



A Velencei Bizottságnak az ügyészségről és az ügyészek jogállásáról szóló törvényekről alkotott véleménye, valamint az arra adott kormányzati válasz elemzése

2012. július

A Velencei Bizottság (VB) az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII., és a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvényről adott véleményében (Vélemény) udvariasan megemlíti néhány pozitívumot, ám súlyos kritikákkal is illeti a törvényeket.¹

Jelen elemzésben a Vélemény legfontosabb kritikáit foglaljuk össze, valamint értékeljük a magyar kormány számára a Vélemény kritikáira tett megjegyzéseit (Megjegyzések).² Sajnálatos, hogy a kormány nem tartja szükségesnek a magyar közvéleményt magyarul tájékoztatni az olyan nagy horderejű törvényekkel kapcsolatos vitáról, mint amilyenek az ügyészségről szólóak.

A Vélemény megállapítja, hogy az Ütv. és az Üjt. egy hierarchikus felépítésű, autonóm szervezetet hoz létre (Vélemény 85.), aminek a legfőbb sajátossága „a legfőbb ügyész igen nagyfokú függetlensége, amit csak tovább erősít a többi ügyész fölötti erős hierarchikus ellenőrzés. Az ilyen széles függetlenség, valamint a hierarchikus modell nem ellentétes az európai sztenderdekkel, amennyiben megfelelő fékekkel és ellensúlyokkal egészítik ki, melyek azonban a magyar rendszerben még elég kezdetlegesek.” (Vélemény 87.) A VB azt vizsgálta, hogy a sarkalatos törvények „megfelelő

¹ CDL-AD(2012)008, Opinion on Act CLXIII of 2011 on the Prosecution Service and Act CLXIV of 2011 on the Status of the Prosecutor General, Prosecutors and other Prosecution Employees and the Prosecution Career of Hungary at its 91st Plenary Session (Venice, 15-16 June 2012). Lásd: [http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD\(2012\)008-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD(2012)008-e.pdf).

A pozitívumok (10) és a negatívumok (22) a Vélemény 86. és 89–91. pontjában olvashatók.

² CDL(2012)044, Remarks of the Hungarian Government on the Draft Opinion on Act CLXIII of 2011 on the Prosecution Service and Act CLXIV of 2011 on the Status of the Prosecutor General, Prosecutors and other Prosecution Employees and the Prosecution Career of Hungary (received on 13 June 2012). Lásd: [http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL\(2012\)044-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL(2012)044-e.pdf).

fékeket és ellensúlyokat tartalmaznak-e annak biztosításához, hogy az ügyészség a hatásköreit a demokratikus normákkal összhangban gyakorolja” (Vélemény 16.), és annak érdekében tett javaslatokat, hogy jelezze, milyen irányokban lehet az ügyészi szervezetet fejleszteni (Vélemény 88.).

A VB azt is világossá teszi, hogy a sarkalatos törvények legtöbb kritikus pontja „az ügyészség demokratikus átmenet előtti széles jogköreinek maradványa”. (Vélemény 88.) Ezzel a VB diplomatikusan azt hozta a Kormány tudomására, hogy tisztában van azzal, hogy az új ügyészségi törvények célja nem a reform és a szovjet örökség lebontása, hanem egy rossz struktúra bebetonozása.

1. Az ügyek áthelyezése

Az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseiben szereplő ügyáthelyezési joggal a VB külön foglalkozik (Vélemény 83–84.). A VB szerint a legfőbb ügyésznek az a joga, hogy az általános illetékességű bíróságtól eltérő, de azonos hatáskörű bíróság előtt emeljen vádat, egyrészt felveti ugyanazokat a problémákat, amelyeket a VB a bírósági törvényekről szóló véleményében az Országos Bírósági Hivatal elnöke kapcsán foglalkozott.³ Másrészt a legfőbb ügyésznek ez a jogát még súlyosabbá teszi az, hogy „az ügyésznek az eljárás egyik résztvevőjeként érdeke fűződhet olyan bíróság választásához, amelyik például tudottan szigorúbb bizonyos típusú bűncselekmények esetén” (Vélemény 84.). A VB szerint **ez a jogosítvány a fegyverek egyenlősége elvének súlyos sérelmét jelenti, és többször is nyomatékosan felhívja a figyelmet arra, hogy ezt a lehetőséget meg kell szüntetni.** (Vélemény 91.)

Megjegyzések Ad 89–90.: *A Kormány válaszában több érvet is felsorakoztat. Elsőként arra hívja fel a figyelmet, hogy az ügyáthelyezési jog azért szerepel az Alaptörvény átmeneti rendelkezései között, mert valóban átmeneti szabály – ami addig érvényes, amíg a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelése meg nem valósul. Továbbá hivatkozik arra is, hogy mind az állami büntetőügy, mind az eljárás alá vont személy érdeke az, hogy az eljárások a lehető legrövidebb idő alatt fejeződjenek be. Ehhez még azt is hozzáteszi, hogy az eljárás elhúzódása, az időmúlás az ítélet kiszabásánál enyhítő körülménynek számít. Végül azszal védekezik, hogy a vádemelés helyétől amúgy sem függhet egy ügy eldöntésének kimenetele, hiszen az a törvény előtti egyenlőség elvét kérdőjelezné meg.*

A kormány érvei nem elég erősek. Az Alaptörvény átmeneti rendelkezései egyfelől időközben az Alaptörvény részévé váltak.⁴ Másfelől nincs konkrétan meghatározva az, hogy pontosan mikor állnak be azok a feltételek, amelyek mellett már nincs szükség a szabályra. **Az eljárások ésszerű időn belüli befejezése és a munkateher csökkentése kevésbé radikális eszközökkel is elérhető, ahogyan arra a VB a bíróságokról szóló véleményében is utalt.⁵ Ezek fényében teljesen indokolatlan a legfőbb ügyészt ilyen joggal felruházni, és a VB is kategorikusan a felhatalmazás eltörlését kívánja.** A törvény előtti egyenlőség elvére való hivatkozás vakvágány, mert a törvényes bíróhoz való jog értelmét kérdőjelezi meg.

³ CDL-AD(2012)001, para. 86 seq.

⁴ Lásd: Magyarország Alaptörvényének első módosítása (2012. június 8.) 1. cikk (1) bekezdés.

⁵ CDL-AD(2012)001, para. 86 seq.

2. A legfőbb ügyész mandátuma, vezetői kinevezés

A/ Az Üjt. 22. § (2) bekezdés a) pontja alapján a legfőbb ügyész a mandátuma lejárta után is gyakorolja hatásköreit az új legfőbb ügyész megbízatása kezdetéig. A problémát az élezi ki, hogy **az országgyűlési képviselők egyharmada plusz egy fő meg tudja akadályozni az új legfőbb ügyész megválasztását**, és így a jelenlegi legfőbb ügyészt határozatlan ideig hivatalában tarthatja. Ez a probléma hasonlít az Országos Bírósági Hivatal elnökének átmeneti idejével kapcsolatos, a bírósági törvényekről adott véleményben elemzett helyzethez. Míg abban az esetben az Országos Bírói Tanács juthatna szerephez, jelen esetben **az ügyészi tanács járulhatna hozzá a helyzet átmeneti kezeléséhez**.

Megjegyzések Ad 60–65.: *A jelenlegi rendszer biztosítja a legfőbb ügyész politikai függetlenségét, illetve azt, hogy az ügyészség az új legfőbb ügyész megválasztása hiányában (a megválasztásnak a parlamenti kisebbség általi blokkolása esetén) is működőképés maradjon. A Kormány azt tartja elfogadhatónak, hogy a legfőbb ügyészt vagy élethosszig nevezze ki, vagy a 9 év lejárta után és az új személy megválasztása hiányában még legfeljebb 3 évig hivatalban maradjon.*

A legfőbb ügyész demokratikus legitimációját ássa alá az a lehetőség, hogy a parlamenti kétharmaddal megválasztott legfőbb ügyészt később a parlamenti kisebbség tarthatja hivatalában. A működőképességgel szemben a kormány ezt a szempontot nem mérlegeli. A mandátum meghosszabbítása nem oldja meg a problémát, csak késlelteti.

B/ Az Üjt. 24. § (2) bekezdése szerint a köztársasági elnök a legfőbb ügyész javaslatára bármikor, indoklás nélkül felmentheti a legfőbb ügyész helyettesét megbízatása alól, a 25. § (1) bekezdése és a 28. § (1) bekezdése értelmében pedig a legfőbb ügyész hatáskörébe tartozó vezetői kinevezések határozatlan időre szólnak, és bármikor visszavonhatók indoklás nélkül. **A vezetői megbízások visszavonását azonban a VB szerint indokolni kellene.** (Vélemény 62.)

Megjegyzések Ad 67.: *A határozatlan idejű kinevezések visszavonását a magyar jogban hagyományosan nem kell indokolni, tekintettel a kinevezést övező garanciákra. Mindazonáltal azt megfontolandónak tartja a Kormány, hogy a kinevezés visszavonását az ügyészi tanács felé indokolni kelljen.*

A vezetői kinevezések visszavonását indokolni kellene, s nemcsak az ügyészi tanács, hanem az érintett ügyész felé is. **A kinevezés indokolás nélküli visszavonása teljesen kiszolgáltatottá teszi az ügyészeket a legfőbb (és a felettes) ügyész (utasításadási jogával) szemben.**

3. Az ügyészségi szervezet

A/ A Vélemény az ügyészi mentelmi joggal kapcsolatban kifogásolja, hogy a legfőbb ügyészt és az ügyészeket az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg (Vélemény 21.). **A mentelmi jog ilyen széles körű biztosítása egyértelműen indokolatlan,** és csak a funkcionális

mentelmi jogot indokolt biztosítani (azaz csak azokra a cselekedeteikre kellene vonatkoznia, amelyeket kötelezettségeik teljesítése során jóhiszeműen tanúsítottak).

Megjegyzések Ad 21.: *A Kormány arra hívja fel a figyelmet, hogy az alkotmánybírósági törvényről adott véleményében a VB az alkotmánybírák ugyanilyen mentelmi jogát nem kifogásolta, kifejezetten az európai szertenderdekekkel összhangban lévőknek találta. A Kormány szerint ebből az következik, hogy a szabály az ügyészek esetében is rendben van. A Kormány állítása szerint a mentelmi jog megvonásának gyakorlata történetesen összhangban is van a funkcionális mentelmi jog elvével. A legfőbb ügyész a funkcionális mentelmi jogával még sosem élt, és olyan szabályok mindenhol előfordulnak, amelyekből származó jogosultsággal soha nem szoktak élni.*

A kormány nem ad érdemi választ a VB felvetésére. Az alkotmánybírák és az ügyészek közjogi pozíciója és funkciója különböző, ezért önmagában abból, hogy a VB az alkotmánybírák esetében helyesli a szélesebb mentelmi jogot, nem következik, hogy azt az ügyészek esetében is helyeselni kell. **Az az érv pedig, hogy az ügyészek mentelmi joga a gyakorlatban eddig is funkcionálisként működött** – túl azon, hogy egy új törvénynek nem feltétlenül egy vitatott gyakorlat konzerválására, hanem az egyértelmű jogi helyzet megteremtésére kell törekednie –, **nem sokat nyom a latban akkor, amikor a VB kritikája pont az, hogy a túl széles mentelmi jog a tapasztalatok szerint könnyen korrupcióhoz vezethet. Erről azonban kormánynak nincs mondanivalója.**

B/ A legfőbb ügyésznek a Kúria teljes ülésén való részvételi joga [Ütv. 11. § (2) bekezdés a) pont] ugyan a VB szerint nem az egyedi ügyekkel, hanem általános szervezeti és igazgatási kérdésekkel áll kapcsolatban, ám ilyen ügyekben is **inkább lehetőséget kellene biztosítani a Kúriának arra, hogy üléseire meghívja a legfőbb ügyészt.** Az ilyen meghívás lehet persze szokásos gyakorlat is, de **a meghívásra vonatkozó kötelezettség hiánya fontos lehet a Kúria függetlensége szempontjából** (Vélemény 28.).

Megjegyzések Ad 29.: *A Kormány válaszában azt jelzi, hogy a legfőbb ügyész részvétele a Kúria teljes ülésén inkább szíveségi aktus, jelenléte során legfeljebb véleményét tudja bármely kérdésben kifejezni, ezért – kötelező erejű hatáskör hiányában – részvételével nem is tudja befolyásolni az igazságszolgáltatás függetlenségét. Ráadásul a szabálynak az Alaptörvény is megágyaz, mivel annak értelmében az ügyészség az igazságszolgáltatás egyik közreműködője („contributor to the jurisdiction”).*

Az Alaptörvényből, illetve az ügyészség funkciójából korántsem következik az, hogy a legfőbb ügyésznek indokolt volna automatikusan részt vennie a Kúria ülésein. Az ügyész csak az egyik résztvevője az igazságszolgáltatásnak, aki az Alaptörvény szerint az állam büntetőigényét érvényesíti, tehát a büntető igazságszolgáltatás tekintetében nem pártatlan. **Amikor indokolt meghívni a legfőbb ügyészt, akkor indokolt az igazságszolgáltatás egyéb résztvevőit is meghívni – amikor viszont az utóbbiakat nem indokolt, akkor a legfőbb ügyész jelenléte is indokolatlan.**

C/ A VB hiányolja azokat a kritériumokat, amelyek alapján a felettes ügyész élhet az ügyelvonás jogával (Vélemény 32.). Mivel a törvény nem határoz meg semmilyen kritériumot, az ügyek elvonása önkényes lehet (vissza lehet élni vele például úgy, hogy olyan ügyészt jelölnek ki, aki inkább hajlandó jogellenes utasításnak engedelmessé válni). A jognak az ilyen visszaélések lehetőségével szemben is garanciákat kell biztosítani, **ezért meg kell határozni az ügyelvonás kritériumrendszerét.**

Megjegyzések Ad 34.: *A Kormány válaszában leszögezi, hogy az ügyész függetlensége nem személyi, hanem szervezeti kérdés, és ezen a Kormány feltehetőleg azt érti, hogy ezért nem összeegyeztethetetlen a szervezeten belüli, egyedi ügyelvonási jog a függetlenséggel. Az ügyészi szervezet hierarchikus felépítéséből is egyenesen következik az ügyek elvonásának lehetősége, mint ahogy az is együtt jár a hierarchikus felépítéssel, hogy az eljáró ügyésznek, szemben a bíróval, nincs személyes felelőssége az ügyben, közvetlenül nem ő, hanem felettese felel az ügy intézése során hozott hibás döntésért. Még ezzel is megtoldja a Kormány a védekezést, hogy konkrét esetben kifejezetten szükség lehet az ügyelvonás gyakorlására, mert például az ügyész történetesen nem pártatlan.*

Az ügyelosztás esetén nyilván nem lényegtelen, hogy melyik ügyészhez kerül egy adott ügy – ha így lenne, sorsolással dőlne el az, hogy melyik ügyész melyik ügyben látja el például a vádképviselést. Az átláthatóság és az indokoltság az önkényes vagy éppen nem legitim ügyelosztás lehetőségét zárja ki (avagy csökkenti), egy egyébként szervezetileg független ügyészségen belül. Az ügyész személyes felelősségének hiányára való hivatkozás annyiban igaz, hogy a hibás döntésért nem az eljáró ügyész felel, hanem maga az ügyészség – ám ez igaz a bíróra is. Mint ahogyan az is, hogy az ügyészeknek mégiscsak közvetett szerepük és felelősségük van egy konkrét ügy mikénti eldőlésére, éppen az a szerep és felelősség képezi például értékelésük és minősítésük alapját. Az Ütv. pedig kifejezetten telepít személyes felelősséget az eljáró ügyészre [7. § (2) bekezdés]. **A kormány által felidézett mindkét esetkör (pártatlanság, felelősség) olyan, amelyekre vonatkozóan a törvény pontosítása minden további nélkül elvégezhető – ennél többet a VB sem javasol.**

4. A magánszféra védelme

A/ A gazdálkodó és más szervezetekre a feladat- és hatáskörében eljáró ügyész adat- és iratszolgáltatási kötelezettséget róhat. Büntetőeljárás folytatása esetén a büntetőeljárás törvény szabályait nevezi meg irányadónak az Ütv. [4. § (3) bekezdés], de a nem büntető, hanem közérdekvédelmi természetű ügyekre nézve nincsenek megjelölve törvényi garanciák. A VB szerint **igly túl szélesre szabott ez a szabály, amit emiatt pontosítani kell** (Vélemény 23.).

Megjegyzések Ad 23.: *A Kormány arra hívja fel a figyelmet, hogy a feladat- és hatáskörében csak akkor tud eljárni az ügyész, ha folyamatban lévő ügyről van szó, így a felhatalmazás nem korlátlan. Sőt, a nem-büntetőjogi ügyekben a kérés megtagadása nem jár szankcióval. Végül arra hivatkozik – jogszabályhely megjelölése nélkül és nehezen érthető angolsággal megfogalmazva –, hogy az érintett gazdálkodó szervezetektől az ügyész nem kérhet üzleti titoknak minősülő adatot, mert ez egy általános korlátozás.*

A VB az üzleti titok általános védelmét kimondó szabály (megjelölésének) hiánya miatt javasolja a pontosabb meghatározást mind a felhatalmazás gyakorlása, mind a vele szembeni jogorvoslat lehetőségével kapcsolatban. **A „feladat- és hatáskörében eljárva” azt jelenti, hogy az ügyésznek (majdnem) mindent meg kell tennie, amire utasítást kap, és bármit megtehet, amit ő maga jónak lát [lásd az Ütv. 7. § (2) bekezdését] – egyszóval ez nem igazi korlát. A pontosítások az indokolatlan adatkérések lehetőségét korlátoznák. Törvényi szankcióval valóban nem jár az adatszolgáltatási kötelezettség megtagadása, általános engedelmisségi kötelezettség azonban elő van írva a törvényben [Ütv. 4. § (1) bekezdés] – amit a VB szintén eltúlzottnak ítél (Vélemény 22.). (Egyébként elég baj az ügyészi munka hatékonysága szempontjából, ha egy kötelezettség teljesítésének megtagadása nem jár szankcióval.)**

B/ Az ügyészek jogosultak az eljárással érintett szerv vagy személy területére vagy helyiségeibe pusztán igazolványuk felmutatásával belépni [Ütv. 4. § (4) bekezdés]. A VB szerint **az ilyen hatásköröket a közintézményekre kellene korlátozni, és a magánterületre való belépést a tulajdonos beleegyezése nélkül csak bírósági engedély (végzés) birtokában lehet megengedni.** (Vélemény 24.)

Megjegyzések Ad 24.: *A Kormány rámutat arra, hogy a felhatalmazás házkutatásra nem, csak belépésre szolgál. Álláspontja szerint e szabály alapján az ügyész csak közintézményekbe léphet be (ami nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a közintézményben dolgozó alkalmazottak helyiségeibe belépjen), és csak a belépés megengedett, az már nem, hogy megfogjon bármit is. Ugyanakkor elismeri, hogy a szabályt valóban csak a közintézményekre kellene korlátozni.*

Ha a felhatalmazás valóban csak arról szólna, amit a kormány tulajdonít neki, akkor nem is volna szükség kimondani – amennyiben az általános engedelmisségi kötelezettség fennáll, a belépés nem akadályozható meg. **A hatályos jogszabályszöveg azonban a VB állítását támasztja alá, tehát túl széles. A magánszférához való joggal az áll összhangban, ha magánterületre az ügyész is csak egyedi bírói felhatalmazással léphet be.**

C/ A VB szerint az ügyészeknek rendkívül széles hatáskörük van az adatgyűjtésre (Ütv. 34. §). A legfőbb ügyész a saját maga által kiadott utasítás alapján minden olyan személyes adatot összegyűjthet és összekapcsolhat, amelyeket állami szervek kezelnek. **Az ügyészségnek természetesen hozzá kell férnie minden olyan adathoz, amelyek a büntetőeljárás tevékenységéhez szükségesek, de az adatgyűjtésre való felhatalmazásnak ennél tovább nem szabad terjednie** (Vélemény 41.)

Megjegyzések Ad 41.: *A Kormány ezzel kapcsolatban rögzíti, hogy az ügyészségnek adatkezelésre csak célhoz kötötten és csak jogi felhatalmazás alapján van lehetősége. Annak érdekében, hogy jogsértés esetén az ügyész intézkedni tudjon, értelemszerűen szükség van arra, hogy jogszerűen hozzáférjen adatokhoz. Az adattovábbításra is csak indokolt esetben kerülhet sor, és azt minden esetben dokumentálják.*

A kormány éppen a kritika lényegét kerüli meg, mert az adatokhoz való hozzáférés jogszerűségéről az Ütv. ugyan gondoskodik, de úgy, hogy az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvénynek az adatkezelésre vonatkozó előírásaitól messze elmarad. Abból a kötelezettségből, hogy „[k]ötelező adatkezelés esetén a kezelendő adatok fajtáit, az adatkezelés célját és feltételeit, az adatok megismerhetőségét, az adatkezelés időtartamát, valamint az adatkezelő személyét az adatkezelést elrendelő törvény, illetve önkormányzati rendelet határozza meg” [5. § (3) bekezdés], az Ütv. alig teljesít valamit.

5. Az ügyész közérdekvédelmi tevékenysége

A VB szerint az Alaptörvény és az Alaptörvény átmeneti rendelkezései fényében „az ügyészség alkotmányos pozíciója – helyesen – a büntetőjogra fókuszált, ugyanakkor a sarkalatos törvények sokkal szélesebb hatáskörökkel ruházzák fel az ügyészséget a büntetőjog területén kívül is” (Vélemény 13.).

A/ Az Ütv. széles hatáskört biztosít az ügyészeknek arra, hogy magánfelek viszonyaiba avatkozzon be (27. §). Bár erre szűk esetkörben szükség lehet, **azokat a közérdekvédelmi feladatokat, amelyek ilyen ellenőrzési és perlési jogosultságokat lehetővé tesznek, rögzíteni kell az Ütv.-ben, és szűken kell meghatározni** (Vélemény 35.).

Megjegyzések Ad 39: *A Kormány arra hivatkozik, hogy a szabályozás összhangban van a polgári perrendtartásról szóló 1953. évi III. törvény 9. §-ával, és ezzel érvel, hogy azon ritka esetekben, amikor a kötelezett nincs abban a helyzetben, hogy jogaiért fellépjen, és megbízott ügyvédje sincs, a magyar jog hagyományosan az ügyészt hatalmazza fel félként a részvételre, a felhatalmazás eseteit pedig külön törvények rögzítik. A Kormány szerint az Ütv. rendelkezik egyes esetekről (házasság érvénytelensége, holtta nyilvánítt), és elismeri, hogy még továbbiakkal is ki lehetne egészíteni a törvényt. Azt is hangsúlyozza, hogy ez nem „felügyeleti jog”, hanem annál jóval kevesebb, és szerinte éppen ez jelzi a szovjet-típusú „általános törvényességi felügyeleti jog” lebontása irányába tett erőfeszítést.*

A Kormány állításával szemben az Ütv. nem határozza meg még példálózó jelleggel sem azt, hogy az ügyész mikor avatkozhat be a magánfelek viszonyaiba. Ha a jogalkotó komolyan venné a szovjet típusú ügyészség átalakítását, akkor az egyéni jogok védelme körében valóban csak a legszükségesebb, jól definiált esetekben hatalmazná fel az ügyészt mások jogainak érvényesítésére. (Ezzel kapcsolatban érdemes utalni arra, hogy a VB a legfőbb ügyész hasonló jogát alkotmányjogi panasz eljárás kezdeményezésére más helyett szintén fenntartással fogadja – lásd Vélemény 31. és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényről szóló vélemény 29. pontját).

B/ A VB szerint helyes az a törekvés, hogy az ügyészséget megfosszák a szovjet örökség részét képező általános felügyeleti tevékenységében rá ruházott túl széles hatásköröktől. Ezeket a bíróságoknak (a rendes bíróságoknak, a közigazgatási bíróságoknak és az alkotmánybíróságnak) és az ombudsmanoknak kell átvenniük. Az új magyar szabályok próbálják ezt a felfogást követni, azonban

az ügyész hatáskörei még mindig túl kiterjedtek. (Ütv. 29. §) A büntető területen meglévő hatásköreivel együtt az ügyészség az állam közigazgatási cselekvései egyik általános ellenőrző szervének tekinthető. Ugyanakkor ezeket az erős hatásköröket nem ellensúlyozzák az elszámoltathatóság megfelelő eszközei. (Vélemény 37–39.)

Megjegyzések Ad 41–43.: *A Kormány válaszában leszögezi, hogy az ügyészség nem általános felügyeleti szerve a közigazgatásnak. Sőt, csak akkor kérheti a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát, ha a közigazgatási szerv nem ért egyet az ügyésszel, hiszen ha az ügyészi felhívásra módosítja a közigazgatási szerv a határozatot, akkor nem lesz eljárás. Az ügyészi hatásköröket egyébként is csak az Ütv. 26.§-ában lefektetett elvek fényében lehet értelmezni.*

Az Ütv. 29. § (1) bekezdését nehéz máshogy olvasni, mint ami általános felügyeleti jogkörrel ruházza fel az ügyészt, hiszen az ügyész által törvénysértőnek ítélt döntés végrehajtását az ügyész felhívására a felhívás címzettje köteles azonnal felfüggeszteni [29. § (3) bekezdés].

6. Az ügyészi testületek

A/ Az Üjt. 14. §-a szerint az ügyészeket a legfőbb ügyész nevezi ki, első alkalommal három évre, azt követően pedig határozatlan időre. A VB szerint a jogszabállyal az a probléma, hogy nagyon széles hatáskört ruház a legfőbb ügyészre, amellyel vissza lehet élni, ha az rossz emberhez kerül. Márpedig a jogszabályokat, amennyire csak lehetséges, úgy kell megalkotni, hogy a visszaélés lehetőségével szemben is védelmet biztosítsanak, hiszen nem mindig a megfelelő embereket nevezik ki fontos állami hivatalokba. Más szóval szükség lenne a legfőbb ügyész által gyakorolt adminisztratív és vezetői hatáskörök erősebb kontrolljára. Például a jogszabály megköveteli a különböző ügyészi tanácsokkal történő konzultációt, de azt már nem, hogy azt figyelembe is vegyék. Amennyiben a legfőbb ügyész nem fogadná el valamelyik tanács álláspontját, a VB szerint azt egy indokolt döntésben kellene megtennie, és az elutasítás tényét indokolt volna nyilvánosságra is hozni.

A VB ezzel kapcsolatban érinti azt a kérdést is, hogy az Üjt. által létrehozott tanácsok kizárólag ügyészekből állnak, és nincs olyan fórum, ahol a „felhasználók” tudnának felszólalni – az ügyvédek, a civil szféra képviselői vagy éppen a bírák. Egy vegyes összetételű tanács előnye, hogy lehetővé teszi az ügyészek számára azt, hogy a társadalom tagjaitól rendszeres visszajelzést kapjanak a munkájukról, és egy ilyen testület értékes tanácsokkal vagy információval láthatná el az Országgyűlést is. Ezért ésszerűnek tűnik egy minimális külső részvételt biztosító ügyészi tanácsot létrehozni, például a meghatározott szint fölötti ügyészi kinevezésekkel kapcsolatban. Ez nem korlátozná (és nem szabad korlátoznia) a legfőbb ügyészt abban, hogy a kinevezések tárgyában a végső szót ő mondja ki. **Különösen akkor, amikor a legfőbb ügyész nagy hatáskörrel rendelkezik – mint Magyarországon –, egy ügyészi tanács, bárhogy álljon is össze, fontos részét képezheti a demokratikus fékek és ellensúlyok rendszerének.** Az Országgyűlés önmagában nem képes hasonló rendszeres kontrollt gyakorolni. (Vélemény 46–51.)

Megjegyzések Ad 51–56.: *A legfőbb ügyész kizárólagos szerepe az ügyészek kinevezésében az egy kézről irányított szervezet hierarchikus felépítéséből következik, és ebből következik a legfőbb ügyész egyszemélyi felelőssége*

is. (A VB által javasolt irányt (inspektorátus) a Kormány barciasan Trockij Vörös Hadseregének modelljéhez hasonlítja.) A legfőbb ügyészt különböző döntés-előkészítési mechanizmusok, konzultációk és testületek segítik. Alkalmasság esetén a batározatlan idejű kinevezés automatikusan következik, ezért nincs szükség újabb szereplőre a kinevezésről szóló döntésnél. Alkalmatlanság esetén pedig az ügyész bírósághoz fordulhat, amely felfüggeszti a szolgálati viszony megszüntetésének végrehajtását. Szintén a szervezet hierarchikus felépítéséből következik az, hogy a legfőbb ügyész egyszemélyi felelősséget visel a szervezet működéséért, ezért a véleményét nem kötheti egy ügyészi tanács véleménye. Annak bevezetését megfontolja, hogy az ügyészi tanácsot értesíteni kelljen a véleményétől való eltérés indokairól. Viszont azt is megjegyzi, hogy az elvetett javaslatok széles nyilvánossága a sikertelen jelentkezők által indított perek elszaporodásához vezetnének, ezért azszal nem ért egyet.

A VB-nek a vegyes összetételű tanáccsal kapcsolatban kifejtett elképzelése a Kormány szerint nem illeszkedik a kontinentális ügyészi modellhez. A legfőbb ügyésznek igenis vannak tanácsadó testületei, például rendszeresen találkozik a helyetteseivel, sőt, az Országos Kriminológiai Intézetet (Üjt. 10. §) is a legfőbb ügyész tudományos tanácsadó testületének tekintendő („a senior advisory beard” sic!). Ebbe a jól működő döntéshozatali folyamatba a Kormány szerint kár volna újabb szereplőket bevonni.

A jelenlegi döntéshozatali mechanizmus egyrészt informális, másrészt súlytalan. Az OKRI-nak sem az a feladata, hogy a legfőbb ügyész tanácsadó testületeként működjön. **A Kormány érdemben nem is mérlegelte a VB javaslatát.** Holott az ügyészi szervezet hierarchikus felépítését és egyszemélyi irányítását az még önmagában nem befolyásolná, ha az ügyészi tanács részvétele a kinevezésekben hangsúlyosabb volna. Sőt, **a legfőbb ügyész egyszemélyi felelősségét csak átláthatóbbá tenné az, ha az ügyészi tanács javaslatától való eltérés esetén a döntés kötelező lenne indokolni.** Ez képezhetné a legfőbb ügyész szélesre szabott döntési kompetenciájának azt az ellensúlyát, amit a VB is hiányol.

7. Fegyelmi és értékelési eljárások

A/ Bár van lehetőség bírói jogorvoslatra az ügyészek munkájának téves vagy nem valós minősítésével szemben [Üjt. 52. § (4) bekezdés], az 51. § (2) bekezdése szerint alkalmatlan minősítés esetén a minősítés ismertetésekor fel kell szólítani az ügyészt, hogy harminc napon belül mondjon le ügyészi tisztségéről. A VB szerint **alkalmatlan minősítés esetén először egy belső jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani, amit a bírósághoz való fordulás lehetőségének kell követnie.** (Vélemény 66.)

Megjegyzések Ad 71.: *Az ügyész nem köteles a felszólítás alapján lemondani, és fellebbezhet a lemondási kötelezettség alóli mentesítés érdekében. A „külső” jogorvoslat lehetősége pedig szükségtelenné teszi a „belső”.*

A Kormány ellenvetésének nincs jogszabályi alapja, sőt, az Üjt. 36. § (2) bekezdése értelmében ha az ügyész magától nem mond le, akkor a legfőbb ügyész menti fel hivatalából. Az Üjt. 52. § (1) bekezdése szerint a minősítést annak ismertetése előtt három nappal át kell adni az ügyésznek, aki arra észrevételeket tehet. Ennek a szabálynak akkor lenne értelme, ha megtett észrevételek ismeretében születne meg a döntés a felmentésről, vagyis az első minősítés ideiglenes minősítés lenne, amely az érintett ügyész által közölt észrevételek alapján még változhat addig, amíg sor kerül az Üjt. 52. § (1) bekezdés szerinti szóbeli ismertetésre.

B/ Az Üjt. 53. § (5) bekezdése szerint, ha az utasítást az ügyész jogszabállyal vagy jogi meggyőződéssel 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 VB megfelelőnek tartja, mindazonáltal megjegyzi, hogy az utasítás jogellenességére vonatkozó állításnak nem csupán azzal a következménnyel kell járnia, hogy 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 megszüntetéséről döntenie.** (Vélemény 69.)

Megjegyzések Ad 74.: *A Kormány szerint az indokolással ellátott utasítás nem kompatibilis a centralizált irányítással és a legfőbb ügyész egyyszemélyi felelősségével.*

Az utasítások esetleges jogszabály-ellenessége elég komoly ahhoz, hogy indokolt legyen legalább egy ügyészi tanácstól kérni annak értékelését, mielőtt mentesítik az illető ügyészt az ügy elintézése alól. Erre akár a mentesítés után is sort lehet keríteni, ami korántsem inkompatibilis a centralizált irányítással.

C/ Az Üjt. 86. § (1) bekezdése szerint a fegyelmi eljárást a 85. § (1) bekezdésében említett fegyelmi jogkört gyakorló személy rendeli el indokolt írásbeli határozattal. Az Üjt. 148. § f) pontja alapján pedig a fegyelmi felelősségre vonásra a munkáltatói jogkör gyakorlója jogosult. A fegyelmi felelősségre vonásról azonban nem dönthet a felettes ügyész, mert ő így egyszerre vádló és bíró, mint az inkvizitórius rendszerben. **A VB szerint a fegyelmi ügyek eldöntésére sokkal alkalmasabb volna az ügyészi tanács valamilyen formája.** (Vélemény 77.)

Megjegyzések Ad 83: *A Kormány arra hivatkozik, hogy a bíróságok kivételével minden szervezetben az a helyzet, hogy a fegyelmi felelősségre vonásra a munkáltatói jogkör gyakorlója jogosult. Az ügyészi tanács, mivel az az adott ügyész hivatal érdekeképviseleti szerve, nem alkalmas a fegyelmi jogkör gyakorlására, de egy külön erre a célra létrehozott testület felállítását megfontolandónak tartja.*

A sokszor hivatkozott hierarchikus felépítés miatt helytelen az, hogy a felettes ügyész gyakorolja a fegyelmi jogkört, erre a feladatra mindenképpen érdemes volna egy külön szolgálati testületet létrehozni.