Az Eötvös Károly Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért közös véleménye az elfogadott igazságügyi törvénycsomagról

A kormánytöbbség 2011. november 28-án elfogadta, a köztársasági elnök pedig december 2-án kihirdette az bíróságok szervezetéséről és igazgatásáról, a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, az ügyészségről, valamint a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló törvényeket. A három szervezet elemezte e törvényeket.

Vélemény a bíróságok új igazgatási rendszeréről

A bíróságoknak a politikai berendezkedésben elfoglalt pozíciója, függetlenségük garantálása azon kevés elemek egyike, amely alapján egyértelműen eldönthető, hogy egy állam jogállam-e. A bíróságok a végrehajtó hatalom törvényes működésének, és a jogok – köztük az alapvető rangjelzéssel bíró egyéni szabadságok – érvényre juttatásának végső letéteményesei. E funkcióknál fogva az igazságszolgáltatás politikai semlegessége, az eljáró bírák függetlensége olyan horderejű kérdés, amelynek szervezeti, személyi és egyéb feltételeit a jognak *intézményesen* kell garantálnia. Amikor a függetlenség garanciáiért kiáltunk, nem a bírák tisztességét vonjuk kétségbe. Hanem azt tartjuk szem előtt, hogy a modern demokráciák soha nem a közhatalom-gyakorló személyek morális integritásától, hanem intézményi megoldásoktól várják a joguralom megvalósulását.

A Kormány 2011 októberében az Országgyűlés elé terjesztette a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról (új Bszi.), valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló (új Bjt.) törvényjavaslatokat, november 28-án pedig az Országgyűlés el is fogadta ezeket. A jelenlegi kormánytöbbség, amikor e sarkalatos törvényekről szavazott, nem először döntött az igazságszolgáltatás alapvető kérdéseit érintő javaslatokról. Itt mindenekelőtt a semmisségi törvényre és a bírói kar egyharmadának nyugdíjba küldésére kell utalnunk.[1] Utóbbi következtében jövőre a tapasztalt bírákat olyan új bírák váltják fel, akik egyhetes gyorstalpaló tanfolyamon sajátították el azt, amit egy büntető vagy polgári ügyszakban eljáró bírónak feltétlenül tudnia kell.[2] Emellett – a bírósági titkároknak adott jogkörök folytán – ma bírói kinevezés nélkül is lehet ítélkezni, sőt szankcióként akár szabadságvesztést jelentő elzárást kiszabni. A jövőben a vádat emelő ügyészek egyes ügyekben maguk választhatják majd meg az eljáró bíróságot, megfosztva ezzel a terheltet a törvényes bírájuktól. Bizonyos – kiemelt ügyekben – nem érvényesül majd az eljárás alá vont személyek védelemhez való joga,[3] és került az Országgyűlés elé már olyan javaslat is, amely kizárta volna annak lehetőségét, hogy a tanúmeghallgatáson ügyvéd is jelen lehessen.

A listának ezzel még nincs vége: a kormánypártok – a bírói függetlenségnek adott kegyelemdöfésként – elmozdítják posztjáról a Legfelsőbb Bíróság és az Országos Igazságszolgáltatási

[1] http://www.ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=452.
[2] http://mba.birosag.hu/engine.aspx?page=mba_kozpontikepzesiterv.
[3] Ezeket a módosításokat a 2011. évi LXXXIX. törvény iktatta be.

Tanács jelenlegi elnökét, Baka András is, akit az Országgyűlés 2009-ben hat évre választott meg. Az elmozdítást a javaslat az igazságszolgáltatási szervezetrendszert érő változtatásokkal indokolja, de tudjuk, meggyőző alkotmányjogi érvet nem lehet felhozni a függetlenség esszenciális tartalmaként nyilvántartott elmozdíthatatlanság követelményének áttörése. Ráadásul szemet verő az intézkedés önkényes jellege is: Baka Andrással ellentétben például Szabó Máté általános ombudsman székében marad, holott az Alaptörvény az ombudsman-rendszeren is mélyreható szervezeti átalakításokat hajtott végre, és ezt az intézményt is átnevezték (állampolgári jogok országgyűlési biztosáról alapvető jogok biztosára).[4]

Mindezek a változtatások sokat elárulnak arról, hogyan is viszonyul ma a kormányzat az igazságszolgáltatáshoz.

A szabályozás koncepciója

Bár a jogalkotó a most létrehozott bírósági igazgatási rendszert új modellként jellemzi, az elfogadott igazgatási törvény az igazgatás rendszerét nem, csupán az igazgatási természetű döntések meghozatalának mechanizmusát változtatja meg. A jogalkotó szabályozási koncepciója igazodni látszik az elmúlt másfél évben már megszokott törvényalkotási elképzelésekhez, miszerint minden területen az egyetlen üdvözítő megoldás a centralizáció, a hatalom koncentrációja.

Az új igazságügyi szervezeti és igazgatási rendszer valójában nem jelent mást, mint a korábbi igazgatási modell módosítását. A módosítás akár üdvözlendő jogalkotói teljesítmény is lehetne, hiszen az Országos Igazságszolgáltatási Tanács irányította belső igazgatási rendszert sok kritika érte. Az anomáliákra adott válaszként strukturális javaslatokkal élő tudományos munkák[5] is születtek. A bírálatok az OIT működését érték,[6] amiért az a bíróságok függetlenségének alapelvét olyan erővel

---

[4]Az sem tartotta vissza a kormányzatot ettől a lépéstől, hogy annak idején, amikor mi, civilek, továbbá ellenzéki politikusok, de még a Velencei Bizottság is hangot adott azon félelmének, hogy a legfőbb bírói fórum elnevezésének megváltoztatását esetleges főbíró-csere követheti, a kormánypárt nevében nyilatkozó politikusok hevesen tagadták ebbéli szándékukat. Gulyás Gergely például az Inforádiónak adott interjújában kifejezetten úgy nyilatkozott, hogy a Kúria a Legfelsőbb Bíróság jogutóda lesz, az átnevezett testületet pedig továbbra is Baka András vezeti majd. [http://inforadio.hu/hir/belfold/hir-426973].

[5] Fleck Zoltán: Igazságszolgáltatás reform közben, In: Ágh Attila- Tamás Pál -Vértes András (szerk.) Stratégiai kutatások-Magyarország 2015 – A közigazgatási reform új perspektívái, Új Mandátum Kiadó, 2006, 145-166. oldal, http://www.socio.mta.hu/dynamic/3_kozigazgatasi_reform.pdf ; Fleck Zoltán: Bírósági szervezetek és alapjogok, In: Badó Attila (szerk.) A bírói tisztség, a tisztességes eljárás a a politika, megjelenés alatt.

[6] Csak néhány könyv és cikk az elmúlt évekből, amelyek az igazságszolgáltatás igazgatásával foglalkoznak:
Eötvös Károly Közpolitikai Intézet: Bírói függetlenség, számonkérhetőség, igazságszolgáltatási reformok, 2008, http://www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/biroi_fuggetlenseg.pdf
Fleck Zoltán: Bíróságok mérlegen I. –II. kötet. Pallas Kiadó, Budapest, 2008;
Fleck Zoltán: A bírói függetlenség állapota. *Fundamentum*, 2002. 1. szám, 28-38. oldal;
Fleck Zoltán: A bírói hatalom alakulása az elmúlt két évtizedben. In: Sándor Péter - Stumpf Anna - Vass László (szerk.) Magyarország politikai évkönyve: Kormányzati rendszer a parlamenti demokráciában. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2009;
Hack Péter: Az igazságszolgáltatási rendszerek átláthatósága. In: Garai Borbála (szerk.): A Transparency International 2007. évi korrupciós világjelentésének magyar változata. Budapest, Transparency International Magyarország, 2008;

védelmezte, hogy az igazságszolgáltatás működése mintegy bírói belüggyé vált, a bíróságok tevékenysége pedig a nyilvánosság számára nem volt sem átlátható, sem számonkérhető. De a kritika nem kímélte a bírákat és a bírósági vezetőket sem. A belső, önkormányzati igazgatási rendszer következtében ugyanis a bírák maguk közül választhatták meg az igazgatási vezetőket, ezzel a lehetőséggel pedig sajnálatos módon csak annyiban éltek, hogy az egyébként jelentős befolyással rendelkező megyei bíróságok elnökeit választották meg az OIT tagjainak. A megyei bíróságok elnökei így igazgatási jogkörükben eljárva önmagukat ellenőrizték, ellenőrzéseik során pedig értelemszerűen mindig mindent rendben találtak, ráadásul azt is könnyebben elérhették, hogy a saját bíróságuk részesüljön létszámemelésben, vagy az elhúzódó eljárások miatti többletmunkáért járó jutalomban. A belső igazgatási modell tehát az Alaptörvény és az új igazgatási törvény megalkotásának időpontjában jól láthatóan szabályozási korrekcióra szorult.

Mindezek tükrében mit tesz a jogalkotó?

Módosítja ugyan a belső igazgatási modell szabályait, de nem a fent felsorolt problémákra koncentrál, hanem valami egészen másra, a hatékonyság és az időszerűség jelszavai mögé bújva centralizálja az igazgatást, a döntéshozatali mechanizmust a testületi forma helyett egyszemélyesre alakítva át (új Bszi. 65. §).

Az új szabályozás negatív következménye lehet, hogy az igazságszolgáltatás hatékonysága nem lesz mérhető, a koncepcióból ugyanis nem rajzolódik ki, hogy a politikai döntéshozó milyen szempontokat, jellemzőket, statisztikai mérőszámokat tartott szem előtt, amikor állítása szerint a hatékony és időszerű igazságszolgáltatás megvalósítására törekedett. Viszonyítási pontok híján pedig a jövőben bármikor megállapítható lesz a törvény sikere, mondván, a változtatások hatására jobban működnek a bíróságok. Ha nincs mihez mérni a hatékonyságot, akkor ugye kudarc sem érheti a jogalkotót.

Az egyszemélyi vezetés következtében ugyan nem lesz több belső, oligarchikus harc az OIT szervezetében, ezzel szemben az Országos Bírósági Hivatal elnöke a bíróságokat ellenőrizetlenül, és átláthatatlan módon fogja majd igazgatni. A kilenc évre választott (új Bszi. 66. §), de az esetleges sikertelen választás esetén egy életre bebetonozott [új Bszi. 70. § (4)] elnök az OIT valamennyi korábbi hatáskörével (új Bszi. 76. §) felruházva egy személyben dönt például a bírák kiválasztásáról, továbbá igazgatási jogkörében eljárva szabályzatot, ajánlást, határozatot hozhat és ellenőrzi a bírósági vezetők tevékenységét. Az Országos Bírói Tanács (új Bszi. 88.§) bár bírákból áll, de semmiféle érdemi jogkörrel nem rendelkezik, a tévedhetetlen elnök intézkedéseit csak véleményezheti vagy javaslatokat tehet az elnöki döntések módosítására.

Az Országos Bírói Tanács ellenőrzési jogkörében eljárva többek között javaslatot tehet az OBH elnökének a bíróságokat érintő jogszabály megalkotásának kezdeményezésére, véleményezi az OBH elnöke által kiadott szabályzatokat, ajánlásokat, a bírósági fejezet költségvetésére és a költségvetés

---

Hack Péter: A büntetőhatalom függetlensége és számonkérhetősége. Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2008;
Hack Péter: Függetlenség és elszámoltathatóság az igazságszolgáltatásban. Transparency International Magyarország 2007. május 24.

végrehajtására vonatkozó javaslatot, valamint ellenőrzi a bírósági fejezet gazdálkodását (új Bszi. 103.§).

A testületi vezetés valóban nem mentes a problémáktól, amelyeket legegyszerűbben nyilvánvalóan úgy lehet megoldani, ha a jogalkotó felszámolja a testületi működést, és egyetlen személyt állít az igazgatás élére. Az egyszemélyi vezetés viszont egyetlen demokratikus rendszerben sem jelent mást, mint a hatalom veszélyes mértékű koncentrációját.

Bírói függetlenség

Amíg a jelenlegi igazgatási modell problémája éppen az, hogy minden más érdek elé sorolja a bírói függetlenséget, addig az új igazgatási modellben, az egyszemélyi döntéshozatal következtében éppen e védelmezett bírói függetlenség kerül majd veszélybe. Az OIT vezette önigazgatási modellt sokan éppen azért bírálták élesen, mert a bíróságok az autonómiájukat, a bírói függetlenség elvét úgy érvényesítették, mintha az valami önmagáért való cél lenne. Az új törvény viszont olyan szervezeti és igazgatási rendszert alakít ki, amelyben az alkotmányosság abszolút megkérdőjelezhetetlen kritériumaként ismert függetlenséget az új szabályozás maga alá gyűri. Akár a folyamat első lépéseként is értelmezhető, hogy az új Alaptörvényből „kifelejtették" a bírói függetlenség elvének rögzítését. A bírói függetlenség a jogállami rendszerek olyan erős és megkerülhetetlen működési alapelve, hogy már a függetlenség megingásának látszata is súlyos veszélyeket rejt magában.

Az új modellben [új Bszi. 76.§ (5)] a bírák kinevezése – a kúriai bírák kivételével – az Országos Bírósági Hivatal elnökének hatáskörébe tartozik majd. Az elnököt pedig a bírák közül az Országgyűlés választja meg kilenc évre. Akármennyire bölcs, pártatlan és szakmailag elkötelezett lesz is a megválasztott elnök, az a tény, hogy a bírói kinevezési eljárás során a bírói tanács által felállított sorrendtől indokolással ugyan, de bármikor eltérhet [új Bjt. 18. § (3)-(4)], a kinevezett bírák függetlenségének megkérdőjelezéséhez vezethet. A bírói tanács javasolt sorrendje tehát egyáltalán nem köti az Országos Bírósági Hivatal elnökét. Nem arról van tehát szó, hogy az Országos Bírósági Hivatal elnöke megvétózhatja valamely bíró kinevezését, hanem teljes szabadságot kap a kinevezendő bírák meghatározásában, aminek egyetlen korlátja, hogy döntését indokolnia kell.

További veszélyt jelent a függetlenségre az új Bszi. 62.§ (1) bekezdésében biztosított elnöki jogkör, miszerint az Országos Bírósági Hivatal elnöke az ügy elbírálására az illetékes bíróság helyett kivételesen más, azonos hatáskörű bíróságot jelölhet ki, ha az ügy elbírálása a bíróság rendkívüli és aránytalan munkaterhe miatt ésszerű időn belül másként nem biztosítható. A jogalkotó a hatékonyság égisze alatt fosztja meg a jogkereső közönséget törvényes bírájától, mindezzel pedig nem ér el majd mást, mint hogy az így kijelölt bíróság függetlensége vitatható lesz.

Mindezek alapján úgy tűnik, ha nem eleve a politikai befolyásolás lehetősége a célja, a jogalkotó a hatékonyság oltárán még a bírói függetlenség alkotmányos alapelvét is kész feláldozni.

Hatékonyság és időszerűség

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény általános indokolása szerint az igazságszolgáltatás kiszámíthatóságát és időszerűségét (azaz azt a követelményt, hogy az eljárások ne húzódjanak el indokolatlanul) egyre több kritika érte, a jogalkotói logika szerint pedig a kiszámítható és időszerű igazságszolgáltatás akkor valósulhat meg, ha maga a bírósági szervezet egy hatékony, operatív, a társadalmi és gazdasági változásokra gyorsan reagálni tudó központi igazgatással

rendelkezik. A gyors és operatív igazgatás garanciája – állítja a jogalkotó – az egyszemélyi döntéshozatal.

A hatékony és az időszerű igazságszolgáltatás – a kettő egyébként kéz a kézben jár – bármilyen meglepő állítás is, nem függ a döntéshozatali mechanizmus jellegétől. Fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy a hatékony igazságszolgáltatás nem azt jelenti, hogy a bíróságok minél rövidebb idő alatt minél több határozatot hoznak. A hatékonyság a gyorsaságnál sokkal összetettebb fogalom, többek között azért, mert a hatékonyság kérdésének megítélése maga sem választható el a bírói függetlenség helyzetétől. Hatékony működésről csak akkor beszélhetünk, ha adottak a jogviták elfogulatlan elbírálásának és a végrehajtó hatalom bírói ellenőrzésének feltételei. Hatékonyság tehát csak a függetlenség elvének szem előtt tartása mellett képzelhető el.

Álláspontunk szerint akkor működik hatékonyan a bíróság, ha a nyilvánosság által gyakorolt minőség-ellenőrzés mellett ésszerű időn belül, és nem utolsó sorban számonkérhető, ellenőrizhető módon végzi az ítélkezési tevékenységet.[7] A hatékonyság javítása a minőség-ellenőrzés külső szakmai kontrollján keresztüli megvalósulása, a bírói teljesítmény mérése, a transzparens és így a nyilvánosság által számonkérhető működésen keresztül valósítható meg, de nem szabad elfeledkeznünk a bíróságok ügyfélbarát jellegéről sem. A hatékonyság tehát olyan sokelemű fogalom, melyet bizonyos, hogy nem az befolyásol döntően, hogy a döntéseket egy vagy több ember hozza meg.

Az időszerűségről, az egyes bíróságokon egy, kettő vagy öt éven túli ügyek számáról rendelkezésre állnak a statisztikai adatok, a jogalkotó mégsem hivatkozott egyetlen adatra sem.[8] Ha a minisztérium kodifikációs főosztályán legalább egyvalaki rápillantott volna a bírósági statisztikákra, akkor a jogalkotó számára is látható lett volna, hogy az időszerűség problémái nem országosak, hanem egy-két bírósághoz köthetőek, jellemzően a Fővárosi és a Pest Megyei Bírósághoz.

Az ésszerű időn belüli bírósági eljárások biztosításához elengedhetetlen lenne, hogy végre ne az ügyek számának, hanem az ügyek minőségének alapulvételével alakítsák ki a megfelelő bírói létszámot. Jelenleg azonban az a helyzet, hogy a bírósági létszámgazdálkodást az ügyhátralék száma és aránya határozza meg, minél nagyobb ügyhátralékkal küzd egy bíróság, azaz minél magasabb a több évig elhúzódó ügyek száma, annál nagyobb létszámra tarthat igényt, mondván, hogy a többlet létszám majd behozza a lemaradást. Sajnos ez a létszámpolitika az elmúlt tizennégy évben nemhogy javított, de inkább jelentős mértékben rontott a Fővárosi Bíróság statisztikáin.[9]

---

[7] Lásd erről bővebben: Navratil Szonja: Hatékonyan működnek-e a magyar bíróságok? In: Fleck Zoltán: *Bíróságok mérlegen*. Pallas Kiadó, Budapest, 2008, 17-73. oldal.

[8] A bírósági ügyforgalom adatai a nyilvánosság számára is elérhetőek.
http://www.birosag.hu/engine.aspx?page=Birosag_Statisztikak
Az OIT elnökének parlamenti tájékoztatói is tartalmaznak statisztikai adatokat.
http://www.birosag.hu/engine.aspx?page=OIT_ParlamentiTajekoztatok

[9] Az OIT elnökének 2010. évi beszámolójából: „Az ügyhátralék koncentrációja csökkent, de 31%-a, illetve 12%-a még mindig a fővárosban és Pest megyében volt (2009-ben 36% és 14%).” 24. oldal
„A megyei első fokú peres ügyérkezésen és a hátralékon belül növekedett a területi koncentráció: az érkezések 53%-a, a folyamatban maradt perek 64%-a, az ügyhátralékon belül az egy éven túli peres hátraléknak pedig 70%-a a fővárosban és Pest megyében található.” 29. oldal
http://www.birosag.hu/engine.aspx?page=OIT_ParlamentiTajekoztatok

Nyilvánvaló, hogy a hatékonyabb működés felé a jelenlegi szabályozási környezet elemzésén, és a problémák feltárásán keresztül vezet az út. Szükség van a statisztikai adatok, az ügyteher, a bírói létszám, az ügytípusok szakmai elemzésére, hiszen a jogalkotó csak így képes meghatározni azt, hogy minél kíván gyorsabb, ésszerűbb, vagy épp szakszerűbb bíráskodást kialakítani. A hatásvizsgálatot azonban sajnálatos módon a jogalkotó elmulasztotta lefolytatni, úgy tűnik, egyszerűbbnek vélte valós adatok és elemzések nélkül a centralizált és átláthatatlan, így felelősséggel nem bíró hatalomgyakorlástól várni a megoldást.

Nyilvánosság

Az igazságszolgáltatás átláthatóságát nemhogy nem könnyíti, de még meg is nehezíti az új szabályozás. Az új modell következtében a bíróságok centralizált szervezetrendszere szinte teljes mértékben nélkülözi majd az ellenőrző és kontroll funkciót betöltő nyilvánosságot.

Míg az igazságszolgáltatás nyilvánosságának kiszélesedése egyfajta visszafordíthatatlan nemzetközi trendként jelentkezik,[10] addig hazánk e téren nem átallja szűkíteni azt, csökkentve a nyilvánosság számára hozzáférhető információk körét.

Mindezidáig az OIT határozatai, ajánlásai és szabályzatai, valamint költségvetése, illetve az elnök által évente kötelezően közzétett éves jelentés nyilvánosak voltak, míg a belső határozatok egyáltalán nem, az OIT üléseinek jegyzőkönyvei esetében pedig az azokról készült összefoglaló volt csak megismerhető. Az OIT az elmúlt pár évben éppen az igazságszolgáltatás nyilvánosságát ért szakmai kritikák[11] és a nyilvánosság területén jelentkező folyamatos problémák miatt jól látható módon megpróbált javítani a bíróságok nyilvánossághoz való viszonyán. Azt nem állítjuk, hogy a siker maradéktalan lenne, de annyi bizonyos, hogy a nyilvánosság szintjei bővültek, például az OIT üléseiről immáron mindenki számára megismerhető összefoglalók készülnek. Következésképpen a jogalkotó az igazságszolgáltatás működése átláthatóságának mértékét éppen akkor kívánja szűkíteni, amikor az OIT nyilvánossághoz való viszonya a szélesebb megismerhetőség felé mozdult el, az új szabályozás így nem más, mint erős visszalépés a jelenlegi gyakorlathoz képest.

Az új Bszi. 77. §-a szerint a korlátlan hatalmú OBH elnöknek az OBH működése során hozott határozatait csak a bírák számára elérhető intraneten kell közzétennie. Ami viszont mindenki számára megismerhető lesz, az az elnök éves tájékoztatója, illetve az elnök kinevezési jogkörébe tartozó bírósági vezetők, azaz a Kúria kivételével minden bírósági vezető meghallgatásának jegyzőkönyve. Egyedül a bírósági vezetői állásra pályázók meghallgatási jegyzőkönyve jelent előrelépést a nyilvánosság területén, ez azonban sovány vigasz az elnök tevékenységének totális átláthatatlansága miatt.

Az új Bszi. 103. és 107. §-a az egyébként érdemi funkciók nélkül tevékenykedő OBT működésének megismerhetőségét is csak szűk körben biztosítja. Csupán az OBT éves üléstervét és az ülésekről készült tömör összegfoglalót ismerheti meg a nyilvánosság. Összefoglalót azonban csak a bíróságok igazgatását és a bírák tevékenységét szélesebb körben érintő, a közérdeklődésre számot tartó döntésekről kell készíteni. Azt pedig – természetesen – az OBT maga döntheti el, hogy mi az, ami

[10] Navratil Szonja: Az igazságszolgáltatás nyilvánossága, összehasonlító elemzés. Megjelenés alatt.

[11] Eötvös Károly Intézet: Az igazságszolgáltatás nyilvánossága különös tekintettel a bírósági határozatok nyilvánosságára, 2009.
http://www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/bhgy/birosagok_nyilvanossaga_20090909_vegleges.pdf

közérdeklődésre számíthat. Az ülésekről készült, széleskörű információt tartalmazó jegyzőkönyveket a jogalkotó szintén csak a bírák számára elérhető intraneten teszi megismerhetővé. Egyedül a 103. § biztosít a nyilvánosság számára bepillantást az igazságszolgáltatás rendszerébe: megismerhető lesz az OBT-nak az OBH, valamint a Kúria elnöke bírói és bírósági vezetői pályázatok elbírálása tekintetében folytatott gyakorlatáról szóló véleménye.

Nem lehet megjegyzés nélkül hagyni a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény 77. §-ra vonatkozó részletes indoklásában szereplő súlyos szakmai tévedést.[12] A jogalkotó az átláthatóság fogalmát ugyanis nem a bíróságok és a nyilvánosság viszonyában használja, hanem a bíróságok és a miniszteriális igazgatás közötti információáramlást érti alatta. Az igazságszolgáltatás átláthatóságának és számonkérhetőségének könyvtárnyi irodalma[13] van, az átláthatóság sehol és semmilyen körülmények között nem a végrehajtó hatalom és az igazságszolgáltatási hatalom között információcserét jelenti, hanem a bíróságok feletti ellenőrző hatalom hiánya következtében arra vonatkozik, hogy a nyilvánosság az igazságszolgáltatás mely információihoz férhet hozzá szabadon.

* * *

Vélemény az ügyészségről, a legfőbb ügyészről és az ügyészekről szóló új törvényekről

Az Országgyűlés 2011. november 28-án új törvényeket hozott az ügyészségről (Ütv.), valamint a legfőbb ügyész és az ügyészek jogállásáról (Üjt.).[14] Habár az előterjesztő igazságügy-minisztérium „reformnak" nevezte a törvénycsomagot, ahogy a bíróságok, úgy az ügyészség esetében sincs szó ilyesmiről.[15] Formai értelemben nem lehet reformnak nevezni egy olyan javaslatcsomagot, amelynek kidolgozását nem előzi meg alapos szakmai előkészítés és nyilvános vita. Márpedig a jogalkotó jelen esetben is folytatta azt a gyakorlatot, hogy nem biztosít elég időt a véleményezésre: az igazságügyi minisztérium honlapján megjelent huszonkilenc és kilencvenhét oldalas törvénytervezeteknek a megolvasására egyetlen nap állt rendelkezésre. De ami igazán sajnálatos, az az, hogy tartalmi értelemben sem beszélhetünk reformról, mert az új törvények nem javítanak az intézmények működésén. Holott indokolt lett volna a megkülönböztetett figyelem és a szakmai előkészítés, hiszen

---

[12] „Tekintettel arra, hogy a központi igazgatási hatáskör a bírósági szervezeten belül került elhelyezésre, fokozott figyelmet szükséges fordítani az OBH elnök működésének kellő átláthatóságát garantáló szabályozás kialakítására."

[13] Guiseppe Di Federico: Independence and Accountability of the Judiciary in Italy: The Experience of a Former Transitional Country in a Comaparative perspective,
http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/DiFedericopaper.pdf;
Wim Voermans: Judicial transparency furthering public accountability for new judiciaries. Utrecht Law Review, Volume 3, Issue 1 (June) 2007.; Nuno Garoupa and Tom Ginsburg: The Comparative Law and Economics of Judicial Councils, Berkley Journal of International Law, 2009.02.20.; Due Proces of Law Foundation: Disclosing Justice, A Study on Access to Judicial Information in Latin-America, Published by the Due Process of Law Foundation (DPLF) with the support of Open Society Justice Initiative, 2007, http://www.dplf.org/uploads/1196288246.pdf;
Report on Access to Judicial Information, Open Society Justice Initiative, 2009, http://right2info.org/resources/publications/Access%20to%20Judicial%20Information%20Report%20R-G%203.09.DOC/at_download/file

[14] 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.

[15] A bíróságról szóló törvényekről külön véleményt írtunk.

az ügyészségnek (akárcsak a bíróságnak) a közjogi struktúrában elfoglalt pozíciója kulcsfontosságú egy egészségesen működő alkotmányos demokrácia szempontjából.

A szabályozás koncepciója

Egy demokratikus jogállam ügyészségének hagyományosan az a feladata, hogy érvényesítse az állam büntetőigényét és érvényre juttassa az állam hivatalos büntetőpolitikáját, de ezen túl – jellemzően az európai országokban – szigorú feltételek mellett közérdekből perelhet is, illetve törvényességi felügyeletet is elláthat. Ha a büntetőpolitika érvényesítését várjuk az ügyésztől, akkor a szervezetet indokolt a végrehajtó hatalom alá rendelni, az igazságügy-miniszter (normatív) irányítására bízni a feladatait. A büntetőpolitika érvényesítése ugyanis a mindenkori kormány büntetőpolitikájának érvényesítését jelenti, amelyért a kormány felelős. Így az ügyészség tevékenységéért is a kormánynak kell viselnie a politikai felelősséget. Ha viszont a törvényesség biztosítását és az állami büntetőigény körén kívül eső közérdek érvényesítését is elvárjuk tőle, akkor nagyfokú autonómiát és valódi politikai függetlenséget kell élveznie az ügyészségnek. Nemcsak más hatalmi ágaktól kell elválasztani, hanem indokolatlan az erős centralizáció és a felettes ügyésznek biztosított széleskörű utasításadási jog.[16] E két modell elemei a magyar ügyészség struktúrájában és jogosítványaiban azonban keverednek.

Az ügyészség szervezete a rendszerváltás ellenére még mindig a szovjet mintát követi. A most hatályon kívül helyezett ügyészségi törvény még 1972-ből való, és bár a közjogi függetlenséget 1989-ben biztosították,[17] azóta csak felemás átalakítások történtek, átfogó reformra nem került sor. Ennek eredményeképpen a magyar ügyészi rendszer vegyíti a fenti modellek egyes elemeit, a jogállami működés szempontjából nem túl szerencsésen. Az ügyészi szervezet a legfőbb ügyész választásán keresztül parlamenti ellenőrzés alá tartozik, az igazságügyi minisztertől és a kormánytól formálisan független. Ugyanakkor egy szigorú utasításos rendszerben működő, széles ellenőrzési és perlési jogokkal felruházott hierarchikus szervezet, ami legfőbb ügyész személyén keresztül könnyen válhat az aktuális kormányzat politikai fegyverévé anélkül, hogy bárki is politikai felelősséget viselne e könnyen veszélyessé váló szervezet működtetéséért. Ezt a szerkezeti problémát az új törvények nem orvosolják.

Az ügyésznek mind a büntetőeljárásban gyakorolható jogosítványai, mind a magánjellegű jogviszonyok tekintetében élvezett közérdekű perlési jogosítványai szélesebbek annál, amit az önálló ügyészség működése indokol. E széleskörű jogosítványok gyakorlása így könnyen járhat azoknak az alapjogoknak a sérelmével, amelyek a természetes és jogi személyek autonómiáját védik. A büntetőeljárásban a váddal való szabad rendelkezés, a magánjellegű viszonyokban pedig a törvényességi felügyelet és közérdekű perindítási jog az, ami csak szűk körben fér össze a személyes autonómiával. Az ügyésznek az igazságszolgáltatásban betöltött szerepe szempontjából az új törvény valójában visszalép azon az úton, amelyen az Alkotmánybíróság az ügyész közérdekű perlési jogának korlátozásával elindította,[18] majd a büntetőeljárási reform a pótmagánvád bevezetésével[19] folytatta az

---

[16] Hack Péter: 'Az ügyészség, a velünk élő múlt'. 10 Beszélő (2005) 12. http://beszelo.c3.hu/cikkek/az-uegyeszseg-a-veluenk-elo-mult

[17] Lásd az 1989. évi XLVI. törvény 12. §-át, amely a legfőbb ügyész mandátumát elválasztotta a parlamenti ciklustól, illetve deklarálta az ügyészség pártpolitikától való függetlenségét.

[18] Lásd az 1/1994. (I. 7.) AB határozatot

[19] Lásd a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) 53. §-át

ügyészi túlhatalom korlátozását. Holott éppen most, az alkotmányozást követő időszakban kellett volna a jogalkotónak ezt a feladatot elvégeznie.

Véleményünk szerint a jogalkotó akkor járt volna el helyesen, ha a valódi reform szellemében a választott ügyészségi modellnek megfelelően alakítja át a szervezetet, annak megfelelően jelöli ki az ügyész feladatait, és csak ezeknek a feladatoknak a végrehajtásához tartozó jogosítványokat biztosítja az ügyészség számára. A hatalommegosztás elvével, amely mellett az Alaptörvény is elkötelezi magát, mind a kormány alá rendelt, mind az önálló ügyészség összhangban lehet. Ha a jogalkotó független ügyészséget hoz létre, akkor nem várhatja el a kormányzati büntetőpolitika közvetlen érvényesítését (ekkor anyagi és eljárási büntetőszabályok megalkotásával befolyásolhatja a jogalkalmazást), és lazítani kell a szervezet centralizáltságán. Ha viszont a kifejezetten a kormányzati büntetőpolitika érvényesítését várja el tőle, akkor a kormány alá kell rendelnie a szervezetet, ám ebben az esetben nem szabad rábízni törvényességi felügyeleti és közérdekű perlési jogokat.

Az új törvények az ügyészség függetlensége és önállósága mellett köteleződik el (Ütv. 3. § (1) bekezdés). Ugyanakkor számos olyan elemet is tartalmaznak, amelyek a kormány alá rendelt ügyészségnek a sajátosságai. Ennek következtében a magyar ügyészségi rendszer továbbra is egy hibrid „modell", amiben az ügyészség egy kontrollálatlan és senkinek sem felelős szervezet. Az új törvények megítélésünk szerint:

- fenntartják a szervezet centralizált jellegét;
- a legfőbb ügyész mandátumát meghosszabbítják kilenc évre, így még jobban elválasztják a tisztséget a parlamenti ciklustól, és tovább erősítik az ügyészségnek a többi hatalmi ággal szembeni önállóságát;
- széleskörű, törvény által nem korlátozott és senki által nem ellenőrzött döntési jogosítványai megnövelik a legfőbb ügyész hatalmát a szervezet irányításában;
- ugyanakkor az ügyész elsődleges feladataként az igazságszolgáltatásban való közreműködést jelölik meg, és ehhez jelentős túlhatalmat is biztosítanak neki a büntetőeljárásban;
- a törvényességi ellenőrzési funkciót nem korlátozzák a közhatalom gyakorlóira, hanem jelentős mértékben kiterjesztik a gazdasági és a civil szervezetek ellenőrzésére is, a közérdekből való perlésnek pedig tág teret engednek.

Az ügyészségi szervezet és a legfőbb ügyész

Az ügyészi szervezet hierarchikus felépítésű, szigorú alá-fölérendeltség és kötelező erejű utasításadási jog jellemzi (Ütv. 3. § (2) bekezdés). A szervezet irányításához tartozó legfontosabb döntések meghozatalának joga végső soron egy ember kezében van, ebből a pozícióból az egész szervezet irányítható. Az egyes egyedi ügyészi intézkedések így nem is önálló döntésen alapulnak (mint a bírósági határozatok).

Az ügyészségről szólván is érvényes azonban az az elv, hogy a helyes működés nem lehet a vezető személyének (a személy kiválasztásának) a függvénye – éppen ellenkezőleg, ha csak a vezető személyétől, jellemétől függ a működés (márpedig hierarchikus szervezetek esetében ez így van), az nagy veszélyeket rejt magában. Alkotmányos demokráciában az törvényi biztosítékok képesek elhárítani ezeket a veszélyeket. Sajnos, e garanciák hiányoznak az új törvényből.

Különösen veszélyessé azért válhat a legfőbb ügyész pozíciója, mert a tisztség erős utasításadási joggal jár együtt. „Az ügyészek a legfőbb ügyésznek alárendelten működnek, számukra utasítást csak a legfőbb ügyész és a felettes ügyész adhat." (Ütv. 12. § (1) bekezdés) A legfőbb ügyész utasítással szabályozhatja a hatásköri és illetékességi szabályokat (Ütv. 8. § (3) bekezdés), és bármilyen ügyészi feladat ellátására önálló ügyészséget létesíthet (Ütv. 8. § (2) bekezdés). Szintén utasítással felülírhatja a törvénynek a felettes ügyészt meghatározó szabályait, azaz elvonhatja az ügyészt a törvény szerint kijelölt felettesétől (Ütv. 12. § (4) bekezdés). A felettes ügyész (legfőbb ügyész, megyei főügyész) egyébként utasíthatja az alárendelt ügyészeket, bármely ügy elintézését saját hatáskörbe vonhatja, vagy arra másik ügyészt jelölhet ki (Ütv. 13. § (1) bekezdés), és még a gazdasági igazgatási feladatokat is ő gyakorolja az alája rendelt ügyészségeken (14. § (2) bekezdés). A legfőbb ügyész pedig a határozatlan időre szóló vezetői kinevezéseket is indokolás nélkül bármikor visszavonhatja (Üjt. 25. § (1) bekezdés). Az utasítási és felügyeleti jogok sorolásakor a törvény csak arra nem tér ki, hogy pontosan milyen anyagi és eljárásjogi garanciák mellett gyakorolhatók e jogok. A törvény teljesen szabad kezet ad a legfőbb ügyésznek.

Az ügyész bármilyen feladata ellátása körében adatszolgáltatásra kötelezhet bármely más közhatalmi szervet, gazdálkodó vagy más szervezetet, hovatovább még a bíróságon keletkezett iratokba is korlátozás nélkül betekinthet (Ütv. 4. § (3) bekezdés). A legfőbb ügyész szintén utasításban, igen tág keretek között határozhatja meg azt is, hogy az ügyészség milyen személyes és különleges adatokat kezelhet (Ütv. 31. § (1) bekezdés). Az adatvédelmi biztos még a törvény elfogadása előtt komoly fenntartásainak adott hangot a személyes adatok kezelésére vonatkozó felhatalmazásokkal kapcsolatban (Ütv. V. fejezet): „A jogbiztonságot, így a demokratikus jogállamiságot is sérti, ha a legfőbb ügyész ki nem hirdetett belső normában határozhatja meg, hogy a polgárok információs önrendelkezési joga mely személyes adataik esetében korlátozható […] a közrendvédelmi tevékenységhez kötődő adatkezelés esetében hiányzik annak meghatározása, hogy az ügyészség kikről gyűjthet adatokat."[20] A jogalkotó azonban nem vett tudomást a kritikáról. Tekintettel arra, hogy az ügyészi határozatokkal szemben nem áll rendelkezésre bíró jogorvoslat, hanem csak a felettes ügyésznél lehet a határozat felülvizsgálatát kérni, a szervezet centralizáltsága folytán a felettes ügyésznek a saját maga által utasított ügyész döntését bírálja felül. Az Ütv. minden további nélkül fenntartja azt a hibás utaló szabályt, mely szerint a legfőbb ügyészre az országgyűlési képviselők mentelmi jogával kapcsolatos eljárási szabályokat kell alkalmazni (Ütv. 3. § (6) bekezdés). Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló törvény úgy szól, hogy a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt a vádirat benyújtásáig a legfőbb ügyész terjeszti elő az Országgyűlés elnökéhez.[21] Vajon akad-e olyan legfőbb ügyész, aki adott esetben saját mentelmi jogának a felfüggesztését kérné?

Az új törvényeknek azok a rendelkezései, amelyek a legfőbb ügyészt a közjogi méltóságok sorába emelik (részt vehet a Kúria teljes ülésén (Ütv. 11. § (2) bekezdés a) pont),[22] javadalmazása tekintetében pedig a Kúria elnökével azonos beosztásúnak minősül (Üjt. 58. § (2) bekezdés)), jelzik, hogy a jogalkotó legalább akkora jelentőséget tulajdonít az ügyésznek az igazságszolgáltatásban, mint magának a bírónak. Az ügyész még abban is közreműködik, hogy a bírósági eljárásban a törvényeket helyesen alkalmazzák (Ütv. 2. § (1) bekezdés f) pont). Ez a szabályozási irány a hatalom egységére, nem pedig az Alaptörvényben is deklarált hatalommegosztás elvére épülő államszervezeti felfogást idézi.

---

[20] Lásd http://www.adatvedelmibiztos.hu/abi/index201.php?menu=efomenu&dok=20111124_ABI_1

[21] Lásd az 1990. évi LV. törvény 5. § (2) bekezdését

[22] A legfelső bírói fórum ülésein való részvétel joga a szovjet időkből származik, amit az 1997. évi LXX. törvény szüntetett meg.

Az ügyészség súlyát és a legfőbb ügyész hatalmát a korábbihoz képest pedig tovább növeli a törvény azzal, hogy az eddig különálló katonai ügyészséget integrálja az általános ügyészi szervezetbe mind szervezetileg, mind költségvetését tekintve. Míg korábban a katonai ügyészek a honvédség állományába is tartoztak, és a honvédelmi miniszter irányítása alá is tartoztak, mostantól őket is kizárólag a legfőbb ügyész irányítja. (Ütv. 6. §). (Az integrációt nem tartjuk eleve elhibázott lépésnek – csak a konkrét szabályozásból fakadó centralizáltság fényében ad okot aggodalomra.)

Mindehhez képest az ügyészség deklarált önállósága és függetlensége valójában nem az, aminek lennie kellene: a függetlenségét biztosítani hivatott szabályok leginkább a kontrollálatlanságot biztosítják. Az ügyészség deklarált függetlensége valójában azt jelenti, hogy az ügyészség nem felelős senkinek. Igaz, hogy a legfőbb ügyészt köztársasági elnök javaslatára kétharmados többséggel választja meg a parlament, megválasztása kilenc évre szól, de megbízatása nem az általános öregkori nyugdíjkorhatár elérésével szűnik meg, mint a többi ügyész és bíró esetében, hanem a 70. életév betöltésével, és a megbízatás mindaddig tart, függetlenül a megbízatási idő lejártától vagy a 70. életév betöltésétől, amíg az új legfőbb ügyészt a parlament nem választja meg (Alaptörvény 29. cikk (3) bekezdés, Üjt. 22. § (2) bekezdés). E szabályok elvileg szolgálhatnának arra, hogy megakadályozzák az ügyészségnek bármely parlamenti oldal iránti elfogultságát, de a jelenlegi politikai feltételek között csak arra jók, hogy a kormányzat a saját emberét választassa meg. A jelenlegi legfőbb ügyész gyakorlatilag be lett betonozva a tisztségébe. Tegyük hozzá, hogy a kétharmados többséget maga mögött tudó kormány a függetlenség garanciáját inkább az egyszerű többség kétharmadra változtatásában, mintsem a legfőbb ügyész újraválaszthatóságának kizárásában látta.[23] (E szabályokat még tavaly novemberben fogadta el az Országgyűlés, a jelenlegi legfőbb ügyészt már így választották meg 2010. december 14-én.) A legfőbb ügyész személyén keresztül az ügyészség tehát nincs alárendelve a kormánynak, így annak politikai felelősségét nem osztja (a kormányváltás nem lesz hatással a legfőbb ügyész személyére), de nem felelős a parlamentnek sem: a legfőbb ügyésznek csupán be kell számolnia évente a tevékenységéről, a képviselők pedig csak kérdést tehetnek fel neki.[24]

A legsúlyosabb vád, ami alkotmányos demokráciában egy közhatalmat gyakorló szervet érhet, az a kontrollálatlanság. A jogállami kontroll hiánya az, aminek egyenes következménye az önkény és a politikai korrupció. Az ügyészség történetesen a legsúlyosabb kötelező jogosítványokkal rendelkezik, és az új törvények hatálya alatt a magyar ügyészségnek nincs se féke, se ellensúlya. A legfőbb ügyész személyén keresztül szabadon felhasználható hatalmi törekvések eszközeként.

A büntető igazságszolgáltatásban való közreműködés

A közvádlói szereppel kapcsolatban a jogalkotó nem oldotta fel azt az ellentmondásos helyzetet, hogy miközben a szervezetet nem rendeli kormányzati irányítás alá (Ütv. 3. § (1) bekezdés), az ügyészek a kötelezettségeiket legjobb szaktudásuk szerint teljesítik (Ütv. 7. § (2) bekezdés), ám a szervezet tagjaiként egyedi ügyekben a legfőbb ügyész utasításainak teljes mértékben alá vannak vetve. Azok a szakmai és összeférhetetlenségi követelmények (Üjt. 11-13. §§ és V. fejezet, Be. 31-34.

---

[23] http://www.ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=374

[24] A parlamenti ellenőrzés azt követelné, hogy interpellálható is legyen, ahogyan azt az 1989-es Alkotmány tartalmazta is, ám az Országgyűléssel szembeni felelősségnek ezt az intézményét tavaly szintén megszüntették. (Az interpellálhatóság nem egyedi ügyekben hozott döntésekre vonatkozik, lásd a 3/2004. (II. 17.) AB határozatot.)

§§), amelyeknek egy ügyésznek meg kell felelnie, s amelyek alkalmassá teszik őt a vádképviseletre, indokolatlanná teszik azt a fajta alávetettséget, amelyet a vezető ügyészek utasításadási joga jelent. Ennek következtében az állam büntetőigényének érvényesítéséért sem a kormányzat, sem az egyes ügyész nem felel, hanem az is a legfőbb ügyészen múlik. Ám ő, mint láttuk, felelőtlen.

Problematikusnak tartjuk a rendszernek azt a hatását, hogy a vád fölötti (vádemelés és vádelejtés) ügyészi rendelkezést erősíti (a monopóliumot a pótmagánvád intézménye valamennyire még ellensúlyozza). Ebből a szempontból figyelemre méltó az a nagyvonalúság, amellyel a törvény a büntetőeljárásban meghozható ügyészi határozatokkal (vádemelés és -elejtés, a vád elhalasztása, részbeni mellőzése vagy módosítása, közvetítői eljárásra utalás – Be. 28. § (7) bekezdés) kapcsolatos felülvizsgálati jogot kezeli. Az adott bűncselekményre vonatkozó elévülési időn belül e határozatok és egyéb intézkedések hivatalból felülvizsgálhatók ugyan, de sem megalapozatlanság, sem kifejezett törvénysértés, sem vádemelést megalapozó új tény felmerülése esetén nem kötelező, hanem csak „különösen indokolt" a felülvizsgálat (Ütv. 20. § (2) bekezdés). Holott a bűncselekmények következetes üldözése kötelessége az ügyésznek (Ütv. 16. § (1) bekezdés a) pont), határozatainak megalapozottságáért és jogszerűségéért pedig felelősséggel tartozik (Ütv. 17. § (2) bekezdés).

Az Ütv. is rögzíti azt az elfogadhatatlan hatáskört, amit minden szakmai kritika ellenére már korábban beiktattak a büntetőeljárási törvénybe. Eszerint a legfőbb ügyész a kiemelt jelentőségű ügyekben szabadon dönthet arról, hogy az ügyész mely bíróság előtt emeljen vádat (Ütv. 11. § (2) bekezdés f) pont, valamint Be. 17. § (9) bekezdés). Az, hogy az ügyésznek csak „az eljárás ésszerű időn belül való, illetve soron kívüli elbírálásának biztosítására" kell hivatkoznia, a törvényes bíróhoz való alkotmányos alapjog kiüresítését legalizálja. (Mindennek tetejébe Salamon László december 13-án az Alaptörvényhez benyújtott módosító indítványa ezt a szabadságot minden büntetőügyre kiterjesztené, amíg a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelése nem valósul meg (T/5005/52. szám).[25]

Az ügyésznek a büntetőeljárásban biztosított jogosítványai még élesebb fényben tűnnek fel, ha azzal összefüggésben tekintjük őket, hogy a jogalkotó a védői jogokat pedig csorbítja. A büntetőeljárási törvény legutóbbi módosítása következtében az ún. kiemelt jelentőségű büntetőügyben az őrizet első negyvennyolc órájában a terhelt és a védő érintkezése a konkrét ügy egyedi körülményei alapján az ügyész intézkedésére megtiltható (Be. 554/G. §).

Az ügyész közérdekű tevékenysége

Az ügyészségnek kiemelkedő szerepet ad a törvény abban a tekintetben, hogy mindenki betartsa a törvényeket. Az új törvény jelentősen bővíti az ügyész polgári peres szerepvállalási jogkörét, és megnyitja az utat az 1994-ben alkotmányellenesnek talált általános perindítási, fellépési jog visszaállítása felé. Ismét rá kell mutatnunk arra, hogy az ügyész közérdekű tevékenysége nem önmagában problematikus, hanem amiatt, hogy a jogalkotó csak látszólag kötelezi el magát a független ügyészség modellje mellett. Ha az ügyészség valóban felelős lenne a törvényhozásnak, akkor indokolható volna a közérdek-érvényesítési jogok kiterjesztése (ugyanakkor ez a centralizáltság oldását is megkövetelné).

Az ügyészség a kontinentális jogrendszerekben elfogadott helyzetének megfelelően, és az Ütv-ben is kimondottan, elsősorban a vádfunkciót ellátó szervezet. Ugyanakkor az, hogy a polgári jogviták elbírálásánál az ügyészi közreműködést törvényi rendelkezések lehetővé teszik, önmagában még nem

[25] http://www.parlament.hu/irom39/05005/05005-0052.pdf.

alkotmányellenes (az Alkotmány is ilyen tartalommal szabályozza az ügyészség alkotmányos jogállását, funkcióit és az azokhoz kapcsolódó egyéb feladat- és hatásköröket, az Alaptörvény pedig még lakonikusabban fogalmaz (29. cikk (2) bekezdés d) pont).[26] Az ügyész polgári eljárásban való közreműködése a közérdek érvényesítésére más európai országok jogrendszerében is ismert.

A mostanáig hatályos jogi környezet is lehetővé tette, hogy ügyész akkor is pert indíthasson, ha erre külön törvény feljogosítja. Az ügyésznek biztosított keresetindítási jog akkor nem kifogásolható, ha az ügyész más szerv vagy személy által nem védett magánjogi érdekeket érvényesít, amely igényérvényesítés éppen az egyéb érdekvédelem akadálya vagy nehézsége folytán válik közérdekűvé. Ezek az eljárások többnyire a családjog területére esnek, illetőleg gondnokság alá helyezéssel és megszüntetéssel kapcsolatosak, vagyis azok a jogterületek, amelyeken az ügyésznek hagyományosan is volt eljárás-kezdeményezési joga. Az ügyészi részvételnek a polgári eljárásban egy további fontos területe egyes, a bíróság hatáskörébe tartozó egyoldalú eljárásokban való közreműködés, amelyekben egyedül az ügyészség az a kívülálló szerv, amely a törvénysértések megelőzésében, illetőleg orvoslásában szerepet játszhat és bírósági eljárást kezdeményezhet (pl. egyesületek, alapítványok stb. nyilvántartásba vételével, működésével kapcsolatban).

Ám az ügyészi általános törvényességi felügyeleti jogköre, beleértve a polgári peres és nem peres eljárások törvényességi felügyeletét is, alapvetően a szocialista polgári eljárás szabályozásának a sajátja. A szocialista rendelkezési elvvel nem volt összeegyeztethető az eljárásban közvetlenül érdekelt fél keresetindítási monopóliuma és a törvényhozás az ügyészt mind a keresetindítást, mind a perbeli fellépést tekintve széles körű jogosítványokkal ruházta fel. Az ügyész keresetet indíthatott fontos állami vagy társadalmi érdekből is, és a per bármely szakaszában felléphetett a törvényesség érdekében. Törvény arra is feljogosította, hogy bármely polgári ügy iratait is magához kérje annak megvizsgálása végett, hogy az adott ügyben az eljárás és a határozat, illetve annak végrehajtása megfelel-e a törvényeknek. Az Alkotmánybíróság erről a szovjet típusú általános perindítási, fellépési, fellebbezési és a jogerős ítélet felülvizsgálatára irányuló általános indítványozási jogról állapította meg, hogy alkotmányellenes, mivel sérti a felek magánautonómiáját és a diszkrecionális indítványtételi jogosultság az önrendelkezés alkotmányos jogába való megengedhetetlen állami beavatkozást jelent. Ezért az Alkotmánybíróság az e jogok gyakorlására vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket megsemmisítette. Ennek nyomán az ügyész csak a felek rendelkezési jogának tiszteletben tartása mellett indíthatott keresetet, de csak akkor, ha a jogosult a jogainak védelmére bármely okból nem volt képes. Nem indíthatott az ügyész keresetet olyan jog iránt, amelyet csak jogszabályban meghatározott személy vagy szervezet érvényesíthetett (például házassági bontóper, személyhez fűződő jogok érvényesítése iránti per stb.)

Az Ütv. kísértetiesen emlékeztet erre az alkotmányellenesnek ítélt centralizált, államhatalmi dominanciájú rendszerben kialakított, és azt kiszolgáló ügyészi praxisra. A törvény az ügyész perindítási jogának területeit példálózva sorolja fel (Ütv. 27. § (5) bekezdés), de már a nevesített területek jóval tágabb lehetőséget adnának az ügyész számára a korábbiaknál. A törvényben meghatározott esetek a jelenleginél jóval szélesebb körben fogják lehetővé tenni az ügyészi fellépést, a példálózva felsorolt területek efelől nem hagynak kétséget. Vélhetően nem kell sokat várnunk arra, hogy ezekben a hivatkozott törvényekben jogosítványt kapjon az ügyész a környezet és termőföld védelmére hivatkozva magánjogi ügyletekbe való beavatkozásra, vagy például banki hitelszerződések

[26] Ez az Alaptörvény azon kevés rendelkezéseinek egyike, amelyik kivívta a Velencei Bizottság elismerését. Lásd: *A magyar kormány esete a Velencei Bizottsággal*, 55. pont.
http://tasz.hu/files/tasz/imce/vb_jelentes_final_20110718_pdf.pdf

utólagos felülvizsgálatára, éspedig úgy, hogy a közérdekűséget nem bizonyítani kell, hanem az törvényi vélelemmé válik (27. § (6) bekezdés). Így a jövőben nem zárható ki, hogy az ügyész közérdekűvé minősített bármely ügyben az egyén kifejezett akarata ellenére is éljen keresetindítási jogával. Ezen felül az is lehetséges lesz, hogy törvény által meghatározott esetben olyankor is jogorvoslati jog illesse meg az ügyészt, amikor az eljárásban félként nem vett részt, és a határozatot vele formálisan nem is közölték (27. § (4) bekezdés). Az önrendelkezési jog azonban az egyén autonómiáját az állami beavatkozásokkal szemben is védi. Az ügyész keresetindítási jogának kiterjesztése magánszemélyek jogviszonyaira éppen ezért – még ha az fontos állami vagy társadalmi érdekből történik is – e jog lényeges tartalmára vonatkozik, azaz az emberi méltósághoz való jog szerves részét adó önrendelkezési jog olyan korlátozása, amely alkotmányosan megengedhetetlen.

A jogalkotó a polgári peres és nem peres eljárásokban való fellépéshez még egy olyan eszközt is ad az ügyész kezébe, mellyel a másik fél nem rendelkezhet: közérdekvédelmi tevékenység során felhasználhatja a büntetőjogi tevékenysége során keletkezett személyes és különleges adatot (például perindítás előtt az általa jelentősnek gondolt tények vonatkozásában büntető ügyek aktáiból tájékozódhat – 34. § (1) bekezdés). Ez a felhatalmazás a bűnügyi, tehát különleges adatokkal való visszaélést az ügyész egyik törvényes eszközévé teszi.

Az Alkotmánybíróság idén amiatt állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, mert a jogalkotó az egyesületek törvényességi felügyeletére vonatkozóan egy utaló szabállyal a közigazgatás működése felett gyakorolt ügyészi ellenőrzés szabályait rendelte alkalmazni.[27] Az Alkotmánybíróság szerint az egyesülési jog mint alkotmányos alapjog korlátozását jelentő felügyeleti jogkör csak az alapjog-korlátozásra irányadó mérce alapján adható az ügyésznek. Ehhez képest a nemrég megszavazott egyesülési jogról szóló törvény figyelmen kívül hagyja az Alkotmánybíróság által megfogalmazott követelményeket, és széles körű ellenőrzési jogokkal ruházza fel az ügyészséget az egyesületek tekintetében.[28] Az új egyesületi törvény alapján az ügyész nemcsak törvényszerűség, hanem alapszabályszerűség tekintetében is ellenőrizheti az egyesületek működését (11. § (1)-(2) bekezdés), illetve ellenőrzési feladatának ellátásához teljes körű iratbetekintési jogot biztosít az ügyésznek (15. § (4) bekezdés). Ezek szerint az Országgyűlés máris mulasztásba került, hacsak nem arról van szó, hogy a törvényhozó már nem tekinti irányadónak a ma még hatályos Alkotmányhoz fűződő alkotmánybírósági határozatokat...

Konklúzió

Az ügyészségről és az ügyészekről szóló sarkalatos törvények a törvényhozó megítélésünk szerint tovább folytatja a fékek kiiktatásával és az egyensúlyok megbontásával a magyar jogállam leépítését. Az új törvények nem a törvények által korlátozott, a hatalmat megosztó és az egyéni jogokat tiszteletben tartó államról szólnak, hanem az egyik legfontosabb közhatalmi szervezet és vezetőjének ellenőrizhetetlen, átláthatatlan és a hatalmi önkénynek teret engedő szabályozásról. A törvények elemzése alapján kijelenthetjük, hogy ismét elsietett és elhibázott jogalkotás áldozatává vált a magyar alkotmányos demokrácia.

[27] Lásd a 10/2011. (III. 9.) AB határozatot
[28] http://www.parlament.hu/irom39/04866/04866-0152.pdf