bíróságtól). Ezt az alap-mechanizmust egészítik ki az egyes eljárásokra vonatkozó különös szabályok.

3. A nevezett célokkal egyetért-e?

Az eddigi írásaim, hazai és nemzetközi konferenciákon tartott előadásaim, az Európa Tanács ajánlásának (*Recommendation CM/Rec(2012)11 of the Committee of Ministers to member States on the role of public prosecutors outside the criminal justice system*) kialakításában végzett közreműködésem folytán nehéz lenne mást mondanom, minthogy a szabályozás céljaival maradéktalanul egyetértetek. Mindez persze nem jelenti azt, hogy más megoldás ne lenne elképzelhető.

4. A célok elérése érdekében (függetlenül attól, hogy Ön a célokkal egyetért-e) hatékonyak-e a választott új szabályok?

Alig két évvel az Alaptörvény, az ÚjÜtv. és az Újt. hatálybalépését követően nem könnyű a szabályozás hatékonyságáról megalapozott véleményt nyilvánítani. Az ügyészségi működés tekintetében azért sem szembetűnő a hatékonyság változása, mert a korábbi hatékonyság sem volt kritizálható. Nem a szabályozás, hanem általában a jog sajátossága, hogy nagyon lassan épül be a mindennapokba. Így önmagában a függetlenség, az igazságszolgáltatási jelleg jogszabályi erősítése nem szüntette meg a politikai közbeszéd korábbi toposzainak használatát.

5. A választott új szabályok összhangban vannak-e az új Alaptörvénnyel?

A fentiekben részletesen kifejtettek értelmében – legjobb tudomásom szerint – igen.

6. Az új szabályok összhangban vannak-e nemzetközi (kül. emberi jogi) és EU-jogi kötelezettségeinkkel?

Igen. A szabályozás kialakítása figyelemmel volt a Velencei Bizottság már hivatkozott álláspontjára, az Európa Tanács ajánlásaira, az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogára. Végleges szakítást jelent az állampárti ügyészségi szereppel. Ennek körében kiemelés érdemel az, hogy:

a) Az ügyészségi hatásköröknek a felügyelet fogalma köré csoportosítása nem volt fenntartható. Ez a bolsevik államszerkezetbe illő, és azzal adekvát működési cél-leírás nem felelt meg sem a jogállami alkotmányosságnak, sem az ügyészség ténylegesen ellátott feladatainak.

b) Az összehasonlító jogi megközelítésen alapuló európai feladat-leírás nem tudta kezelni a törvényességi felügyelet középpontba helyezését, mivel ehelyett a közérdek érvényesítését és ennek részeként a jogvédelmet tekinti meghatározó sajátosságnak. Ennek része lehet, de csak esetlegesen, az egyes tagállamok saját hagyományai alapján a törvényességi felügyeleti típusú eljárás, de az semmiképpen nem tekinthető az ügyészi tevékenység jellemző vonásának.

c) Az ideiglenes Alkotmány, majd az Alaptörvény és az azon alapuló törvények által meghatározott konkrét hatáskörök rendszere szerint az ügyész büntetőeljárás tevékenységének célja a jogerős ítélet, ennek nélkülözhetetlen feltétele a vádemelés és a vádképviselés (mint az ügyész valóban sajátos szerepe), a nyomozás, valamint a más hatóságokkal végeztetett nyomozás felügyelete (és irányítása) a közváltói szerep „járuléka”. A büntetőjogon kívüli tevékenység ugyan részben felügyeleti jellegű volt, részben azonban nem – a peres és peren kívüli eljárásokban az ügyész törvény kifejezett felhatalmazása alapján félként járt el, tevékenysége még távoli összefüggést sem mutatott bármiféle felügyelettel. Az Ütv. tehát nem a tényleges hatásköri összefüggést írta le, hanem a nyugat-európai szokásokkal ellentétes korábbi rendszert. Az ÚjÜtv ezt maradéktalanul orvosolta..

Megfogalmazható ez úgy is, hogy a legfőbb ügyész és az ügyészség már régen nem a „törvényesség (legfőbb) őre” volt, sokkal inkább a közérdek védelmezője, amelyet különféle hatáskörök alapján végzett. Az Alaptörvény és az új sarkalatos törvények megfogalmazása ezt vitathatatlanná tette: az ügyészség feladata nem más, mint a *közérdek érvényesítése*.

Az ÚjÜtv. tehát – illetve negyedik módosítása következtében immár az Alaptörvény is – megjelöli az ügyészi működés fő célját, a közérdek védelmét. Az ügyészség és szerepének ilyen pozicionálása az állami intézmények között és működésük célja tekintetében elkerülhetetlen volt. Az Európa Tanács intézményeinek álláspontja ugyanis egyértelműen ezt sugallta: az ügyészséget az állam és a köz oldalán kell elképzelni, és feladatai közül a jogvédelem nem lehet elsődleges szempont – már csak azért sem, mert akkor a büntetőeljárás kívüli jogvitákban hatalma birtokában túlzott előnyt biztosítana valamelyik félnek.

7. Szükségesnek látja-e a szabályozás módosítását a közeljövőben, és ha igen, akkor mely pontokon és miért?

Nyilván minden jogszabály pontosítható. Ha azonban azt az alapkoncepciót fenntartjuk, hogy az ügyészség legyen az igazságszolgáltatás független közreműködője, amelynek elsődleges feladatai a büntetőeljáráshoz kapcsolódnak, akkor lényeges változást pillanatnyilag nem tartok szükségesnek.

© Varga Zs. András, 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

ISSN 2064-4515