
**MTA Law Working Papers
2014/22**

**Sarkalatos átalakulások –
A kétharmados/sarkalatos
törvények változásai 2010-2014**

**Az ügyészségre vonatkozó
szabályozás átalakulása**

Ligeti Miklós

Ligeti Miklós*

Sarkalatos átalakulások

A kétharmados/sarkalatos törvények változásai 2010-2014

Az ügyészségre vonatkozó szabályozás átalakulása

A Transparency International Magyarország az ügyészségre vonatkozó sarkalatos törvényeket abból a szempontból vizsgálja, hogy azok mennyiben biztosítják az ügyészség átláthatóságát. Az alábbiakban az ügyészség működésének külső kontrollja és egyes büntetőeljárásai döntések számon kérhetősége közötti összefüggésekre is rámutatunk.

1. Melyek voltak a legfontosabb tartalmi változások a szabályozásban? Történt-e változás a kétharmadoság tárgykörében?

A változások bemutatása előtt a változatlanosság két elemére mutatok rá: Magyarországon az ügyészség az 1949. évi Alkotmány, illetve az ügyészi szervezetre vonatkozó 1953. évi 13. törvényerejű rendelet elfogadása óta általános jogvédelmi feladatokat ellátó közhatalmi szervként működik. Vagyis az ügyészség az állami büntetőigény érvényesítésén túl közérdekvédelmi (a közigazgatással és a magánjogi jogviszonyokkal összefüggő) feladatokat is ellát, bár e feladatainak terjedelme a rendszerváltoztatást követően jelentősen szűkült.

Ugyancsak az 1949/1953-as időszaktól kezdve az ügyészség Magyarországon a végrehajtó hatalomtól független, alkotmányosan önálló szervezetként működik. Ezen sem a rendszerváltoztató alkotmányozás, sem az Alaptörvény és az ügyészségre vonatkozó sarkalatos törvények elfogadása nem változtatott. Az Európai Unió számos tagállamában az igazságügyi kormányzatnak alárendelt, az állami büntetőhatalom gyakorlása körébe eső feladatokat ellátó ügyészség működik.

A magyar ügyészség büntetőjogi feladatai súlyponti jelentőséggel bírnak a szervezeten belül. Az Alaptörvény negyedik módosítása például a 29. cikk (1) bekezdés eredeti szövegét („az ügyészség az állam büntetőigényét érvényesíti”) megváltoztatta, az új szöveg értelmében az ügyészség az állami büntetőigény kizárólagos érvényesítője.

A változások közül kiemelésre érdemes a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 2010. évi XCIII. törvény, amely megváltoztatta a legfőbb ügyész megválasztására vonatkozó szabályokat (az addig az országgyűlési képviselők egyszerű többségével történő választást a kétharmados többséggel történő választás váltotta fel). Ezen túlmenően mind az ügyészség szervezetére, mind az ügyészek jogállására vonatkozó, addig szintén az országgyűlési képviselők felének szavazatával elfogadható törvények átkerültek a minősített többséget igénylő törvények családjába. Ezzel egyidejűleg a 2010. évi CXXI. törvény kilenc évre emelte a legfőbb ügyész megbízatásának hosszát. A törvény továbbá kiterjesztette a legfőbb ügyész mandátumát az új legfőbb ügyész megválasztásáig, arra az esetre, ha a hivatalban lévő legfőbb ügyész megbízatása mandátumának lejártával vagy hetvenedik életéve betöltésével szűnik meg.

* Jogi vezető, Transparency International Magyarország

Az ügyészségre és az ügyészekre vonatkozó szabályozás következő jelentős állomása az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (Ütv.), valamint a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény (Üjt.) elfogadása voltak. Az Ütv. újító rendelkezései köréből kiemelésre érdemesek az ügyészi szervezetet már addig is jellemző függetlenséget, az alkotmányos önállóságot tovább erősítő szabályok. A jogalkotó az Alkotmánybíróság 3/2004. (II. 17.) AB határozata rendelkező részének és indokolásának egyes megállapításait átemelte az Ütv.-be.¹ A legfőbb ügyész függetlenségét és az ügyészi hierarchiát értelmező törvényi rendelkezések kifejezésre juttatják az illetéktelen külső befolyástól mentes szakmai működés iránti igényt. Fontos továbbá az ügyészségen belül érvényesülő szolgálati út és a felettes ügyész fogalmának a pontos meghatározása. Jelentőséggel bír az a szabály is, miszerint a felettes ügyész az alárendelt ügyészeket utasíthatja, tőlük bármely ügy elintézését saját hatáskörébe vonhatja, illetve az ügy elintézésére más – alárendelt – ügyészt jelölhet ki.

Az Üjt. rendelkezései fenntartották azt a szabályt, miszerint a legfőbb ügyész megbízatása meghosszabbodik utódának a megválasztásáig, ha betölti a 70. életévét vagy lejár a mandátuma. A Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (az ún. Velencei Bizottság) Ütv.-ről és Üjt.-ről kiadott véleményének² 55. pontja kritikusan értékelte ezt a rendelkezést. A bírák jogállását meghatározó törvény ugyanilyen jellegű szabályt tartalmazott az Országos Bírósági Hivatal elnöke mandátumának a prolongálására, azt a rendelkezést az Országgyűlés 2012-ben eltörölte.

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

Az ügyészségre és az ügyészekre vonatkozó szabályozás terén a legfontosabb változás a szervezeti és a jogállási törvények minősített többséget igénylő törvényhozási tárgyak körébe emelése, valamint a legfőbb ügyészi tisztség keletkeztetésének az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazatához kötése volt. A törvényalkotó a legfőbb ügyész státuszának a megerősítését az alkotmánybírák (megbízatási idő) és a Legfelsőbb Bíróság elnöke (megválasztás módja) jogállásához igazításával magyarázta. A legfőbb ügyész mandátumának automatikus meghosszabbítását a legfőbb ügyészi pozícióban bekövetkező üresedés közjogi veszélyei indokolták.

A legfőbb ügyész pozíciójának 2006. évi megüresedése és az új legfőbb ügyész megválasztása között eltelt mintegy féléves „interregnum”, valamint a Legfelsőbb Bíróság elnöki, később alelnöki pozícióinak 2008-2009. évi megüresedése és az utódok megválasztásának körülményei jelzik, hogy egyes közjogi pozíciók betöltésében Magyarországon aktuálpolitikai szempontok is szerepet kapnak. Kérdés, hogy a törvényhozás adekvát választ adott-e az igazságszolgáltató szervezetek vezetőinek megbízatásában bekövetkező vakancia által támasztott kihívásokra.

A már 2010. őszén bevezetett, majd az Ütv. és az Üjt. által fenntartott szabályozás hatása azonban túlmutat az ismertetett törvényi rendelkezések indokolásában foglalt célokon. A

¹ Lásd Ütv. 3. § (2) bekezdésének második tagmondata [eredetileg az Alkotmánybíróság 3/2004. (II. 17.) AB határozat indokolásának 3.5.5 pontjában] és (3) bekezdése [eredetileg az Alkotmánybíróság 3/2004. (II. 17.) AB határozat rendelkező részének 3. pontjában].

² Opinion No. 668/2012, Strasbourg, 2012. június 19.

végrehajtó hatalomtól független ügyészség működése csak korlátozottan áll más, külső szerv kontrollja alatt. Az ügyész által hozott, a bíróság eljárását, illetve döntését megakadályozó érdemi döntés (a büntetőeljárás meg nem indítása vagy megszüntetése, a vád elejtése, stb.) nem sérelmezhető olyan fórum előtt, amely ne állna maga is a legfőbb ügyész irányítása alatt. Ha az ilyen döntést az ügyész a legfőbb ügyész utasítására hozza, lényegileg elvész a jogorvoslat lehetősége. Az Alkotmánybíróság által a 3/2004. (II. 17.) AB határozatban értelmezett legfőbb ügyészi függetlenség („A legfőbb ügyész [...] sem közvetlenül, sem közvetve nem utasítható valamely meghatározott tartalmú, egyedi döntés meghozatalára vagy megváltoztatására”) a gyakorlatban felszámolta a legfőbb ügyész egyes döntéseinek más közjogi szereplő előtt történő számon kérésére vonatkozó alkotmányos lehetőséget. Figyelemmel arra, hogy a legfőbb ügyész meghatározó befolyást gyakorol az ügyészség működésére („az ügyészi szervezetet a legfőbb ügyész vezeti és irányítja”), azokban az esetekben, amikor az ügyészség adott ügyet nem visz bíróság elé, magának az ügyészségnek a külső szervezet által történő számon kérhetősége hiányzik. Ez igen kiterjedt és nem kellően kontrollált hatalmat összpontosít a legfőbb ügyész kezében. A legfőbb ügyész az érdemi külső jogorvoslat lehetősége nélkül megakadályozhatja büntetőeljárások megindítását, elrendelheti a már megindított büntetőeljárás lezárását, illetve a már megemelt vád elejtésére utasíthat.

Egyes ügyészségi funkciók külső, bírói kontroll nélküli gyakorlásának a lehetősége megnehezíti a számon kérhető és átlátható működés követelményeinek az érvényesítését.

3. A nevezett célokkal egyetért-e?

Az ügyészség és a legfőbb ügyész helyzetének közjogi megerősítése képes lehet az igazságszolgáltatás e fontos szervét távolabb vonni az aktuálpolitikai küzdőtértől. Ezzel a törekvéssel egyet lehet érteni. Az ezt a törekvést érvényre juttató szabályozás hatásai azonban megkérdőjelezhetőek.

Egyrészt nem változott érdemben a bűnözéskontroll hatékonysága, a hatóságok látókörébe kerülő bűncselekményeknek változatlanul mintegy 30-40%-a felderítetlenül marad.³ Vagyis az ügyészség alkotmányos stabilitásának további erősítése és a rendelkezésére álló erőforrások növelése eddig nem járt együtt a bűnözéskontroll minőségének a javulásával.

Másrészt demokratikus jogállamban az ügyészségnek átláthatóan és elszámoltathatóan kell működnie. Ennek a követelménynek attól függetlenül kell érvényesülnie, hogy az ügyészség a kormány alá rendelt vádhatóságként vagy a végrehajtó hatalomtól független, közrendvédelmi feladatokat is ellátó szervezatként működik. Az ügyészség államszerkezetben elfoglalt eltérő helyétől függően részben eltérőek az átláthatóság és a számon kérhetőség szempontjából felmerülő kockázatok is.

³ Az itt közölt adat forrása: Az ezredfordulót követő bűnözési helyzet – Elemzés az egységes nyomozó hatósági és ügyészségi bünyügyi statisztika adatai alapján (http://store1.digitalcity.eu.com/store/clients/release/AAAAUKEO/doc/ertekeles_2010.03.18-10.51.58.pdf) A 2010-2013. közötti időszakra a nyomozás eredményességi mutatóra vonatkozó számítások érhetőek el a <http://crimestat.b-m.hu/ENyUBS'09OrszagMegye.aspx> honlapon (a vizsgált időszakban az eredményes nyomozások aránya az összes nyomozás 40-50%-a között mozgott, megjegyzendő azonban, hogy a nyomozás eredményessége nem azonos a felderítés eredményességével). A témáról lásd továbbá: http://nol.hu/belfold/20131012-tizbol_hatan_megusszak

A kormány szervként működő ügyészség kifejezi azt, hogy a kormány viseli a felelősséget a közbiztonság megteremtéséért és fenntartásáért, ennek részeként a bűncselekmények üldözéséért és általában a bűnözéskezelésért. A kormány ezt a felelősséget az irányítása alatt működő bűnözéskezelési intézményrendszer (nyomozó hatóságok, vádhatóság, pártfogás, börtönhatóságok, áldozatsegítés) útján érvényesíti, amelyek az általa preferált büntetőpolitikát valósítják meg. Ebben a modellben az ügyészséget az illetéktelen külső (politikai) befolyással szemben is meg kell védeni. Ezért ebben a rendszerben az ügyészség működésébe történő kormányzati beavatkozásnak átláthatónak kell lennie, különben nem állapítható meg, hogy ki viseli a végső felelősséget az adott döntésért.

A végrehajtó hatalomtól elválasztva működő ügyészség esetében az ügyészség működésébe történő kormányzati beavatkozás közjogi korlátai erősek.

Az ügyészség vezetője, illetve az utasítására eljáró ügyész által külső kontroll nélkül meghozható egyes döntések mindkét szervezeti modellben átláthatósági és számon kérhetőségi kockázatot jelentenek. Az ügyészség „kormány alá rendelve” önmagában nem oldja meg az adott bűncselekmény bíró által történő elbírálását bármely módon megakadályozó döntés külső kontrollja hiányának a problémáját. A magyarországi szabályozás ezt a problémát évtizedek óta nem kezeli, vagyis az ügyészségre vonatkozó sarkalatos törvények elfogadása nem erősítette meg az ügyészség működésének az átláthatóságát és nem alakított ki a legfőbb ügyész szervezetén belüli hatalmát ellensúlyozni képes megoldásokat.

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

Az ügyészségre vonatkozó, hatályban lévő szabályozás alkalmasnak bizonyult az azt bevezető jogszabályok által tételezett célok elérésére. Amennyiben a tételezett célokon túl az előző pontban írt másodlagos hatások kiváltása is a szabályozás célja volt, úgy a szabályozás ebben a tekintetben is megfelelt a törvényalkotó céljainak.

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

Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdése értelmében mindenkinek „joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

Az ügyészség szervezetére és működésére vonatkozó hatályos szabályozás biztosítja az ügyész által hozott döntések ellen a jogorvoslat lehetőségét. Egyes ügyészi döntések ellen a felettes ügyészhez lehet jogorvoslati kérelmet benyújtani és ebben a tekintetben az Újt. a felettes ügyész egzakt meghatározásával a korábbi szabályozáshoz képest előrelépést valósított meg. A vádemelés (és az ezzel azonos hatású más ügyészi döntések – bíróság elé állítás, büntetőparancs) ellen önálló jogorvoslat nem képzelhető el, ugyanis ezek az ügyészi döntések más szerv, a bíróság kontrollja alatt állnak. A vádemelés valójában nem is ügyészi döntés, hanem az ügyész indokolt beadványa, amelyben a bíróságot meghatározott tartalmú döntés meghozatalára kéri, ezért ebben a tekintetben maga a bírósági eljárás jelent garanciát a vádlott számára.

Az ügyész által hozható negatív érdemi döntések, amelyek természetükből adódóan megakadályozzák a bíróság eljárásának a megindítását, illetve a továbbfolytatását, jelenleg vagy csak az ügyészségen belül, vagy egyáltalán nem támadhatóak jogorvoslattal. Figyelemmel az ügyészek alávetettségére, a szervezeten belüli jogorvoslat elégtelen lehet. A legfőbb ügyész utasítása alapján hozott ilyen döntés esetén az ügyészségen belüli jogorvoslat inkább formálisnak tekinthető. A vád elejtése esetén pedig semmilyen jogorvoslati lehetőség nem áll rendelkezésre. Az ügyész negatív érdemi döntései ellen igénybe vehető, illetve a vádelejtés esetén hiányzó jogorvoslat nem egyeztethető össze teljes mértékben az Alaptörvényben írt, a jogorvoslat követelményét előíró szabállyal.

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

Az ügyész sem a nemzetközi jog kötelező szabályát, sem általánosan elismert jogelvet nem sért akkor, amikor megszünteti a nyomozást (büntetőeljárást) vagy nem emel vádat, illetve amikor a vád elejtéséről dönt. Az ügyészség működésére vonatkozó két nemzetközi szakmai dokumentum azonban követelményeket támaszt a bíróság eljárását megakadályozó ügyészi döntés meghozatalával kapcsolatban.

1. Az Európa Tanács által az ügyészségek büntető igazságszolgáltatási szerepéről elfogadott ajánlásnak⁴ a 13. pontja a végrehajtó hatalom részeként működő ügyészséggel összefüggésben fogalmazza meg azt az elvárást, hogy az ügyész tétlenségét eredményező döntést kizárólag az ügyész és nem a végrehajtó hatalom hozhat. Az ajánlás ilyen esetre a hollandiai szabályozást⁵ javasolja alkalmazni, amelynek értelmében az ügyész/ügyészség tétlenségét eredményező döntését a bűncselekmény sértettje és más érdekelt személy a bíróság előtt megtámadhatja.
2. Az ENSZ által az ügyészek feladatairól kiadott irányelv⁶ 17. pontja elvárásként fogalmazza meg az ügyészt diszkrecionális döntéshozatalra felhatalmazó országokkal szemben, hogy megfelelő szabályozással biztosítsák az ilyen döntés tisztességes voltát, különös figyelemmel az ügyészi tétlenséget eredményező („az ügyész eljárását befejező/megszüntető”) döntésekre.

Az Európai Ügyészi Hivatal (European Public Prosecutor Office – EPPO) eljárására vonatkozó modellszabályok⁷ is rendelkeznek az ügyész negatív érdemi döntése elleni jogorvoslatról. A modellszabályok 65. cikk 3. pontja akként rendelkezik, hogy az európai ügyész által az eljárás lezárásáról hozott döntés ellen bármely sértett, illetve az Európai Unió szervei az Európai Unió bíróságához fellebbezhetnek. A modellszabályok e rendelkezéséhez fűzött indokolás kiemeli, hogy az eljárás befejezéséről szóló döntés bíróság előtti megtámadhatósága az európai ügyészt számon kérhető működésre ösztönző fontos jogorvoslati eszköz. Az indokolás hangsúlyozza, hogy független intézmény lévén, az európai ügyész nem utasítható nyomozás megindítására. A modellszabályok rámutatnak arra, hogy az

⁴ Council of Europe Committee of Ministers recommendation rec(2000)19 of the committee of ministers to member states on the role of public prosecution in the criminal justice system (adopted by the committee of ministers on 6 october 2000 at the 724th meeting of the ministers' deputies)

⁵ Az ajánlás a holland Be. 1999. június 1. óta hatályos szabályát említi.

⁶ Guidelines on the Role of Prosecutors, adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990

⁷ <http://eppo-project.eu/design/eppodesign/pdf/converted/index.html?url=f407f0c18e139b7f8f9c04ffd26a1396.pdf&search=>

európai ügyész nyomozásra, illetve vizsgálatok lefolytatására vonatkozó általános kötelezettségének a teljesítését az eljárást befejező döntés bíró előtti megtámadhatósága van hivatva biztosítani.

Az ügy és az ügyész egymáshoz rendelése körében a felettes ügyészt megillető ún. „átszignálási” jogkörrel kapcsolatban a Velencei Bizottság már hivatkozott véleményének 89/5. pontját emelem ki, amely az Ütv. 13. § (1) bekezdésével összefüggésben (a „felettes ügyész az alárendelt ügyészek[től] bármely ügy elintézését saját hatáskörébe vonhatja, illetve az ügy elintézésére más – alárendelt – ügyészt jelölhet ki”) az „átszignálás” feltételeinek törvényben való meghatározását elvárásként fogalmazza meg.

Az ügyészség működésének átláthatóságát és számon kérhetőségét érintő problémák körében a hatályos magyar szabályozás nem mindenben felel meg az itt ismertetett követelményeknek.

Az ügyészség nem büntetőjogi feladatai körében a Velencei Bizottság véleményének a 89/8. pontja az Ütv. 29. §-ában foglalt „egyes hatósági eljárásokhoz és intézményekhez kapcsolódó ügyészi feladatok” ellátására rendelt ügyészi jogosultságokat túlzottan szélesnek találta.

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

1. Az ügyészségre vonatkozó szabályozás felülvizsgálata során meg kell teremteni a nyomozás megindítását, illetve továbbfolytatását, továbbá a bíróság eljárását megakadályozó, ún. negatív ügyészi döntések bírói felülvizsgálatának a lehetőségét.
2. Meg kell vizsgálni az ügyészség nem büntetőjogi feladatai közül a demokratikus jogállam életviszonyai között más jogvédelmi szervezeteknek átadható tevékenységek leválasztását az ügyészi szervezetről.
3. Meg kell vizsgálni a kizárólag az állam büntetőigényét érvényesíteni hivatott vádhatóság igazságügyi kormányzat alá rendelésének a lehetőségét. A végrehajtó hatalom részeként működő ügyészség esetében ki kell alakítani az egyedi ügy eldöntésébe való illetéktelen, külső (miniszteriális) beavatkozás tilalmát érvényre juttató megoldásokat, például a szakmai autonómiát garantáló szabályok beiktatásával.

© Ligeti Miklós, 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