

Ügyészség

Szerző: VARGA Zs. András, JAKAB Hajnalka, VARGA Ádám

Affiliáció: egyetemi tanár, PPKE JÁK / megbízott oktató, PPKE JÁK / megbízott oktató, PPKE JÁK

Rovat: Alkotmányjog

Rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András

Lezárás dátuma: 2020.08.31

Idézési javaslat: VARGA Zs. András – JAKAB Hajnalka – VARGA Ádám: „Ügyészség” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/gyszsg> (2020). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

Az ügyészség a közvádoló, elsődleges feladata az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítése (vádmonopólium). További hatásköreinek nagy része azt a célt szolgálja, hogy az ügyész dönteni tudjon arról, hogy egy adott ügyben vádat emel-e. Emellett azonban a közérdek védelmezőjeként lehetnek büntetőjogon kívüli feladatai is. Az ügyészség szervezeti felépítésének kialakítása nagymértékben függ attól, hogy az adott állam berendezkedése melyik ügyészségi modellt követi. Az alárendelt ügyészségi modellben az ügyészséget a kormány az igazságügyi miniszteren keresztül irányítja. Az irányítás ilyenkor is csak általános jellegű lehet, a végrehajtó hatalom nem jogosult az ügyészségtől konkrét hatásköröket elvonni. Az önálló ügyészségi modellben – amelyet Magyarország is alkalmaz – az ügyészség és a kormány között nincs hierarchikus viszony. Az ügyészség csak az országgyűlésnek tartozik felelősséggel, a többi hatalmi ágtól, állami szervezettől független. Az, hogy az állam melyik modellt követi, nem csupán a hatalommegosztás szempontjából bír jelentőséggel, hanem az ügyészség hatásköreire is kihatással van. Önálló ügyészségi modell esetében az ügyészség hatásköre a közigazgatás törvényességi felügyeletére is kiterjed, mind a normatív, mind az egyedi aktusok vonatkozásában. Az alárendelt ügyészségi modellben viszont az ügyészség maga is a közigazgatás része, így nincs hatásköre a közigazgatás törvényességi felügyeletére. Az alárendelt modellt követő államokban az ügyészség fő feladata a bűnüldözés.

Tartalomjegyzék

1. **Ügyészség vagy vádhatóság?**
2. **A modern ügyészség kialakulása**
 - 2.1. Európai fejlődéstörténet
 - 2.2. Magyarországi fejlődéstörténet
3. **Az ügyészi szervezet és tevékenység modelljei**
4. **Az ügyészség szerepe a büntetőeljárási rendszerben**
 - 4.1. Az ügyészség közérdekvédelmi feladatai
 - 4.2.1. Büntetőjogon kívüli ügyészi tevékenység Európában
 - 4.2.2. Ügyészi közérdekvédelem az Alaptörvény rendszerében
5. **Az ügyészség szervezete**

1. Ügyészség vagy vádhatóság?

[1] A ->bíróságok nagyjából egységes képet mutató szervezeti megoldásaival szemben az egyes országok ügyészségei jóval színesebb képet mutatnak. Talán az egyetlen közös elem az ügyészség büntetőeljárásban betöltött szerepe.

[2] A nyugat-európai gondolkodás az ügyészséget illetően nagyrészt arra a kérdésre keresi a választ, hogy hogyan (és mikor) kell vádat emelni. Még az Európa Tanács is úgy állapította meg – 2000-ben – az ügyészi intézményekre vonatkozó ajánlásában, hogy az ügyészségek a büntető igazságszolgáltatás meghatározó szereplői,^[1] még ha az ajánlás kiegészítő jegyzőkönyve (*Explanatory Memorandum*) említést is tesz arról, hogy „az ügyészek bizonyos országokban más fontos feladatot is elláthatnak például kereskedelmi jogi, magánjogi területen”.^[2] Az ajánlás ügyészi vitájában ez az álláspont világosan kifejezésre jutott.^[3] Kétségtelen tehát, hogy a közvádoló hatóságok büntetőeljárás feladatai – és nem közjogi státusuk vagy büntetőjogon kívüli tevékenységük – állnak az érdeklődés középpontjában.^[4] Az elmúlt években mégis tanúi lehettünk az ügyészségek egyre szélesebb körű nemzetközi aktivitásának, továbbá be kellett látnunk, hogy a közjogi feladataik – legalábbis sok országban – nem jelentéktelenek. Mindkét jelenséget észlelte az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának egyik tanácsadó testülete, nevezetesen az Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsa (*Consultative Council of European Prosecutors, CCPE*),^[5] aminek következtében részletes vélemény^[6] alakított ki az ügyészségek büntetőjogon kívüli feladatairól.^[7] A véleményben a Konzultatív Tanács egyrészt megállapította, hogy „[n]agyon változatos megoldások észlelhetők Európában az ügyészségi hatáskörök tekintetében, ideértve a büntetőjogon kívüli feladatokat is, amelyek az eltérő jogi és történeti hagyományokon alapulnak”.^[8] Másrészt így fogalmazott:

Az Európa Tanács tagállamainak többségében az ügyészségek rendelkeznek legalább néhány nem büntetőjogi feladattal. [21] A hatáskörök változóak és kiterjedhetnek többek között magánjogi, családjogi, munkajogi, közigazgatási jogi, választójogi területekre, miként a környezetvédelem, a szociális biztonság és a sérülékeny társadalmi csoportok, úgymint kiskorúak, értelmi fogyatékosok és szegénységben élők jogainak védelmére is.^[9]

[3] Attól függően, hogy az ügyészségnek csak (vagy szinte kizárólag) büntetőeljárás feladatai vannak-e, avagy kiterjedt magán- és/vagy közigazgatási jogi hatásköröket is kap, szokás beszélni a proszekútor, illetve prokurátor típusú ügyészségről.^[10] A magunk részéről ezt a különbségtételt nem látjuk meghatározónak. A proszekútor elnevezés az angol *to prosecute* (megvádolni) igéből ered, következésképpen alapvetően nem az általunk használt értelemben vett ügyészségre, hanem a vádhatóságra utal, bármelyik állami intézmény is legyen az. Ezzel szemben a prokurátúra elnevezés a francia *procureur* közvetítésével a latin *procurator* főnévből származik (Rómában jelentette a rendre felügyelő rabszolgát, majd a császári kincstár érdekeit képviselő tisztviselőt, Franciaországban pedig a király érdekeinek képviselőjét^[11]). A kétféle ügyészségtípus tehát kétféle történeti fejlődés eredménye, és a proszekútor/prokurátor elnevezés a két történeti szál nyelvi sajátosságának köszönhető. Az angolszász rendszerű ügyészségek ennek megfelelően egyértelműen a végrehajtó hatalomhoz sorolhatók,^[12] míg a francia rendszerűek igazságszolgáltatási szervek, még ha az igazságszolgáltatás másik szervezetétől, a bíróságoktól eltérően az ügyészek személyükben nem is függetlenek, sőt, nyomozó hatáskörük is van. Lényegében ezt a rendszert követik a frankofón (illetve újlatin) államok,^[13] de ugyanezt látjuk Németországban és Ausztriában is.^[14]

2. A modern ügyészség kialakulása

2.1. Európai fejlődéstörténet

[4] Az ügyészség hosszú történeti fejlődés eredményeként jött létre és érte el mai formáját. Kezdetben az egyén maga szolgáltatathatott igazságot saját erejére támaszkodva, sérelmeinek megtorlása nem a közösség feladatát képezte. Az egymással ellentétbe kerülő felek ereje, ügyessége és egyéb körülmények döntötték el a magánharcot. A bűncselekmény megtorlása a magánbosszún alapult. A vádlói jogokat a görögöknél a sértett és rokonai gyakorolhatták Drakón törvényei alapján, majd Szolón törvényeinek köszönhetően a szomszédok, barátok és a cselekmény tanúi számára is megnyílt ennek lehetősége.^[15] A közösség egészének jogai ellen irányuló cselekmények esetén^[16] bármely polgár képviselhetette a vádat. A rómaiaknál ez az intézmény az *actio popularis* intézményének felel meg: népvád esetében bárki megindíthatta az eljárást az elkövető ellen.^[17] A Római Birodalomban, a császárság idején megjelent az úgynevezett *provincia praeses* (a városokban a *civitatis defensor*), aki a bűncselekményeket nyomozta, az elkövetőket üldözte, elfogta. Tehát már ebben az időben felmerült az igény egy olyan szerv létrehozására, amely a (magánérdek mellett) a közérdeket képviseli. A közérdek érvényre juttatásának döntő szerepe volt az ügyészség kialakulásában. A történelmi fejlődés során, a felvilágosodás idején fokozatosan megszűntek a korlátlan jellegű hűbéri államok magánérdekei, és helyüket a közérdek mint az állam legerősebb feladata vette át. A bűncselekmények – mint elsősorban közérdeket sértő cselekmények – megtorlására, az elkövető megbüntetésére az államnak rendelkeznie kellett egy szervezettel. Elsőként a harmadik században született meg a bűncselekmények elkövetőinek hivatalból történő üldözésének gondolata. Ebben az időben az igazság felderítésére hivatott bíró minden lényeges funkciót (így a vádlói feladatokat is) maga teljesített, így a közvádoló szerepét feleslegesé tette.

[5] A IV. században jelentek meg először a vizsgáló rendőri szervek a *curiosi* és a *stationari* intézményeinek keretében, majd a VI. században az egyház szerepének növekedésével a püspökök látták el a büntetőeljárások és végrehajtások feletti felügyeletet. A *procurator* intézménye jóval később alakult ki.^[18]

[6] A XIV. században a *procuratorok* egyszerű ügyvivőkből közhivatalnokokká váltak, az elkövetőt akár a sértett akarata ellenére is bíróság elé állíthatták. Ebben az időben a leggyakoribb büntetés a bírság és a vagyonelkobzás volt, amiben jelentős állami érdekek is szerepet játszottak. Így a *procuratorok* az állami hatalom végrehajtóiként különös figyelmet fordítottak a kincstár érdekeinek szem előtt tartására, és ezzel egyidejűleg a társadalmat ért sérelem megtorlóiként a közösség képviselőivé is váltak. Mindezek alapján megállapítható, hogy a vádhatóság a történelem során tulajdonképpen magától létrejött, mielőtt a törvényhozók formálisan megalkották volna.^[19]

[7] Európában először Franciaországban alakult ki az intézményesült ügyési szervezet. A mai ügyési szervezet elődjét IV. Fülöp hozta létre, a „király emberei” elnevezéssel. A szervezet tisztségviselői a királyi hatalom képviselőjeként széles jogkörökkel rendelkeztek: politikai, jogalkalmazási, vallási és egyéb ügyekben is eljárak. Szerepük mindhárom hatalmi ágban meghatározó volt, a jogszabályok hatályba léptetése, végrehajtásának biztosítása során, valamint a jogalkalmazással összefüggésben felmerülő büntető és polgári jogi ügyekben is fontos feladatokat láttak el.

[8] Franciaországban a XV. században bekövetkezett változásokat a parlamentnek a királyi hatalommal történt gyakori összeütközései váltották ki. A francia államügyész a királyság közvetlen érdekét érvényesítette, a királyi bíróság hatáskörébe tartozó ügyekben kezdeményezte az eljárás megindítását, vádat emelt, büntetést indítványozott, valamint a büntetés végrehajtásáról is gondoskodott. Magánjogi területen képviselte az állam és a korona jogait, főként a jogai gyakorlására képtelen vagy abban akadályoztatott fél (így például a kiskorúak, árvák, távollévők, polgári jogvesztettek) esetében, valamint eljár az egyház és más testületek érdekeit érintő ügyekben. Hatásköri bővítések nyomán céhekkel kapcsolatos tevékenységet, valamint könyvtárak,

jogi egyetemek működésének ellenőrzését is ellátta.^[20] A korona nevében közölte a bíróságokkal a törvényeket, rendeleteket és más szabályzatokat és felügyelte azok betartását.

[9] A szervezeten belül – a mainál jóval kevésbé szigorú – hierarchikus viszony létezett: a főügyész felügyeleti jogokat gyakorolt a királyi ügyvédek, a királyi ügyészek és a főügyvédek felett, utasítási joggal azonban nem rendelkezett velük szemben. A tisztség létrehozásának okai eredendően politikai természetűek voltak, a későbbiekben azonban az ügyészi szervezet működése egyre inkább a közérdek védelmét is szolgáló tevékenység irányába mozdult el.^[21]

[10] Az egyház és az állam sajátos viszonyából eredően vallási ügyekben is felléphetett, indítványozhatta olyan pápai bullák végrehajtásának megtagadását, melyek a francia egyház elveivel, jogaival ellentétesek voltak. A korabeli francia államügyészséget a törvények őreinek is nevezték.

[11] A francia ügyészség ugyanakkor a királytól független intézményként működött, ezért az abszolút hatalomra törekvő királyok igyekeztek a szervezetet saját érdekeiknek megfelelően alakítani.

[12] A XVIII. század végének reformmozgalmai hívták életre – Európában először – Franciaországban a hagyományos ügyészi szervezetet.^[22] Az 1789. évi forradalom gyökeresen átalakította az ügyészség szervezetét és hatáskörét. Az ügyészek 1790-ben csak a törvények megtartásának őrei lehettek, majd 1792-ben a büntetőügyekben indítványtételi jogot kaptak. Később ez differenciálódott a vádemelésre, a büntetés kiszabásának indítványozására, valamint a büntetés végrehajtásának ellenőrzésére.

[13] Franciaországban a napóleoni törvényekben^[23] az államügyészség már közhivatalként jelent meg, feladata az állam érdekeinek bíróságok előtti képviselete volt. Tagjait a *->kormány* nevezte ki, helyezte át és bocsátotta el. Az államügyészség szervezete a bírói szervezetrendszerhez igazodott, vezetőjét az igazságügyért felelős miniszternek rendelték alá, hierarchikus, de független szervezatként az ügyészek saját meggyőződésüknek megfelelően végezheték tevékenységüket. A francia ügyészség a bíróságoktól is függetlenül működött.^[24] Az államügyész jelenléte nélkül nyilvános törvényszéki ülést – sem büntető-, sem polgári ügyben – nem lehetett tartani. Az ügyészi indítvány nem kötötte a bíróságot, annak tanácskozásán az ügyész nem lehetett jelen. Az államügyészség minden bűncselekményt köteles volt az állam nevében üldözni és a közzéadást képviselni. Az ügyész indítványa nélkül bűnvádi eljárást nem indíthattak, a feljelentést is az ügyésznél kellett megtenni. Köteles volt a hivatalból tudomására jutott bűncselekmények miatti eljárást megindítani. Széles körű jogositványokkal rendelkezett, intézkedhetett a gyanúsítottak letartóztatása érdekében, a helyszíni szemlén jelen lehetett, a vizsgálati iratokat megtekinthette. A vizsgálat befejezését követően az iratokat átvette, azokat tanulmányozva intézkedett a vád alá helyezés iránt az illetékes vádtanács előtt. Kidolgozta a vádlevelet és bemutatta a tanúk névsorát. Az ítélet előtt a vádat kifejtette és indokolta.

[14] Európa legtöbb országa – kivéve az angolszász jogrendszereket (*->a common law jogrendszerek*) – a francia mintát vette alapul az ügyészi szervezete kialakításában.^[25] Angliában a vádképviselet három formáját ismerték: magán-, rendőri és egyéb hatóság által ellátott vádképviselet. A rendőri vádképviselet esetében a rendőrség a nyomozati eljárás lefolytatását követően a vád képviseletét is ellátta, a gyakorlatban az ügyész feladatait egy rendőrtiszt végezte, aki a saját – és nem a rendőri szerv – neve alatt járt el. Jogi szempontból a magán- és a rendőri vádképviselet között nem volt különbség. A rendőrfőnök utasításai alakították a helyi vádemelési gyakorlatot, így a rendőrség vádhatósági szerepének egységességéről nem beszélhetünk. Az ügyészként eljáró rendőrtiszt eljárási szempontból a magán-vádképviselőhöz hasonlóan tevékenykedett. Ez azt jelentette, hogy a bíróság (*Magistrates Court*) előtt gyakran hivatalos ügyvivői (*solicitor*) képviselet nélkül jártak el.^[26] Angliában a bíróság előtt a közzéadló 1908-tól kezdődően a *Director of Public Prosecutions* volt, akinek hivatala nem a belügyminiszternek alárendelten tevékenykedett. Felügyeletét a Korona főügyésze (*Attorney General*) látta el, konkrét ügyekben a

közvádlói feladatokat a hivatalhoz tartozó jogászok – esetenként megbízott *solicitorok* vagy *barristerek* útján – látták el.^[27]

[15] További európai megoldásnak tekinthető a XII–XIII. században Velencében a közösség szószólóinak, Firenzében a törvényesség őreinek nevezett intézmények, melyek ugyancsak a mai ügyészi szervezet elődeinek tekinthető, közvád ellátására hivatott szervek voltak.^[28] A későbbiekben egyre inkább elterjedt az a felfogás, hogy a bűncselekmény nem csupán egyéni, hanem társadalmi érdeksérelmet is okoz. Ennek megfelelően állami hatalom által kellett megvalósítani a bűncselekménnyel okozott sérelem helyreállítását, megtorlását. Ez ugyan még nem jelentette a hivatásos bűnüldözői szervezet kialakulását, de a bűnözők megbüntetését nem lehetett továbbra is a sértett – vagy hozzátartozója – által kezdeményezett eljárástól függővé tenni; ezzel jelent meg első ízben az állami büntetőhatalom igényének érvényesítése.^[29]

[16] Az európai törvények többsége biztosította az ügyészek függetlenségét és pártatlanságát. Európa legtöbb országában nem fogadták el a francia intézmény azon elvét, hogy az ügyészség közvetítőként áll a végrehajtó hatalom és a bíróságok között. A skandináv államokban – Dánia kivételével – az ügyészség a napóleoni modellbeliennél nagyobb függetlenséget élvezett, a kormánynak és nem valamely miniszternek tartozott felelősséggel, feladatai a büntető igazságszolgáltatásban való részvételre összpontosultak.^[30] Az Egyesült Királyságban a kontinentális ügyészséghez hasonló intézmény nem volt, a Királyi Ügyészi Szolgálat csak a XX. század második felében jött létre, a nyomozás felügyeletére korlátozódó hatáskörrel.^[31]

[17] A végrehajtó hatalom és az ügyészség viszonya már a XIX. században is vita tárgyát képezte.^[32] Elvitathatatlan érdeme e kezdetleges ügyészi szervezetnek, hogy az ügyészség rendelkezett a büntetőjogi területeken kívüli jogkörökkel is. Ez a gyakorlat ma Európa számos országában tovább él (a napóleoni és a skandináv modell keveredéséből alakult ki a széles hatáskörű orosz cári ügyészség^[33]).

2.2. Magyarországi fejlődéstörténet

[18] A magyar ügyészi szervezet kialakulásának kezdetei a középkorba nyúlnak vissza. A XIII. században ügyigazgató elnevezéssel működő tisztviselő 1774-től rendelkezett hivatalos apparátussal. Hatásköre leginkább a király és a korona érdekeivel állt kapcsolatban, a király személyét és az államrendet sértő bűncselekmények esetén a vádfunkciót látta el.^[34] A XV–XVIII. században a törvényhatóságok az élet minden területét szabályozták, az egyes vármegyék a lakosság részére ún. szabályrendeleteket alkottak, melyek végrehajtása az akkori ügyész feladatát képezte. A törvényszéken választott tiszti ügyészek,^[35] az úriszék^[36] előtt uradalmi ügyészek már vádelőkészítési, vádképviselési és büntetés-végrehajtással kapcsolatos ellenőrzési tevékenységet is elláttak. Ekkor még azonban az ügyész vádlói feladatai csak egyes ügyekben jelentek meg, és nem határolódtak el egymástól az ügyvédi, ügyészi, jogtanácsosi pozíciók. A tiszti ügyészek a vádlói feladatok ellátása mellett magánszemélyek részére ügyvédi megbízásokat is teljesítettek,^[37] nemcsak büntetőjogi tevékenységi körrel bírtak, magánjogi ügyekben is eljárhattak. „A modern állami ügyésznek soha akkora hatásköre nem volt, mint a tiszti főügyésznek, mert egy személyben tartotta kézben a megye közjogi, (büntetőjogi) magánjogi, (polgári jogi) törvényességének ellenőrzését, részt vett a jogalkotásban, a jogalkalmazásban és a végrehajtásban.”^[38] Az összeférhetetlenség egy sajátos előzményeként értékelhető, hogy a tiszti ügyész ügyvédként csak olyan ügyekben járhatott el, amelyekben mint ügyész nem töltött be szerepet.

[19] A XVII. század végén alakultak ki a tiszti ügyészi hivatalok, melyek apparátusa egy főügyészből, két alügyészből, valamint tiszteletbeli ügyészekből állt. A tiszti ügyészek felett az erkölcsi és szakmai felügyeletet a megyei törvényszék és közgyűlés látta el, ez utóbbi az ügyészt mulasztás esetén felelősségre vonhatta.^[39] A vármegyei tiszti ügyészek feladatai három alapvető területre terjedtek ki: a törvényesség felügyelete, a közadók, a közalapítványok, valamint az árvák vagyonának felügyelete és a közrend védelme.

[20] Pereknek nevezték azokat az eljárásokat, melyeket az ügyész hivatalból indított a közösségi érdekek védelmében. Ilyenek voltak például a kincstárt érintő ügyek vagy a szegények érdekeinek védelmében benyújtott keresetek.

[21] Az 1767-es úrbéri rendelet alapján az uradalmi ügyész látta el a jobbágyok képviseletét a panaszaik alapján indult perek során. Már a XVIII. században született feljegyzés a földesúr által a jobbágy ellen indított urbáriumi perekről, melyek tárgya az uradalmi erdő vagy legelő volt. Az ilyen, az uradalmi erdő vagy legelő helyzetét rendező per amiatt indult, hogy a jobbágyi haszonvétele során az erdő vagy legelő állapota leromlott. Ebben az eljárásban a földesúr által beperelt jobbágyot az uradalmi ügyész hivatalból védte.^[40]

[22] A magyar ügyészi szervezetrendszer kialakulásának megértéséhez elengedhetetlen röviden áttekinteni a magyar igazságügyi és alkotmányos szervezetrendszer változásainak főbb állomásait a XIX. század második felében. A történeti ->alkotmánnyal kapcsolatos első változások az áprilisi törvényekhez köthetők, melyek gyökeresen átalakították az állami szervezetrendszert. A törvénycsomagból általában két fő alkotóelemet emelnek ki: az Országgyűlésnek felelős miniszteri kabinetet és a feudális előjogok eltörlését. Esetünkben azonban egy harmadik elem még ennél is fontosabb; az új alkotmányos jogszabályok megszüntették az ősi alapokon nyugvó decentralizált állami berendezkedést (mely a megyei és szervezeti függetlenségen alapult), létrehozva egy centralizált állami szervezet- és intézményrendszert. 1849-ben, a világosi fegyverletételt követően az Alkotmány rendelkezéseit felfüggesztették, és Bécsből kormányozták Magyarországot. Ennek eredményeként az igazságügy-miniszter felügyelete alatt működő ügyészséget mint új intézménytípust 1850 és 1851 között császári rendelettel hozták létre.

[23] Az alkotmány felfüggesztésének időszaka nem tartott sokáig. Ferenc József császár az októberi diplomában helyreállította az 1848 előtti intézményeket: a Kancelláriát Bécsben, a Kormányzótanácsot (mely császári helytartótanácsként működött) és a bíróságokat. A legnagyobb problémát az anyagi jog kérdése jelentette ebben az időben. A magyar bírák nem ismerték az osztrák jogot, a régi magyar szokásjog megváltoztatása pedig nem lett volna elfogadható. Ezért a császár létrehozta az országbírói tisztséget, Apponyi György személyében. Az első országbírói értekezletet 1861-ben tartották, amelyen kimondták az 1848 előtti joganyag kötelező alkalmazását. Ennek gyakorlati megvalósítása érdekében létrehozták a bírói jogalkalmazás ideiglenes szabályainak gyűjteményét, melyet a Parlament Képviselőháza elmulasztott életbe léptetni, de elfogadta annak alkalmazhatóságát. A Felsőház hasonlóképpen járt el, amit a császár elfogadott. Ezzel a magyar bírói szervezet visszaállította legfelsőbb fórumát. A magyar történeti alkotmány a folytonosságot fejezi ki azzal, hogy az említett anyagi jogszabályok és az ideiglenes szabályok szokásjogként történő alkalmazásukkal 1959-ig, a Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséig hatályban voltak.

[24] Az alkotmányos rend helyreállítójának Deák Ferencet, „a haza bölcsét” tartjuk, aki maga is tiszti ügyészként kezdte a pályáját. Deák Ferenc igazságügy-miniszter 1848-ban elválasztotta a jogügyigazgató büntetőjogi és pénzügyi igazgatási, képviseleti feladatait, országos közvádlokat nevezett ki, tevékenységük elősegítését előírta a törvényhatóságok tiszti ügyészeinek. A közvádlo feladata az állami büntetőigény érvényesítése volt, mint vádló a bíróságtól nem volt független.^[41] Az Országos Honvédelmi Bizottmány 1849 februárjában létrehozta a rögtönítélő bíróságokat, amelyek mellett a kormány által kinevezett és annak alárendelt közvádlok jártak el, akik az eljárás során közreműködtek a tényállás felderítésében, majd a vádemelésben. 1849 májusában az Igazságügyi Minisztériumon belül felállították az álladalmi ügyészi osztályt, az állam érdekeit sértő bűncselekmények miatt indult eljárásokra.

[25] A szabadságharc leverése után elkezdődött a jogrendszer modernizációja. Az új intézmények közé tartozott az államügyészség is, amely a francia minta után a XIX. század közepére egész Európában elterjedt. Az államügyészséget e felfogásnak megfelelően hozták létre a Habsburg Birodalomban is 1849-ben, mint az igazságügy-miniszternek alárendelt szervezetet. Az államügyészek közreműködtek a büntető-, polgári és fegyelmi eljárásokban. A szervezet ebben az

időben meglehetősen népszerűtlen volt, így a magyar alkotmányosság részleges helyreállítását hozó 1860-as októberi diploma után megszüntetésre került, majd az igazságszolgáltatást rendező törvények^[42] között született meg a *királyi ügyészségről szóló 1871. évi XXXIII. törvénycikk*. A királyi ügyészség a kor európai megoldásának megfelelően az igazságügy-miniszternek alárendelten működött.^[43] Az ügyészek jogállását, szolgálati viszonyát – ami a bűnvádi és fegyelmi ügyekben, valamint a bírósági börtönök feletti felügyelet ellátásában nyilvánult meg – az ügyészségről szóló törvény határozta meg.

[26] Eljárási szabályok hiányában hosszú időn keresztül az ügyészségről szóló törvény rendelkezései, az igazságügy-miniszter vagy a főügyész által kiadott utasítások, állásfoglalások és a bírósági gyakorlat alakította a hatáskört. Az ország erdélyi részén az 1853-as osztrák perrendtartás maradt hatályban.

[27] A dualizmus időszakában folyamatosan bővült a királyi ügyészség jogköre.^[44] A *bűnvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvénycikk* alapvetően befolyásolta az ügyészség szervezetét és feladatait, az ország egész területén egységes szabályok alapján egy teljesen kiépített vádhatóság működött. Ebben az időben a koronaügyész volt a legmagasabb ügyési tisztség, a királyi Kúria mellett működő közvádoló személyében. Sajátos státusszal rendelkezett, az igazságügy-miniszter felügyelete alá tartozott, a miniszter utasításait be kellett tartania. Első volt a ranglétrán, de kívül állt az ügyési szervezeten, nem rendelkezett utasítási joggal a királyi főügyészek és ügyészek irányába. A koronaügyész és a királyi főügyészek a miniszter utasításai szerint jártak el, aki jogszabályba ütköző utasítást nem adhatott.^[45]

[28] A politikai, történelmi változások kihatottak az ügyészségre is. Az első világháború alatt hatásköre kibővült, ellátta a sajtócenzúra feladatait, valamint önállóan is nyomozhatott a gyorsított bűnvádi szabályok alapján.

[29] A jogfolytonosság helyreállításával, 1920-tól ismét királyi ügyészség néven működött a szervezet, de az igazságügyi apparátusokban igazolási, fegyelmi és büntetőeljárásokra is sor került, a forradalmi időszakban tanúsított magatartások miatt.^[46]

[30] Az 1945-öt követő időszakban mind szervezeti, mind eljárási szempontból helyreállt a korábbi magyar igazságügyi szervezet, így az továbbra is az Igazságügyi Minisztérium irányítása alatt álló államügyészségként működött.

[31] A XIX. században felállított ügyési szervezet a XX. század közepéig változatlan maradt. Az 1949. évi Alkotmánynak megfelelő ügyési szervezet létrehozására az Országgyűlés (->parlament) 1953. július 4-én megválasztotta a legfőbb ügyészt, majd sor került az igazságügy-minisztertől független ügyészség felállítására. A szervezet középső fokát a megyei, míg az alapszintet a városi, járási, fővárosi kerületi ügyészségek alkották. A *Magyar Népköztársaság ügyészségéről szóló 1953. évi 13. törvényerejű rendelet* szerint az ügyészség kötelessége felügyelni a büntetőeljárás és a büntetés végrehajtása törvényességét. További feladatkört jelentett a minisztériumok, az alájuk rendelt hivatalok és a helyi államhatalmi szervek által kiadott rendelkezések, határozatok, utasítások törvényességének felügyelete.^[47] A törvényerejű rendeletekkel történő szabályozás után az ügyési feladatok és a szervezet újraszabályozására törvényi szinten a 2011-ig a többször módosított 1972. évi V. törvény^[48] került sor.

3. Az ügyési szervezet és tevékenység modelljei

[32] Európán belül az ügyészségre mindenhol elsősorban úgy tekintenek, mint vádhatóságra, melynek legfőbb feladata, hogy közvádlokként érvényesítse az állam büntetőigényét. Viszont a különböző államok igen eltérő fejlődési úton jutottak el odáig, hogy az ügyészség mint szervezet, valamint annak feladatai meggyökeresedjenek. Így mind a feladatellátás keretei, mind a szervezeti felépítés eltéréseket mutat az egyes államokban, ahogyan az ügyészség hatalommegosztás rendszerében elfoglalt helye is különböző lehet. Ennek megfelelően többféle ügyészségi modellt lehet

megkülönböztetni.

[33] Az ügyészségi modellek vizsgálatánál érdemes a ->**hatalommegosztás** klasszikus felosztásából kiindulni, azaz a törvényhozó, a végrehajtó és az igazságszolgáltató hatalmi ágakat szem előtt tartani. A modell értelmében az állami hatalom három alapvető ágra bontható, amelyeket – ahol ilyen van, mint általában a parlamentáris kormányformák esetén – a semleges ->**államfői** hatalom köti össze (a modell a prezidenciális kormányformára is alkalmazható azzal, hogy abban az államfő nem válik el a végrehajtó hatalomtól). Mindhárom hatalmi ágnak van egy „saját” intézménye, a hatalmi ág sajátosságait hordozó szervezete; a törvényhozás esetén ez az Országgyűlés, a végrehajtó hatalom esetén a Kormány, az igazságszolgáltató hatalom esetén pedig a rendes ->**bíróságok**. Az összes többi intézmény nagyrészt hozzárendelhető valamelyik hatalmi ághoz azzal, hogy „elmozdul” a két másik hatalmi ág valamelyikének irányába, esetenként pedig „át is lóg” abba. A kérdés tehát magától értetődően adódik: melyik hatalmi ágba sorolható az ügyészség? A szervezet a kontinensen alapvetően az igazságszolgáltató hatalom keretei között működik, de bizonyos feladatainak – különösen ilyen a ->**nyomozás** – ellátása során közel kerül a végrehajtó hatalomhoz is. A *common law* rendszerekben (->**a common law jogrendszerek**) ezzel szemben inkább a végrehajtó hatalomhoz sorolható, és csak feladatainak ellátása miatt kerül (kezdetben kevésbé, újabban egyre inkább) közel az igazságszolgáltatáshoz.^[49]

[34] Európa délnyugati részén a XIX. századtól kezdve az úgynevezett napóleoni modell terjedt el, amelyben a vádhatósági szerepkör volt a meghatározó, az igazságügyi miniszternek alárendelt ügyészi szervezet a bíróságok szervezetéhez igazodott, de az ügyészek és a bírák a szervezeten belül elkülönültek (strukturálisan és organikusan a bíró és az ügyész egyaránt magisztrátusok, a két jogász szakma tevékenysége szorosan összekapcsolódik, erős az átjárási lehetőség közöttük). A skandináv államok többségében viszont az ügyészség nagyobb függetlenséget élvezett, közvetlenül a kormánynak tartozott felelősséggel, feladatai azonban szintén a büntető igazságszolgáltatásban való részvételre összpontosultak. A két modell keveredéséből alakult ki a széles hatáskörű orosz cári ügyészség, majd az erre épülő szovjet ügyészség, amely az állam és a társadalom egészének felügyeletén keresztül a törvények érvényesülését volt hivatott biztosítani (a modell általánossá vált a második világháborút követően a szovjet befolyás alatt álló Közép- és Kelet-Európában is). Mindezekkel szemben viszont az Egyesült Királyságban a kontinentális ügyészeghez hasonló intézmény nem működött, a Királyi Ügyészi Szolgálat csak a XX. század második felében jött létre, hatásköre a nyomozás felügyeletére korlátozódott.

[35] Napjainkban az európai ügyészségek egy része továbbra is a napóleoni modellt követi, mások viszont az igazságszolgáltatás függetlenségének elvéből kiindulva független vagy kvázi független állami intézmények. Az ügyészség szervezeti felépítésének kialakítása nagymértékben függ attól, hogy az adott állam berendezkedése melyik ügyészségi modellt követi.

[36] Az alárendelt ügyészségi modellben az ügyészség szervezete a végrehajtó hatalomnak alárendelten működik, az ügyészséget a kormány az igazságügyi miniszteren keresztül irányítja. Az irányítás azonban csak általános jellegű lehet, a végrehajtó hatalom nem jogosult az ügyészségtől konkrét hatásköröket elvonni.

[37] Ebben a modellben tehát az ügyészség a végrehajtó hatalomhoz tartozik, aminek éppen a kormányzati irányítás az oka. Az alárendelt ügyészségi modell előnye egyértelműen abban rejlik, hogy a büntetőpolitika megvalósítója elsősorban a kormány. Az országgyűlés alkotja meg a vonatkozó törvényeket és a bíróságok ítékeznek, de a kormány a felelős azért, hogy az országban rend legyen, az emberek biztonságban érezzék magukat, a bűncselekmények elkövetőivel szemben hatékony legyen a fellépés. A kormány határozza meg azokat a prioritásokat, amelyek mentén ezeket a célokat a leghatékonyabban el lehet érni. A büntetőpolitika megvalósításában az ügyészség is kulcsszerepet játszik, hiszen az állam büntetőigényét érvényesíti. Logikus tehát az a nézet, hogy a kormánynak akkor van lehetősége hatékonyan fellépni, ha az ügyészség felett is irányítási jogokat gyakorol, így annak tevékenységét fel tudja használni a büntetőpolitika megvalósítására. Enélkül ugyanis a kormánynak

büntetőpolitikai eszközei csak a bűnüldözés kezdő- és végpontjaiban vannak (a nyomozással és a büntetés-végrehajtással kapcsolatban), a leginkább fajsúlyos és meghatározó vádemelési és vádképviselési gyakorlatot tekintve ezek hiányoznak. Éppen emiatt az alárendelt modell indokaként azt is szokás hangsúlyozni, hogy az alárendeltség iránti igény nem elsősorban az ügyészséggel szembeni bizalmatlanságból fakad, hanem abból, hogy a mindenkori kormányoknak felelősséget kell vállalniuk büntetőpolitikájuk hatályosulásáért, s erre az említett két végpont, valamint a jogalkotásban vállalt előkészítő szerep nem elegendő. Természetesen mindez nem jelenti azt, hogy az ügyészségnek a kormányzati elvárásoknak megfelelően kell cselekednie, a modell nem vonja magával szükségszerűen a politikai befolyásolás lehetőségét. Sőt éppen ennek elkerülését hivatott biztosítani a konkrét hatáskörök elvonásának tilalma, legtöbb esetben az ügyészség funkcionális autonómiával rendelkezik.

[38] Az önálló ügyészségi modellben az ügyészség és a kormány között nincs hierarchikus viszony. Ebben a modellben az ügyészség az igazságszolgáltató hatalmi ághoz tartozik. Hiányzik a kormányzati irányítás, és a kormány helyett más állami szerv sem gyakorol ilyen jogokat, az ügyészség tehát független. Ez a függetlenség a bírósággal szemben is fennáll, de ettől még mindkét szervezet igazságszolgáltatási tevékenységet végez. Amellett, hogy az ügyészség közvádlóként ebben a rendszerben is az állam büntetőigényét érvényesíti, itt közreműködői szerepe domborodik ki, amelynek alapján tevékenységével elősegíti, hogy a bíróság megalapozott döntést hozzon.

[39] Alkalmas a modellképzésre az is (illetve befolyásolja a fentiekben írtakat), ha az intézményrendszer helyett az ügyészi tevékenységből indulunk ki. ->A kontinentális jogrendszerekben az inkvizitórius eljárás (->akkuzatórius és inkvizitórius eljárás) terjedt el, amelynek jellemzője, hogy az eljárás központi szereplője a hivatalos személy, aki az igazság kiderítése érdekében maga végez vizsgálatot, ami ítélethozattal végződik.^[50] Más országokban viszont az igazságszolgáltatás őse a párbaj, ahol a vitás felek egymással szemben próbálják érvényesíteni igazukat. A bíró ennek szabályszerűségét felügyeli, de nem feladata azt kideríteni, hogy kinek van igaza. Ebből fejlődött ki a *common law* jogrendszerekre jellemző adverzariális eljárás.^[51]

[40] A különbségekből levezethető az inkvizitórius és adverzariális eljárás közti számos lényeges eltérés, melyek közül talán a legfontosabb, hogy míg az előbbiben az eljárás legfontosabb alapelve az ártatlanság vélelme (a terheltet ez védi meg az igazságszolgáltatás túlhatalmától), addig utóbbiban ez nem, vagy csak kisebb mértékben érvényesül, a hangsúly itt a fegyverek egyenlőségén van (ettől lesz a küzdelem igazságos).^[52]

[41] Az inkvizitórius és az adverzariális eljárásokban teljesen más szerepe van a vádfunkciót gyakorló ügyésznek is. Amíg előbbiben a vádfunkció az igazságszolgáltatási tevékenység része, addig utóbbiban az ügyész nem az igazságszolgáltatás részese, hanem az egyik „párbajozó fél”. Ez a különbség pedig hatással van az ügyészség hatalommegosztás rendszerében elfoglalt helyére is.^[53] Megjegyzendő azonban az is, hogy ma már Európában nehéz tisztán inkvizitórius rendszert találni. A XIX. századtól fokozatosan megjelent ugyanis az ún. reformált eljárás, ami a bírói és ügyészi funkció elválasztásával az adverzariális irányba való elmozdulást eredményezett.^[54]

[42] Az, hogy az állam melyik modellt követi, nem csupán a hatalommegosztás szempontjából bír jelentőséggel, hanem az ügyészség hatásköreire is kihatással van. Önálló ügyészségi modell esetében az ügyészség hatásköre a ->a közigazgatás törvényességi felügyeletére is kiterjedhet, mind a normatív, mind az egyedi aktusok vonatkozásában (prokurátúra típusú ügyészség). Az alárendelt ügyészségi modellben viszont az ügyészség maga is a közigazgatás része, így nincs hatásköre a közigazgatás törvényességi felügyeletére. Az alárendelt modellt követő államokban az ügyészség fő feladata a bűnüldözés (proszekútor típusú ügyészség).

[43] Nemcsak intézményi oldalról (alárendelt vagy független), hanem a tevékenység szempontjából (inkvizitórius vagy adverzariális; prokurátor vagy proszekútor típusú) vizsgálva is lehet következtetéseket levonni az ügyészség hatalommegosztásban elfoglalt helyére vonatkozóan. Az ügyészség büntetőjogon kívüli feladatai közül a közigazgatás törvényességi felügyelete végrehajtó

hatalmi funkció, hiszen ennek során az ügyészség a felügyelete alá tartozó intézmények jogalkalmazói tevékenységének törvényességét vizsgálja. A vádfunkció azonban már nem egyértelműen végrehajtó hatalmi tevékenység (bár lehet úgy tekinteni, hogy a végrehajtó hatalmat képviseli a bíróság előtt), ugyanis a bűncselekményeket válogatás nélkül üldözve jogi döntéseket kell hozni, ami inkább a bíraskodásra jellemző. Ráadásul az inkvizitórius rendszerekben jellemzően az ügyészség feladata nem csupán a terhelő, hanem a mentő, enyhítő körülmények feltárására is kiterjed, ami szintén az igazságszolgáltatáshoz járul hozzá. Adverzariális eljárás esetében viszont lényegesen nagyobb a távolság a vádfunkció és a bíraskodás között, ilyenkor a vádfunkció inkább az állami büntetőigény érvényesítése, ami végrehajtó hatalmi tevékenység.^[55]

[44] A fentiekkel kapcsolatban a Velencei Bizottság ügyészségre vonatkozó jelentése^[56] világosan mutatja a különbségeket és az elvárható megoldásokat is. A jelentés megjegyzi, hogy „széles körű az igény a függetlenebb ügyészségi intézmények iránt”, még ha rendszerintűnek tekinthető is, hogy „az alávetettség a végrehajtó hatalomnak inkább elvi kérdés, mintsem valóságos helyzet, tekintve hogy a végrehajtó hatalom a gyakorlatban óvakodik a közvetlen ügyekbe avatkozástól”.^[57] A bizottság azt javasolja, hogy az ügyészség vezetőjének kiválasztásában jusson szerephez a szakmai, politikamentes tapasztalat, továbbá megjegyzi, hogy „a minősített többség megkövetelése a választásnál olyan eszköz, amely alkalmasnak látszik a közmegegyezés biztosítására az ilyen személyi döntéseknél”. A jelentés értelmében a legfőbb ügyészt célszerű „végleges vagy legalábbis viszonylag hosszú időtartamra megválasztani az újráválasztás lehetőségének kizárása mellett”, sőt az is kívánatos, hogy a megbízási időtartam ne essen egybe a parlamenti mandátummal, ki kell zárni a felelősségérvényesítés lehetőségét egyedi ügyekkel kapcsolatban. Kétségtelen, hogy a független ügyészség különleges ellenőrzési eszközök alkalmazását igényli, és a nyilvános beszámoló ennek egyik alkalmas eszköze lehet.^[58]

[45] Az ügyészség függetlenségének egyik nem általános eleme az ügyészek párttagságának és a politikai tevékenységének tilalma. Ez ugyanis – ami a régióban eredetileg válaszként jelent meg a bolsevik pártirányításra, és a korszakos különbséget volt hivatott kifejezni – több mint húsz év elmúltával anakronisztikus, és az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata szerint is vitatható.^[59] Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec. (2000)19. számú ajánlása pedig azt fogalmazza meg, hogy azokban az országokban, ahol az ügyészség a végrehajtó hatalom része vagy annak alárendeltségében működik, az állam hatékony intézkedésekkel biztosítsa, hogy a kormánynak a köztisztviselői hatósággal szembeni jogai természetét és terjedelmét törvény szabályozza; a kormány a jogait átlátható módon és a nemzetközi szerződésekkel valamint a hazai törvényekkel és a jog általános elveivel összhangban gyakorolja; a kormány általános utasításokat csak írásban adjon, s ezeket megfelelő módon tegyék nyilvánossá; ha lehetőség van egyedi utasításra, akkor ahhoz az átláthatóság és a tisztességes eljárás nemzeti joggal összhangban álló garanciái társuljanak; az ügyészség belátása szerint tehessen jogi indítványt a bíróság előtt; valamint kitér arra, hogy a büntetőeljárás megindítására vagy folytatásának mellőzésére utasítást adni nem – vagy csak különleges kontroll biztosítása esetén – lehet. Azokban az országokban, ahol az ügyészség független a kormánytól, az államnak biztosítania kell, hogy a függetlenség természetéről és terjedelméről törvény rendelkezzen. Az ajánlás azt is megfogalmazza, hogy az ügyészség a büntetőpolitika tisztességességének és hatékonyságának előmozdítása érdekében törvény szerint lehetséges mértékben működjön együtt a kormány szerveivel, és minden körülmények között legyen lehetséges büntetőeljárást indítani az állam hivatalos személyei ellen az általuk elkövetett bűncselekmények kapcsán.^[60]

[46] A hosszadalmas viták ellenére^[61] könnyen belátható, hogy az ügyészség alkotmányos jogállása nem tekinthető alapvető jelentőségű kérdésnek. Európában az ügyészség elsődleges feladata minden kétségen kívül a büntetőeljáráshoz kapcsolódik.^[62] Ahol pedig a büntetőeljárás (az officialitás mellett, amit csak kivételesen tör át a magánvád, illetve a pótmagánvád intézménye^[63]) a legalitás elvén nyugszik, a jogállás jelentősége tovább csökken. Ha bűncselekményeket válogatás nélkül üldözni kell, az ügyész sem politikai, sem eredményességi, sem más szempont alapján nem „válogathat” az

üldözendő bűncselekmények között. A legalitás elvének következménye, hogy sem a függetlenségen alapuló modellben, sem a politikai végrehajtó hatalom irányítása esetén eleve nem adható negatív utasítás az ügyésznek. Egy ilyen utasítást ugyanis az ügyész csak büntetőjogi jogkövetkezmény fenyegetésével teljesíthetne, de ugyanez a fenyegetettség az utasítás kibocsátójára is vonatkozik. A pozitív utasítás – vagyis a nyomozás vagy a vádemelés kikényszerítése az eljárást enélkül befejezni kívánó ügyésztől (nem független ügyészség esetén) – elvi akadályba nem ütközne, ilyet mégsem érdemes adni. A nyomozás/gyanúsítás/vádemelés ugyanis csak az eljárás kezdeti, illetve közbesző cselekményei. A befejezés – jogállamban – már nem az ügyészen, hanem a bíróságon múlik. Következésképpen a függetlenség vagy a végrehajtó hatalom általi irányítás kérdésében folytatott vita végső soron haszontalan: a pozitív utasítás bizonyítékok nélkül nem hozhatja az elvárt eredményt, a negatív utasítás egyenesen bűncselekmény elkövetéséhez vezethet.^[64]

[47] Magyarországon az ügyészség különleges helyet foglal el a hatalommegosztás rendszerében, hiszen kapcsolatban áll mindhárom hatalmi ággal. A fent rögzítettek szerint elvi síkon legalább annyira tartozhatna a végrehajtó hatalomhoz, mint az igazságszolgáltatáshoz. Az Alaptörvény azonban egyértelműen meghatározza helyét, hiszen az ügyészséget az igazságszolgáltatás közreműködőjeként aposztrofálja, valamint rögzíti függetlenségét is, amikor kimondja, hogy a legfőbb ügyész és az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként jár el, független szerv, melynek elsőszámú feladata, hogy közvádlóként az állam büntetőigényét kizárólagosan érvényesítse. Az ügyészség üldözi a bűncselekményeket, de fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben is, továbbá elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését. Magyarországon, tehát az ügyészség a szervezeti modellt tekintve az igazságszolgáltatáshoz kötődik, tevékenységét illetően viszont vannak a végrehajtó hatalomra jellemző feladatai is.

4. Az ügyészség funkciói

[48] Az Alaptörvény némileg újradefiniálta az ügyészség szerepét, hiszen amíg a korábbi Alkotmány még általánosságban a jogok védelmét helyezte a tevékenység középpontjába, addig az Alaptörvény kérielhetetlen precizitással rögzíti, hogy az ügyészség elsőszámú feladata az állam büntetőigényének érvényesítése. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ne lennének büntetőjogon kívüli feladatai is, hiszen az Alaptörvény azt is leszögezi, hogy a közérdek védelmezőjeként további feladat- és hatásköröket is ellát. Az alaptörvényi szabályozás a gyakorlati működést tekintve kevés újdonságot hozott, azonban a változások elvi jelentőséggel bírnak.

[49] Az ügyészség feladatainak megértéséhez az Alaptörvény ügyészségre vonatkozó szabályaiból kell kiindulnunk. Az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdése szerint a legfőbb ügyész és az ügyészség független, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként mint közvádló az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője, az ebből fakadó feladatain kívül pedig a (2) bekezdés d) pontja szerint a közérdek védelmezőjeként az Alaptörvény vagy törvény által meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol. Ebből a két rendelkezésből következik, hogy

- a) a büntetőeljárással kapcsolatos feladatok az elsődlegesek,
- b) ezeken túl más feladatok lehetségesek, de azok – hacsak nem közvetlenül az Alaptörvény határozza meg őket, mint például a legfőbb ügyész feljogosítását az Alkotmánybíróság különböző eljárásainak kezdeményezésére – nem tartoznak az ügyészség elidegeníthetetlen feladatai közé, ezért az Országgyűlés mint törvényhozó többé-kevésbé szabadon dönt róluk;
- c) az Országgyűlés mozgásterét korlátozza a 29. cikk (7) bekezdése, amely szerint az ügyészség szervezetének és működésének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg; a sarkalatos törvényben (ez az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény, Ütv.) biztosított hatásköröket ugyanis más törvény nem vonhatja el;
- d) akár az Alaptörvény határozza meg ezeket a feladatokat, akár a sarkalatos Ütv., akár más törvény, a feladatoknak a közérdek védelmezését kell szolgálniuk;

e) az Alaptörvény szakított tehát a korábbi szabályozás felügyelet-központú szabályozásával, az ügyészség feladatai nem a más intézmények működésének és eljárásainak felügyeletét, az állami akarat kikényszerítését szolgálják, hanem a közérdek védelmezését;

f) ezeknek a feladatoknak az ellátása sem teszi semmissé az ügyészség alapvető jellemzőjét, miszerint az az igazságszolgáltatás közreműködőjeként jár el, tehát feladatai nagyjából az Alkotmánybíróság vagy az általános hatáskörű bíróságok eljárásának kezdeményezése útján valósul meg.

[50] Az ügyészség feladatai alapvetően három csoportba sorolhatók:

- 1) büntetőeljárással kapcsolatos feladatok,
- 2) más egyedi ügyekkel kapcsolatos – az Ütv. szóhasználata szerint közérdekvédelmi – feladatok, valamint
- 3) más közjogi intézményekkel kapcsolatos, jellemzően nem (csak kivételesen) egyedi ügyekkel kapcsolatos feladatok

4.1. Az ügyészség szerepe a büntetőeljárásban

[51] Az Alaptörvény a konkrét feladatokat illetően úgy rendelkezik, hogy a legfőbb ügyész és az ügyészség törvényben meghatározottak szerint jogokat gyakorol a nyomozással összefüggésben; képviseli a közvádat a bírósági eljárásban; felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett, illetve törvény által meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.

[52] Az Alaptörvény szövege tehát egyértelmű abban a kérdésben, hogy mit tekint az ügyészség elsődleges feladatának: a részvételt büntető igazságszolgáltatásban. Az ügyészség hatáskörei végigkövetik a büntetőeljárás, majd a büntetés végrehajtásának szakaszait. A nyomozás a jogállami eljárásjogokban a büntetőeljárás alárendelt, előkészítő szakasza a büntetőperhez képest. Az Alaptörvény azzal, hogy az ügyésznek a nyomozással összefüggésben biztosított szerepet nem részletezi, a törvényhozónak széles mérlegelési jogot biztosít. Akár a nyomozás egészének az ügyészségre bízása is elképzelhető lenne. Az ügyész tényleges nyomozási szerepének kereteit az Ütv., részletes feladatait a *büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény* (Be.) tartalmazza. Megjegyzendő ugyanakkor az is, hogy az ügyész nyomozásban betöltött szerepe – főként a kizárólag az ügyész által végezhető nyomozások – alkotmányossági szempontból is lényeges, hiszen például a közjogi tisztség betöltésén alapuló mentességet élvező személyek vagy akár a vezető beosztású hivatalos személyek elleni egyes bűncselekmények feltétlen ügyészi nyomozása garanciális (összeférhetetlenségi), közvetve jogbiztonsági kérdés is.

[53] A vádemelés általánosan, minden bűncselekményre kiterjedően csak az állam büntetőigényét az Alaptörvény alapján képviselő ügyész mint közvádló joga (vádmonopólium). Kivételesen – enyhébb súlyú, jellemzően az emberi méltóságot sértő személy elleni bűncselekmények esetén – a sértett maga jogosult a vádemelésre mint magánvádló, de az ügyész ezekben az esetekben is jogosult átvenni a vád képviseletét. Szintén kivételesen, a törvényben meghatározott esetekben a feljelentés elutasítása, a nyomozás megtagadása vagy a vád elejtése esetén a sértett mint pótmagánvádló jogosult a bírósághoz intézett vádindítvánnyal az ügyész helyett tovább folytatni az eljárást.^[65]

[54] A vádemelés és a vádképviselet az ügyész hagyományos, leginkább jellemző feladata. A vádról az ügyész minden korlátozástól mentesen dönthet, bármilyen más hatóság engedélye vagy jóváhagyása nélkül. A törvényes vádban leírt cselekmény, a tényállás és megvádolt személye köti a bíróságot is, mivel a tényállásról és a vádlott felelősségéről mindenképpen köteles dönteni, más tényállásról (vagy a tényállásban nem szereplő mozzanatról) és más személy felelősségéről pedig nem dönthet.^[66] Az ügyész a büntetőjogi felelősség megállapítására alkalmas nyomozás eredményeként törvényben meghatározott feltételek esetén dönthet úgy is, hogy nem emel vádat,

hanem kivételesen saját eljárásában, de a terhelt egyetértésével alkalmazza a felelősség egyes jogkövetkezményeit (pl. feltételes ügyési felfüggesztés).

[55] Az ügyész képviseli a vádat, az a célja, hogy a bíróságot meggyőzze saját álláspontjáról, és a bíróság olyan döntést hozzon, amelyet ő indítványoz. Ennek keretében aktívan vesz részt az eljárásban, kérdezési joga van, indítványokat tehet, jogorvoslati jogot gyakorol. Ez nem jelenti azonban azt, hogy minden körülmények között a vádlott bűnössége felől próbálja meggyőzni a bíróságot. Amennyiben ugyanis az ügyész mentő vagy enyhítő körülményről szerez tudomást, akkor nem csak lehetősége, de egyenesen kötelessége is ezt figyelembe venni. Ehhez meg is vannak az eszközei. Akár a vádlott javára is kezdeményezhet jogorvoslatot, de ennél még jelentősebb, hogy a váddal rendelkezhet. Ez a rendelkezés nem csak a vád megváltoztatásában, kiterjesztésében vagy éppen szűkítésében, de adott esetben a vád elejtésében is testet ölthet. Ez utóbbira akkor kerülhet sor, ha az ügyész arról győződött meg, hogy a cselekmény nem bűncselekmény vagy azt nem a vádlott követte el. Ezen felül amennyiben az ügyész nem látja bizonyíthatónak a vádban szereplő bűncselekményt (és a vád módosítására sem kerülhet sor), indítványozhatja a terhelt felmentését.

[56] Az ügyész az eljárás szükségképpeni szereplője, aki nélkül nem lehet bírósági tárgyalást tartani. A 72/2009. (VII. 10.) AB határozat megállapította, hogy az Alkotmányon alapuló ügyési vádképviselés feltételezi az ügyész tárgyaláson való jelenlétét, a vád személyes képviselését. Ennek alapján a határozat megsemmisítette az 1998. évi XIX. törvényt, a korábbi Be. azon részeit, amelyek lehetőséget adtak az ügyész távolmaradására a tárgyalásról.

[57] Az ügyész szerepe a büntetések végrehajtásának, különösen a fogva tartások ellenőrzésében nem újkeletű, azt már a királyi ügyészséget létrehozó 1871. évi XXXIII. törvénycikk az ügyész feladatává tette. Mai szerepe részben igazságszolgáltatási jellegű. Közreműködik ugyanis – a büntető perhez hasonló ügyési feladatokat lát el – a büntetések végrehajtása során felmerülő változások ügyében folytatott, így különösen a büntetés végrehajtásának elhalasztására, a szabadságvesztés fokozatának szigorítására vagy enyhítésére (->a szabadságvesztés büntetés és végrehajtásának rendje), feltételes szabadságra bocsátásra irányuló bírói eljárásokban.

[58] Törvényességi felügyeleti hatáskörében pedig az ügyész nem bírói eljárásban vesz részt, hanem a büntetés-végrehajtás, valamint a nyomozó hatóság tevékenységét vizsgáló külső szereplő. Ennek teljesítése során bármikor ellenőrizheti a személyi szabadság korlátozásával járó büntetések és kényszerintézkedések végrehajtásának törvényességét, és ezzel összefüggésben köteles nyomban szabadlábra helyezni azokat, akiket törvényes határozat nélkül vagy a határozatban megjelölt időpontot túl tartanak fogva.

[59] Bár az Alaptörvény közvetlenül nem nevesíti, az ügyész büntetőeljárási hatásköreinek nélkülözhetetlen összetevője a részvétel a nemzetközi büntetőjogi együttműködésben (->nemzetközi bűnügyi együttműködés). Ellátja a ->nemzetközi szerződésekből következő, különösen a ->jogsegély kérésével és nyújtásával összefüggésben rá háruló feladatokat. Ezen belül önállóan kezelendő az Európai Unió tagállamainak együttműködése, melynek keretében a rendőri együttműködése mellé kiépült az igazságügyi együttműködés intézménye, az Eurojust. Ennek kifejezetten ügyési jellegű tevékenységében részt vesz a magyar ügyészség is.

4.2. Az ügyészség közérdekvédelmi feladatai

4.2.1. Büntetőjogon kívüli ügyési tevékenység Európában

[60] Amint már említettük, az Európa Tanács ügyészséget érintő 2000. évi ajánlása nem tér ki az ügyészeknek a büntető igazságszolgáltatáson kívül betöltött szerepére. Több európai ország esetében azonban a büntetőjogon kívüli feladatok az ügyészség egyik meghatározó fontosságú tevékenységét jelentik. Az ajánlást követően az Európai Legfőbb Ügyészek Konferenciája (*Conference of Prosecutors General of Europe, CPGE*), majd az Európai Ügyészek Konzultatív

Testülete (*Consultative Council of European Prosecutors, CCPE*) hosszú konferenciasorozat eredményeként megfogalmazta egy újabb ajánlás szükségességét (és annak tartalmára is javaslatot tett).^[67]

[61] A javaslatokat megfogalmazó jelentésre alapozva megállapítható, hogy a büntetőjogon kívüli ügyészi feladatok két nagy csoportba sorolhatók. Az első csoportba a magánjogi feladatok tartoznak, ideértve a kereskedelmi jog és a munkajog terén jelentkező hatásköröket is. A másik csoportba a közigazgatási joggal összefüggésben ellátott különféle feladatok sorolhatók. Ez utóbbiak lehetnek általános közjogi hatáskörök, így a jogrend alkotmányosságával biztosításában ellátott feladatok is, de ebbe a körbe tartoznak mindenekelőtt a közigazgatási hatóságok eljárásával összefüggő egyes feladatok, továbbá a jogorvoslati eszközök alkalmazása, valamint a közigazgatások működésének rendszerszerű felügyelete egyes országokban.

[62] Az intézkedési jogalapok közül a leginkább egyértelmű az állam érdekeire történő hivatkozás. Ez akkor jelenik meg, ha a tagország ügyészsége kifejezett felhatalmazással bír az állam – elsősorban vagyoni természetű – igényeinek érvényesítésére (Örményország, Bulgária, Horvátország, Franciaország, Lettország, Litvánia, Monaco, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Montenegró, Szlovákia). A másik jellemző, általános hivatkozási alap az ügyészek büntetőjogon kívüli hatáskörei esetében a közérdek védelmezése. Ez utóbbi többféle jelentéssel jelenik meg az ügyészek tevékenységére vonatkozó szabályokban. Egyes esetekben a közérdek védelmezése a törvényesség szinonimája. Eszerint az ügyésznek akkor kell beavatkoznia valamilyen (magánjogi vagy) közigazgatási jogi eljárásba, ha abban az ország törvényeit jelentős mértékben megsértették, így például törvénytörő közigazgatási döntés születik, semmis szerződést kötnek az egyébként magánfelek, vagy a bírósági döntés olyan súlyos törvénytörést tartalmaz, amely nem maradhat orvosolatlanul. Megint más esetekben a közérdek védelmezése közelebb áll az emberi jogok védelméhez, ez utóbbi jogalappal magyarázzák az ügyészek beavatkozását bizonyos elkülönült társadalmi csoportok esetében (Belgium, Bulgária, Magyarország, Litvánia, Monaco, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Spanyolország, Macedónia, Ukrajna). Ez utóbbi esetkör bizonyos ügyészségek esetén nevesítve jelenik meg, azaz az ügyésznek akkor – és csak akkor – biztosítanak beavatkozási lehetőséget, ha valamilyen társadalmilag jól elhatárolható, hátrányos helyzetű csoport jogainak, elsősorban emberi jogainak megóvása érdekében erre feltétlenül szükség van (Litvánia, Monaco, Lettország, Spanyolország).^[68]

[63] A tagállamok jóval több mint felében észlelhető valamilyen büntetőjogon kívüli ügyészi feladat, ugyanakkor a tagállamok közel felében az ügyészség vagy nem rendelkezik büntetőjogon kívüli feladatokkal, vagy pedig azok a tevékenység elenyésző hányadát teszik ki, és deklaráltan nem tekintik lényegesnek azokat. Ezért az igazi választóvonalat nem a büntetőjogiakon kívüli feladatok léte vagy hiánya jelenti, hanem az a büntetőjogon kívüli feladatok kivételessége és kiterjedtsége között húzódik. További különbség, hogy az ügyészek a büntetőjogon kívüli feladatokat elsősorban bíróság előtt látják-e el, vagy azokkal kapcsolatban saját intézkedéseket hozhatnak. Arra a következtetésre lehetett jutni, hogy vannak olyan országok, amelyekben nincs az ügyészeknek büntetőjogon kívüli feladata, másokban kevés vagy nagyon speciális ilyen feladat látható, ismét másokban léteznek magánjogi és közjogi jogalanyokat érintő, de csak bíróság előtti eljárásokban gyakorolható hatáskörök, végül néhány országban az ügyészeket közvetlen intézkedési jogosultsággal is felruházták.

[64] Mindezt az egyes jogcsaládokra kivetítve belátható, hogy a *common law* és a skandináv országok esetén meghatározó az ügyészek büntetőjogon kívüli feladatainak teljes hiánya. Nem teljes, de erős azonosságot mutatnak a francia (latin) és német jogcsaládok, amelyek ügyészeiknek több vagy kevesebb büntetőjogon kívüli hatáskört is biztosítanak, azonban ezek kizárólag bíróság előtti eljárásokra szűkíthetők. Egyáltalán nem jellemző azonban a jogcsalád szerinti meghatározottság a legerősebb ügyészi hatáskörökkel rendelkező országcsoportra: Örményország, Bulgária, Horvátország, Lettország, Litvánia, Macedónia, Magyarország, Montenegró, az Orosz Föderáció, Szlovákia, Ukrajna.^[69] Ezek esetében azonban felismerhető egy

másik jellemző vonás, mégpedig az, hogy a XX. század második felében valamennyien a szovjet érdekszférába tartoztak. Csakhogy több ilyen tagállamot találunk a kiterjedt, de csak bíróság előtt alkalmazható magán- és közigazgatási jogi hatáskörökkel rendelkező országcsoportban is: Csehország, Lengyelország, Románia. Széles körű és saját jogú intézkedésekkel felruházott ügyészek működnek azonban Portugáliában és Spanyolországban, ahol a posztsovjét tulajdonság nyilvánvalóan hiányzik, azonban mindkettő hosszú ideig autoriter kormányzás (diktatúra) alatt állt a XX. században.

[65] Mindez arra utal, a büntetőjogon kívüli ügyészi feladatok léte és intenzitása elsősorban az egyes államok történeti és kulturális tulajdonságai által meghatározott. Az egyes országcsoportok esetén meghatározó a jogcsaládhoz tartozás, azonban a feladatok intenzitása esetén ennél is jelentősebb hatás mutatható ki aszerint, hogy egy országnak van-e önkényuralmi tapasztalata.^[70]

[66] Ha tehát azt látjuk, hogy a kiterjedt büntetőjogon kívüli eszközökkel felruházott ügyészség modellje fennmaradt a posztsovjét tranzíció után is, akkor ezt nem kell kuriózumként kezelni. Ez az ügyészségmodell ugyanis pont azokra az igényekre adott választ – még ha az sajátos is –, amelyek Nyugat-Európa más országaiban is felmerültek. Az pedig, hogy az ügyészség alkalmaznak bizonyult a közérdek védelmezésére a törvények által meghatározott körben, végső soron az ügyészséggel mint a büntető igazságszolgáltatás meghatározó szereplőjével szemben támasztott (közismert) követelményekből következik.

[67] Az összehasonlító kutatások és konferenciák eredményeként fogadta el az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága a CM/Rec(2012)11 számú ajánlást a büntetőjogon kívüli ügyészi feladatokról.^[71] Az újabb ajánlás a büntetőjogi ügyészi feladatokat szabályozó Rec(2000)19 számú ajánlással együtt értelmezendő; külön szabályozza az ügyészség büntetőjogon kívüli feladatait, az azok ellátása során követendő alapelveket, mégpedig külön a peres eljárásokban és a közigazgatás törvényességének ellenőrzése során alkalmazandókat, és a nemzetközi együttműködést.

[68] A 2012-es ajánlás figyelembe vette, hogy minden európai ország elfogadta a ->jogállamiság elvét, és alávetette magát az Emberi Jogok Európai Bírósága joghatóságnak. Ez nem zárja ki, hogy ügyészek büntetőeljáráson kívüli feladatokat is ellássanak, de ezeket korlátozni kell a jogállamiság, a közérdek, az alapvető jogok és szabadságok védelmére (->az alapjogok védelme). A büntetőeljáráson kívüli hatáskörök gyakorlása során irányadó elvek a jogszerűség, az objektivitás, a korrektség és pártatlanság, az átláthatóság és a bizalmas információk védelme. Az ügyészek szerepe nem zárhatja ki az érintett személyek jogát arra, hogy maguk képviseljék érdekeiket a bíróságok előtt. Az ügyészek nem kaphatnak különleges, más peres feleket meg nem illető eljárási jogosultságokat, ideértve annak tilalmát is, hogy részt vegyenek a bíróságok döntéshozatalában (ez a döntést megelőző bírósági tanácskozássra vonatkozik).^[72] Összességében az ajánlás tükrözi az előkészítésében részt vevő Velencei Bizottság idegenkedését a szovjet mintájúnak tekintett büntetőeljáráson kívüli ügyészi szereptől. Ennek további részletei – és az ilyen szerepek kifejezett ellenzése – jól felismerhető az ügyészségekre vonatkozó ajánlások kompilációjából is.^[73]

4.2.2. Ügyészi közérdekvédelem az Alaptörvény rendszerében

[69] A büntetőjogon kívüli ügyészi tevékenység korábban is ismert – de csak egyik lehetséges – változata volt az ügyész perindítási jogosultsága. Ennek alkotmányos korlátait az Alkotmánybíróság állapította meg.^[74] Az ügyész általános polgári perbeli fellépési joga – amely korábban a közvetlenül érdekelt, ún. materiális fél akaratától függetlenül, sőt annak ellenére is általában lehetővé tette az ügyész beavatkozását – alkotmányellenes, mert sérti a jogállamiságot és aránytalanul korlátozza az egyén autonómiáját, következésképpen ->az emberi méltósághoz való jogot.

[70] Nem alkotmányellenes azonban az ügyészi részvétel biztosítása egyes, a bíróság hatáskörébe tartozó eljárásokban, amelyekben egyedül az ügyészség az a kívülálló szerv, amely a törvénysértések megelőzésében, illetőleg orvoslásában szerepet játszhat, bírósági eljárást kezdeményezhet. Külön törvény tehát nem általánosan, hanem a konkrét jogviszonyra tekintettel biztosíthatott beavatkozási jogot az ügyésznek. Ilyen külön törvényi felhatalmazás alapján voltak indíthatók a személyállapoti vagy a környezetvédelmi kártérítési perek. Ezekben a perekben az ügyész félként járt el, de bizonyos perbeli jogosultságok, így az egyezségkötés, a jogelismerés, a jogról való lemondás joga nélkül. Kifejezett törvényi felhatalmazás alapján indulnak, mégis önálló esetkörként jelentettek a semmis szerződéssel a közérdekben okozott sérelem megszüntetése érdekében a szerződés semmisségének megállapítása iránt indított perek.

[71] Az Alaptörvény a büntetőeljáráson kívül kötelezően ellátandó feladatot nem bíz az ügyészségre, minthogy a 29. cikk (2) bekezdés d) pontja csak arról rendelkezik, hogy a legfőbb ügyész és az ügyészség (a büntetőeljáráson és a büntetés-végrehajtás törvényességi felügyeletén [->a büntetés-végrehajtás felügyelete] kívül) „törvény által meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol”.

[72] Az Ütv. ezeknek a feladatoknak a lehetséges körét és ellátásuk általános szabályait tartalmazza, a konkrét felhatalmazások viszont külön törvényekre maradtak. Az Ütv. 1. §-a értelmében az ügyészség a

jogszabályok megsértése esetén – törvényben meghatározott esetekben és módon – fellép a törvényesség érdekében. Ha törvény másként nem rendelkezik, a fellépésre akkor köteles, ha a törvénysértés megszüntetésére hivatott szerv Magyarország Alaptörvényében (a továbbiakban: Alaptörvény), valamint törvényben és más jogszabályban vagy közjogi szervezetszabályozó eszközben meghatározott kötelezettsége ellenére a szükséges intézkedést nem teszi meg, vagy ha a törvénysértésből eredő jogsérelem elhárítása érdekében azonnali ügyészi intézkedésre van szükség.

Ez a megfogalmazás szinte szó szerint azonos az *ügyészségről szóló 1972. évi V. törvény* (régii Ütv.) 1. § (3) bekezdésében és 2. §-ában írtakkal. A szövegazonosságot úgy értelmezzük, hogy a törvényhozó hatalom nem az ügyészség büntetőeljáráson kívüli tevékenységének technikáit, intenzitását kívánta megváltoztatni, hanem azokat világosan közérdekvédelmi cél szolgálatába állította.

[73] A meghatározó újdonságot a felügyeletközpontúság elvetése jelentette, helyébe konkrét intézkedésekre adott felhatalmazás, illetve – ahol szükséges – törvényességi ellenőrzés lépett. Ezáltal az Ütv. hatályba lépésével bekövetkezett az a változás, amely az ügyészség alkotmányos helyzetéhez, az igazságszolgáltatásban való közreműködéshez igazodik: a közérdekvédelmi feladatok mechanizmusát a büntetőeljárás szerepéhez hasonlóan szabályozza. Az ügyészi eljárások konkrét célja tehát a bírósági vagy más hatósági eljárás kezdeményezése. Eljárást az ügyész törvénysértésre, mégpedig általában súlyos törvénysértésre megalapozottan utaló adat esetén indíthat, a vizsgálat pedig ennek a „gyanúnak” a megalapozását szolgálja (immár nem általános információszerzési lehetőség tehát). A vizsgálat eredményeként – ha alkalmasnak látja – önkéntes teljesítés érdekében fordulhat a jogsértés okozójának felügyeleti szervéhez, kivételesen magához az okozóhoz azzal, hogy ennek eredménytelensége esetén a bíróság (vagy más hatóság) előtt kezdeményezi a jogsértés következményeinek alkalmazását (és immár nem a saját álláspontjának védelmét kéri a bíróságtól). Ezt az alapmechanizmust egészítik ki az egyes eljárásokra vonatkozó különös szabályok. Ezeket az intézkedési lehetőségeket hívja az Ütv. „együtt fellépésnek”.

[74] Az ügyészség eljárásával érintetteket együttműködési kötelezettség terheli azzal, hogy ahol törvény az ügyésznek utasítási jogkört biztosít, az utasított szervek az utasításnak kötelesek eleget tenni, az ügyészeket pedig széles körű, határidőhöz kötött adat- és iratmegismerési jog illeti meg (Ütv. 4. §). Változatlanul maradt a büntető-, fegyelmi, szabálysértési, valamint más hatósági, továbbá büntetés-végrehajtási ügyekben kártérítési eljárás kezdeményezésének lehetősége. Ezek az ügyek annyiban különlegesek, hogy az ügyész félként nem vesz részt, valójában tehát bejelentőként jár el azokban.

[75] A törvény 5. §-a úgy rendelkezik, hogy az ügyész elbírálja a hatósági határozat, intézkedés, jogszabálysértő mulasztás ellen hozzá intézett kérelmeket, közérdekű bejelentéseket, jogsértésre utaló jelzéseket. Ha ezek nem tartoznak hatáskörébe, gondoskodik áttételükéről a hatáskörrel rendelkező szervhez. Az alaptalannak talált kérelmeket az ügyész – a felettes ügyészre bízott felülvizsgálat lehetőségével mint jogorvoslati eszközzel garantálva – indokolt állásfoglalásával elutasítja.

[76] A közös szabályokat a speciális eljárási hatáskörök követik, így az Ütv. példálózó felsorolást ad a javasolt hatáskörökre (a példálózás eleve gyenge előírás, amit a törvény szóhasználatával – „jogosíthatja” – tovább gyengít). Ezek a nemzeti vagyonnal rendelkezéssel, a közpénzek jogszerűtlen felhasználásával, a semmis szerződéssel a közérdekben okozott sérelem megszüntetésével, a közhiteles nyilvántartásba bejegyzett adatokkal lehetnek kapcsolatosak, valamint a környezet, a természet és a termőföld védelme érdekében, magánszemélyek fogyasztói szerződéseivel (általános szerződési feltételek) összefüggésben, vagy családi jogállás megváltoztatására vonatkozóan illethetik meg az ügyészt.

[77] Amint már utaltunk rá, a közös szabályok és az ezekhez képest a peres és nem peres bírósági eljárásokra vonatkozó különös szabályok „még különösebbekre” is utalnak. Ezeket részletezi az Ütv. 28. §-a, lényegében a régi Ütv.-hez és más jogszabályokhoz hasonlóan, de immár sarkalatos erővel. Így az ügyészt törvényben meghatározott jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezetek közhiteles nyilvántartásba vételét (bejegyzését), törlését elrendelő, valamint a nyilvántartásba bejegyzett adatok változásával kapcsolatban hozott bírósági határozattal (hatósági döntéssel) szemben jogorvoslati vagy perindítási jog illeti meg. Ennek alkalmazásával törvénysértő adatok törlését, kijavítását, megváltoztatását is kezdeményezheti. Külön törvény jogosíthatja fel az ügyészt bizonyos jogi személyek működése törvényességének ellenőrzésére azzal, hogy ezekben az esetekben a nyilvántartásba vételről (bejegyzéséről), valamint a nyilvántartási adatokban elrendelt változásról rendelkező bírósági határozatot (hatósági döntést) az ügyésszel közölni kell.

[78] Az eddigiekhez képest egészen más szabályok vonatkoznak a közigazgatási eljárásokkal (>[közigazgatási eljárási jog](#)) kapcsolatos ügyészi hatáskörökre. Csak a közigazgatási hatósági döntés érdemére kiható törvénysértés esetén, és jóval szűkebb időtartamon belül alkalmazhatók az ügyészi eszközök: törvény eltérő rendelkezésének hiányában (mint például a semmisség jogkövetkezményeinek alkalmazása esetén^[75]) a jogerőre emelkedéstől, vagy a végrehajtás elrendelésétől számított legfeljebb egy éven belül, kötelezettséget megállapító, jogot elvonó vagy korlátozó döntés esetén a végrehajtáshoz való jog elévüléséig, követelés biztosítását vagy dolog zárlatát elrendelő döntéssel szemben mindaddig, amíg ez az állapot fennáll.

[79] Végül az utolsó belső specialitást a szabálysértési eljárásokra vonatkozó szabályok (amelyekre a közös szabályok eleve utalnak) jelentik az Ütv. 30. §-ban. Ezek valóban speciálisak az egyéb hatósági eljárásokra vonatkozó szabályokhoz képest. Egy részük sajátos időbeni alkalmazhatósági feltétel határoz meg arra az esetre, ha a szabálysértési hatóság bűncselekményt bíralt el szabálysértésként (a határozat ellen hat hónapon túl, de a bűncselekmény elévülési idején belül lehet felhívással élni), valamint ha az elkövető javára kell fellépni (az elkövetett szabálysértésről a nyilvántartásban kezelt adatok törlési határidejéig van ennek helye). Más részük a bíróság előtti eljárásban biztosítja a nyilatkozat- és az ügy eldöntésére

irányuló indítványtétel lehetőségét, jogorvoslati fórumként ad szerepet az ügyésznek (aki külön törvényben meghatározott szabályok szerint, a szabálysértési hatóságra kötelező erővel elbírálja a szabálysértési hatóság intézkedése és határozata ellen benyújtott panaszt), valamint jogorvoslat kezdeményezésére jogosítja fel (amit megint csak külön törvény pontosít).

5. Az ügyészség szervezete

[80] Az ügyészi szervezet centralizált, hierarchikus, azt a legfőbb ügyész vezeti és irányítja. A legfőbb ügyész széles hatáskörökkel rendelkezik, közvetlen utasítási jog illeti meg az ügyészek felett, és akár a konkrét ügyben is elvonhat hatásköröket. Hatásköre továbbá nem csupán az ügyészi feladatokkal kapcsolatos szakmai irányításra terjed ki, hanem a Legfőbb Ügyészség szervezeti felépítésének kialakítására is.

[81] Az ügyészségen az irányítás és a felügyelet eszközei az irányító intézkedések és a felügyeleti ellenőrzések. Az irányító intézkedések közül a legfőbb ügyész utasítása mellett meg kell említeni a legfőbb ügyész, a legfőbb ügyész helyettes, a (legfőbb ügyészségi) főosztályvezető ügyész, valamint a (fellebbviteli és megyei) főügyész körleveleit is. A felügyeleti ellenőrzések az általános, a szakági és a célvizsgálatok.

[82] Az ügyészi szervezet négy szintű, és a bírói szervezetrendszer felépítését követi. Ennek megfelelően a következő általános ügyészi szervek működnek:^[76]

- Legfőbb Ügyészség,
- fellebbviteli főügyészségek,
- megyei főügyészségek (ideértve a Fővárosi Főügyészséget is),
- járási ügyészségek.

[83] A Legfőbb Ügyészséget a legfőbb ügyész, a fellebbviteli főügyészséget fellebbviteli főügyész, a főügyészséget főügyész, a járási és a járási szintű ügyészséget vezető ügyész vezeti.

[84] Az Ütv. rendelkezik arról is, hogy az ügyészségi nyomozás, továbbá indokolt esetben más ügyészségi feladatok ellátására önálló főügyészség, illetve járási szintű ügyészség létesíthető.^[77] Ennek megfelelően működik a Központi Nyomozó Főügyészség (amely országos illetékességgel látja el a hatáskörébe tartozó vagy oda utalt ügyek nyomozását) és a nyomozó ügyészségek.

[85] A nyomozó ügyészségek mellett járási szintű ügyészségnek számítanak Budapesten a kerületi ügyészségek is. Továbbá a „más ügyészségi feladat ellátására” létesíthető járási szintű ügyészség tipikus példája a fővárosban működő Budapesti Közérdekvédelmi Ügyészség, melynek léte szintén nem törvényben meghatározott, hanem praktikus szempontok alapján lett létrehozva.

[86] A négy szintű ügyészi szervezet nem jelent négy szintű alá-fölé rendeltséget, a fellebbviteli főügyészségek ugyanis sajátos helyet foglalnak el. A fellebbviteli főügyészségeket, a megyei főügyészségeket és a Központi Nyomozó Főügyészséget a Legfőbb Ügyészség irányítja, míg a járási és járási szintű ügyészségeket a megyei szintű főügyészségek. Az ügyészség szervezetével és működésével kapcsolatos részletes szabályokat a legfőbb ügyész 12/2012. (VI. 8.) számú utasítása tartalmazza, de az alárendelt főügyészségek élén álló főügyészek is adnak ki körlevelet az irányításuk alá tartozó szerv szervezetével és működésével kapcsolatban. Az ügyészség tudományos és kutató intézménye az Országos Kriminológiai Intézet.

6. A legfőbb ügyész és az ügyészek

[87] Az Alaptörvény az ügyészséggel kapcsolatos feladatokat a legfőbb ügyészre és az ügyészségre telepíti, azaz az egyes hatáskörök címzettje nem minden esetben maga a legfőbb ügyész. Ebből következik, hogy az ügyészség nem csak a legfőbb ügyész munkaszervezete, de a szervezeten belül a legfőbb ügyész kiemelt helyet foglal el.

[88] A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. számú törvény (Üjt.) ügyészségi alkalmazott megnevezés alatt foglalja össze azokat a személyeket (a legfőbb ügyészen kívül), akik az ügyészségen szolgálati viszonyban állnak. Az Üjt. 1. §-a alapján ügyészségi alkalmazott:

- az ügyész,
- az alügyész,
- az ügyészségi fogalmazó,
- a tisztviselő (érdemi feladatot végző ügyintéző),
- az írnok (ügyviteli feladatot végző foglalkoztatott),
- a fizikai alkalmazott.

[89] Az ügyészeket a legfőbb ügyész nevezi ki és menti fel (a legfőbb ügyész helyettese kivételével, akit a legfőbb ügyész javaslatára a köztársasági elnök nevez ki határozatlan időre^[78]). Ügyésszé (első alkalommal pályázat útján) az a büntetlen előéletű magyar állampolgár nevezhető ki, aki – többek között – jogi végzettséggel, szakvizsgával és megfelelő gyakorlati idővel rendelkezik.^[79]

[90] Az ügyészek függetlenségét összeférhetetlenségi és mentelmi szabályok biztosítják. Egyes összeférhetlenségi okok politikai jellegűek, így az ügyész nem lehet tagja pártoknak és nem folytathat politikai tevékenységet.^[80] Az összeférhetlenségi okok másik csoportjába a gazdasági összeférhetlenségi szabályok tartoznak, melyek szerint az ügyész nem lehet gazdasági társaság vezető tisztségviselője vagy korlátlanul felelős tagja. Az ügyész a tudományos, oktatói, művészi vagy más hasonló tevékenységen kívül más kereső foglalkozást nem végezhet. Az ügyészek mentelmi jogáról a legfőbb ügyész határoz.

[91] Az alügyészekre és az ügyészségi fogalmazókra az ügyészekre vonatkozó rendelkezések irányadóak bizonyos eltérésekkel. Az ügyészségi fogalmazóvá történő kinevezésnek nem feltétele a jogi szakvizsga megszerzése, míg alügyésszé szakvizsgával és legalább három év gyakorlati idővel rendelkező jogászokat lehet kinevezni.

[92] A legfőbb ügyészt az ügyészek közül a köztársasági elnök (->államfő) javaslatára a képviselők kétharmadának szavazatával az Országgyűlés választja kilenc évre.^[81] Az ügyészséget a legfőbb ügyész személyesíti meg, ő felel a feladatok ellátásáért. Ennek keretében az ügyészség tevékenységéről köteles beszámolni az Országgyűlésnek, hozzá az országgyűlési képviselők kérdést intézhetnek, és akár el is mozdítható. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a legfőbb ügyész politikai felelősséggel tartozna az Országgyűlésnek, viszonyuk nem hierarchikus [ezt a 3/2004. (II. 17.) AB határozat is megerősíti]. Ebből adódóan a legfőbb ügyész 2010 óta nem interpellálható, az évente teljesített beszámoló tartalmát pedig maga határozza meg.

[93] A legfőbb ügyész más hatalmi ágakkal is kapcsolatban áll. Ennek keretében többek között:

- tanácskozási joggal részt vehet az Országgyűlés ülésein, valamint a Kúria teljes üléssein;
- jogegységi eljárást kezdeményezhet a Kúria előtt;
- az önkormányzati rendelet tervezetét leszámítva jogszabály tervezetére véleményt nyilváníthat, míg az ügyészség jogállását, feladatkörét érintő jogszabályok tervezetére véleményt kell nyilvánítania;
- a jogosult szervnél jogszabály, valamint közjogi szervezetszabályzó eszköz alkotását, módosítását vagy hatályon kívül helyezését javasolhatja;
- kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megtartásának vizsgálatát, jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát;
- a Kúria előtti eljárásban a bíróságok ítélezési gyakorlatának egységesítése érdekében jogkérdésben, a közérdeket képviselve kifejtheti, a Kúria felhívására pedig kifejti szakmai véleményét akkor is, ha az ügyész az eljárásban nem vesz részt.^[82]

[94] Mivel a legfőbb ügyész az ügyészek közül kerül ki, így megválasztásának sincsenek az ügyészek

kinevezéséhez képest speciális személyi feltételei. Ellenben ki kell emelni, hogy a legfőbb ügyész megbízatása megszűnik:

- a megbízatási időtartam leteltével,
- lemondásával
- halálával,
- felmentésével,
- országgyűlési, európai parlamenti, helyi önkormányzati képviselővé, nemzetiségi szószólóvá, illetve polgármesterré történő megválasztásával, továbbá állami vezetővé történő megválasztásával vagy kinevezésével,
- összeférhetetlenségének megállapításával,
- hivatalvesztése kimondásával,
- a bíróságnak vele szemben bűncselekmény miatt szabadságvesztést, közérdekű munkát kiszabó jogerős határozatával, továbbá, ha büntetőeljárás során jogerős határozattal kényszergyógykezelését rendelték el,
- ha az ügyésszé történő kinevezésének valamelyik feltétele már nem áll fent.^[83]

[95] A megbízatási idő letelte, felmentés vagy a lemondás után a legfőbb ügyész szolgálati viszonya nem feltétlenül szűnik meg, hozzájárulása esetén ugyanis más ügyészi munkakörbe kell áthelyezni.^[84] Meg kell említeni, hogy hiába telik le a megbízatás időtartama, mindaddig hivatalban marad, amíg az új legfőbb ügyészt meg nem választja az Országgyűlés.^[85]

[96] A legfőbb ügyész elmozdítása igen szűk körben képzelhető el, csakis felelősségi alapon, közjogi okból történhet, melynek érvényre juttatásában (ahogy a megválasztásban is) fontos szerepet játszik a köztársasági elnök és az Országgyűlés.

7. JEGYZETEK

[1] Európa Tanács Miniszteri Bizottsága, [Rec\(2000\)19 számú ajánlás](#) az ügyészségnek a büntető igazságszolgáltatás rendszerében betöltött szerepéről, Preambulum és 5. d. cikk. . [Az ajánlás nem hivatalos magyar fordítása](#).

[2] Rec(2000)19 (1. j.), Explanatory Memorandum, Commentaries on Individual Recommendations, Functions of Public Prosecutors, 1. cikk.

[3] Lásd a francia Semmitőszék elnökének összefoglalóját, Pierre LYON-CAEN: „Conclusions” in *What Public Prosecution in Europe in the 21st Century*, Strasbourg, CoE Publishing, 2000, 161–165.

[4] Yvonne MORENO – Paul HUGHES: *Effective Prosecution: Working in Partnership with the CPS*, New York, Oxford University Press, 2008; Julia FIONDA: *Public Prosecutors and Discretion: A Comparative Study*, New York, Oxford University Press, 1995.

[5] A Konzultatív Tanácsot a Miniszteri Bizottság hozta létre 935. tanácskozásán 2005. július 13-án. Lásd Specific terms of reference of the Consultative Council of European Prosecutors, CM/Del/Dec(2005)935/10.2/appendix13E /18 July 2005, CoE, Strasbourg.

[6] A „vélemény” a Konzultatív Tanács hivatalos állásfoglalása, lásd Specific terms... (5. j.) és *Terms of Reference of the CCPE for 2007-2008*, adopted on the 981st meeting of CoM, CCPE (2006) 04 rev final, CoE, Strasbourg, 2006.

[7] [Opinion N° \(2008\) 3 of the Consultative Council of European Prosecutors on “Role of Public Prosecutors outside the Criminal Law Field”](#), adopted by the CCPE at its 3rd plenary meeting, CCPE(2008)3, CoE, Strasbourg, 2008.

[8] [Opinion N° \(2008\) 3 \(7. j.\) I.4. pont.](#)

- [9] Opinion N° (2008) 3 (7. j.) II.16. pont. A '[21]' szám az idézetben szereplő lábjegyzet, amely felsorolja az érintett tagállamokat.
- [10] KISS Anna: „Az ügyészi szervezet kialakulása” in POLT Péter – VARGA Zs. András (szerk.): *Az ügyészek nagy kézikönyve*, Budapest, Wolters Kluwer, 2013.
- [11] PECZ Vilmos (szerk.): *Ókori lexikon*, Arcanum adatbázis, 2002.
mek.oszk.hu/03400/03410/html/6912.html
- [12] SABJANICS István: „Az ügyészek büntetőjogon kívüli feladatai a Brit-szigeteken” in VARGA Zs. András – PINTÉR Zsuzsanna: *Az ügyészek büntetőjogon kívüli tevékenysége*, Budapest, Pázmány Press, 2013, 137–142.
- [13] ELŐHÁZI Zsófia: „A francia ügyészség büntetőjogon kívüli szerepe” in VARGA Zs. András – PINTÉR Zsuzsanna: *Az ügyészek büntetőjogon kívüli tevékenysége*, Budapest, Pázmány Press, 2013, 125–136; FÁBIÁN Gyula: „Az ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenysége Romániában” in VARGA Zs. András – PINTÉR Zsuzsanna: *Az ügyészek büntetőjogon kívüli tevékenysége*, Budapest, Pázmány Press, 2013, 79–94; VARGA Ádám: „Az ügyész büntetőjogon kívüli tevékenysége az Olasz Köztársaságban” in VARGA Zs. András – PINTÉR Zsuzsanna: *Az ügyészek büntetőjogon kívüli tevékenysége*, Budapest, Pázmány Press, 2013, 175–190.
- [14] BERKES Lilla: „A német ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenysége” in VARGA Zs. András – PINTÉR Zsuzsanna: *Az ügyészek büntetőjogon kívüli tevékenysége*, Budapest, Pázmány Press, 2013, 95–110; JAKAB Hajnalka: „Az osztrák ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenysége” in VARGA Zs. András – PINTÉR Zsuzsanna: *Az ügyészek büntetőjogon kívüli tevékenysége*, Budapest, Pázmány Press, 2013, 111–124. Sőt ezt látjuk Hollandiában is: Miranda Esther DE MEIJER: „The role of prosecution service outside the criminal law field in the Netherlands” in VARGA Zs. András – PINTÉR Zsuzsanna: *Az ügyészek büntetőjogon kívüli tevékenysége*, Budapest, Pázmány Press, 2013, 43–52.
- [15] csevár Antal – SZENDREI Géza (szerk.): *Emlékképek az ügyészség történetéből*, Budapest, Ügyészek Országos Egyesülete, 1996, 6.
- [16] Például kémkedés.
- [17] SÁRY Pál: *Előadások a római büntetőjog köréből*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2011, 68.
- [18] A *procuratorok* a perekben a jómódú uraságok, királyok képviselőit ellátó személyek voltak ebben az időben.
- [19] POLT Péter – VARGA Zs. András (szerk.): *Az ügyészek nagy kézikönyve*, Budapest, Wolters Kluwer, 2013, 20.
- [20] CSEVÁR–SZENDREI (15. j.) 11; ELŐHÁZI (13. j.) 125–136.
- [21] CSEVÁR–SZENDREI (15. j.) 9–13.
- [22] POLT–VARGA (19. j.) 20.
- [23] 1808–1810-es napóleoni törvények
- [24] Ez alól két esetben volt kivétel: amikor a fellebbviteli törvényszék vádtańácsa a vádindítvány kiegészítését vagy kicserélését rendelte el, valamint amikor a törvényszék egyesült tanácsai a vizsgálatnak más irányú megkezdését vagy kiterjesztését látták szükségesnek.
- [25] NÁNÁSI László: *A magyar királyi ügyészség története 1871–1945*, Budapest, Legfőbb Ügyészség, 2011, 12.
- [26] POLT–VARGA (19. j.) 21.
- [27] LÉVAI Ilona: „Anglia és Wales ügyészségi vádhatósági rendszere” *Magyar Jog* 1993/2, 98–101.
- [28] CSEVÁR–SZENDREI (15. j.) 8.

- [29] SZENDREI Géza: *Szemelvények a tiszti ügyészek feladataiból*, Budapest, Legfőbb Ügyészség, 2013, 7.
- [30] *Directory of Prosecution Services*, The Hague, International Association of Prosecutors, 1999, 110, 172, 219.
- [31] *Directory of Prosecution Services* (30. j.) 88–89.
- [32] *Promoting prosecutorial accountability, independence and effectiveness, Comparative Research*, Sofia, Open Society Institute, 2008.
- [33] Lásd NÁNÁSI (25. j.).
- [34] MEZEY Barna (szerk.): *Magyar jogtörténet*, Budapest, Osiris, 2007, 82.
- [35] A tiszti ügyészeket a vármegyei tisztújító közgyűlésen választották meg: vármegyénként egy tiszti főügyészt, valamint két tiszti alügyészt. Az ügyvédi vizsga letételével és a 24. életév betöltésével lehetett pályázni a tiszti ügyészi címre feltéve, hogy az illető személy nem tartozott szolgálattal senkinek.
- [36] Az úriszék a földesúr jogszolgáltató szerve, ahol a birtokon élő jobbágyok, a földesúr familiárisai és családjuk fölött ítélkezett. POLT–VARGA (19. j.) 21.
- [37] Lásd NÁNÁSI (25. j.) 17.
- [38] SZENDREI (29. j.) 10.
- [39] SZENDREI Géza: *A magyar ügyészség évszázadai*, Budapest, Rejtjel, 2005, 51–57.
- [40] SZENDREI (29. j.) 13–14.
- [41] KERTÉSZ Imre: „A Magyar királyi Igazságügyminisztérium és az ügyészségek” *Magyar Jog* 1993/10, 594–602.
- [42] 1868. évi LIV. törvénycikk a polgári törvénykezési rendtartás tárgyában; 1869. évi IV. törvénycikk a bírói hatalom gyakorlásáról; 1871. évi VIII. törvénycikk a bírák és bírósági hivatalnokok felelősségéről; 1871. évi IX. törvénycikk a bírák és bírósági hivatalnokok áthelyezése és nyugdíjazása körüli eljárás szabályozásáról; 1871. évi XXXIII. törvénycikk a királyi ügyészségről.
- [43] Lásd bővebben 1871. évi XXXIII. törvénycikk a királyi ügyészségről; SZENDREI (39. j.) 87–91; NÁNÁSI (25. j.) 23–34; NYÍRI Sándor: *Az ügyészségről*, Budapest, BM, 2004, 16–17.
- [44] Az ügyészek hatásköre kiterjedt ezután az ügyvédek, közjegyzők, a községi és törvényhatósági tisztviselők elleni fegyelmi eljárásokra, részt vettek az erdei kihágásokra illetékes másodfokú hatóság eljárásában, felügyeleti jogot kaptak a közjegyzői tevékenység zálogául szolgáló biztosíték felett, megtekinthették a csőd eljárások iratait, valamint tagjai lettek a törvényhatóságok közigazgatási bizottságainak.
- [45] POLT–VARGA (19. j.) 24.
- [46] SZENDREI (39. j.) 57–91.
- [47] Lásd bővebben: *a Magyar Népköztársaság ügyészségéről szóló 1953. évi 13. törvényerejű rendelet*.
- [48] *A Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény*.
- [49] Itthon az 1989. évi alkotmányrevízió megőrizte a legfőbb ügyész Országgyűléssel szembeni felelősségét, ezáltal függetlenségét a végrehajtó hatalomtól, azaz a Kormánytól. Már 1989-ben felvetődött, azóta pedig többször az Országgyűlés napirendjére is került az ügyészség igazságügy-miniszteri felügyelet alá helyezése, egyszersmind szűkebb vagy tágabb körű utasíthatósága. Lásd tóth Mihály: „Érvek az ügyészség Kormány alá rendelése mellett” *Ügyészek Lapja* 1999/6, 5–14; LŐRINCZY György: „Miért indokolt a magyar ügyészség Parlament alá rendeltsége?” *Ügyészek Lapja* 1999/6, 15–27; SZENDREI Géza: „Viták az ügyészségről” *Ügyészek Lapja* 1999/6, 29–45.

- [50] BADÓ Attila: „Az igazságszolgáltatás hatalom alkotmányos helyzetének és egyes alapelveinek összehasonlító vizsgálata” in TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*, Budapest, Complex, 2006, 193.
- [51] CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*, Budapest, Pázmány Press, 2014, 147.
- [52] CSINK (51. j.) 147.
- [53] CSINK (51. j.) 147–148.
- [54] BADÓ (50. j.) 193.
- [55] CSINK (51. j.) 149–150.
- [56] *Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service*, Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice: CoE, 17–18 December 2010).
- [57] „[...] there is a widespread tendency to allow for a more independent prosecutor’s office [...]”; „[...] subordination to the executive authority is more a question of principle than reality in the sense that the executive is in fact particularly careful not to intervene in individual cases [...]” Report on European Standards (56. j.) para 26.
- [58] „[...] use of a qualified majority for the election of a Prosecutor General could be seen as a mechanism to achieve consensus on such appointments [...]”; „should be appointed permanently or for a relatively long period without the possibility of renewal at the end of that period”; „The period of office should not coincide with Parliament’s term in office”; „accountability to Parliament in individual cases of prosecution or non-prosecution should be ruled out”; „specific instruments of accountability seem necessary especially in cases where the prosecutor’s office is independent”; „public reports [...] could be one such instrument”. Report on European Standards (56. j.) para 26, 34–36, 42, 44.
- [59] *Rekvenyi v. Hungary*, [GC], no. 25390/94, ECHR 1999-III; *Ždanoka v. Latvia*, [GC], no. 58278/00, ECHR 2006-IV.
- [60] Rec(2000)19 (1. j.) 13–16. cikk.
- [61] A viták kiváló összefoglalását és elemzését adja HACK Péter: „Az ügyészség” in JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*, Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016.
- [62] „Crucial role in in administration of criminal justice”; Rec(2000)19 (1. j.), Preambulum és 5. cikk.
- [63] Lásd a 42/2005. (XI. 14.) AB határozatot (ABH 2005, 504.) a pótmagánvád alkotmányosságáról.
- [64] Mihály TÓTH: *Einführung in das ungarische Strafrecht*, Passau, Schenk, 2009.
- [65] A pótmagánvád közjogi, az Alkotmányon alapuló korlátja volt, hogy közhatalmi funkcióval rendelkező egyetlen állami szervezet sem jogosult pótmagánvádlóként eljárni, nem veheti át az ügyészségtől a vádemelés és vádképviselés közhatalmi jogkörét [42/2005. (XI. 14.) AB határozat (63. j.)]. Ez az Alaptörvény rendszerében még inkább igaz.
- [66] 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101.
- [67] CPGE (2005) 16, para 6.7., *Report on the Role of the public prosecution service outside the field of criminal justice* (Strasbourg: CoE, 2008), Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), CCPE (2008)3.
- [68] Hasonló következtetések olvashatók az igazságszolgáltatás hatékonyságának előmozdítására létrehozott európai bizottság (*European Commission for the Efficiency of Justice*, CEPEJ) átfogó kutatási eredményei között: *European Judicial Systems*, Strasbourg, Council of Europe, 2008, 168–170.
- [69] SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió*

tagállamainak közigazgatása, Budapest, Complex, 2011, 779, 905, 929.

[70] Az autoriter múlt és a részletes szabályozás összefüggése nem egyedi. A katonai rendszereket vizsgálva Georg Nolte and Heike Kriger hasonló következtetésre jutott. Lásd Georg NOLTE – Heike KRIEGER: „European Military Law Systems – Summary and Recommendations” in Georg NOLTE (szerk.): *European Military Law Systems*, Berlin, De Gruyter Recht, 2003, 23–30.

[71] Committee of Ministers of the Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2012)11 on the role of public prosecutors outside the criminal justice system.

[72] VARGA Zs. András – ELŐHÁZI Zsófia: „Az Európa Tanács ajánlása az ügyészek büntetőjogon kívüli tevékenységének elveiről” *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2013/1, 86–92.

[73] *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Prosecutors*, CDL-PI(2015)009.

[74] 1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29.

[75] PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2009, 325–332.

[76] Ütv. 8. § (1) bekezdés.

[77] Ütv. 8. § (2) bekezdés.

[78] Üjt. 14 § (1) bekezdés.

[79] Üjt. 11. § (1) és (2) bekezdés.

[80] Üjt. 44–48. §.

[81] Alaptörvény 29. cikk (4) bekezdés.

[82] Ütv. 11. § (2) bekezdés.

[83] Üjt. 22. § (1) bekezdés.

[84] Üjt. 23. § (1), (3) és (5) bekezdés.

[85] Üjt. 22. § (2) bekezdés.