

*Bócz Endre*

## *Az ügyészi felelősségről*

I. Az államszervezet demokratikus működésének fontos jellegzetessége az egyes szervek felelőssége, aminek viszont értelemszerű előfeltétele a szervezetek vezetőinek elszámoltathatósága.

Az ügyészi szervezet közhatalóság, s mint ilyen, feladatai ellátásáért felelős a társadalomnak. Ez a háttér annak az alkotmányos kötelezettségnek, hogy a legfőbb ügyész évente beszámolóval tartozik az Országgyűlésnek. E beszámoló tartalmát és szerkezetét – külső szempontok híján – az 1990-es évek elején maga a Legfőbb Ügyészség alakította ki aszerint, hogy működéséből mit tartott olyannak, ami az Országgyűlés érdeklődését kiváltja. Ebben a tekintetben azóta sem fogalmazódtak meg félreérthetetlen igények.<sup>1</sup>

Az ügyészség alaptevékenysége egyedi ügyek tízezeinek intézésében, illetőleg abban valósul meg, hogy elbírálásukban közreműködik. Az éves beszámoló egyrészt a szervezet létszámviszonyainak és munkafeltételeinek alakulásáról, másrészt a végzett tevékenység különféle dimenziókban kimutatható számszerű összefüggéseiről, harmadrészt azokról a következtetésekről adnak képet, amelyek ezek tükrében a társadalom életének és működésének alakulásáról a bűnügyi tudományok segítségével levonhatók. Mivel több ezer ügyész és más ügyészségi alkalmazott több száz ügyészségi hivatalban és több tízezer egyedi ügyben végzett tevékenységéről fest összefoglaló képet, jellemzően leginkább számszerű, mennyiségi összefüggések olvashatók ki belőle. Kvalitatív megállapításokra a feldolgozott anyag természete is csak korlátozott lehetőséget adna. A beszámoló funkciója az, hogy az olvasónak tájékoztatást adjon, és a tárgy komplexitása folytán arra is alig nyújt lehetőséget, hogy az olvasó maga alkosson értékelést.

Mint hogy továbbá az ügyészség szakhatóság, a beszámoló szakmai munkáról szól. Címzettje viszont egy politikai testület; nem véletlen ezért, hogy mérsékelt iránta az érdeklődés, és csekély visszhangot szokott kiváltani. Talán részben ezzel is magyarázható az a – széles körben hangoztatott – vélekedés, amely szerint az

<sup>1</sup> Az alkotmányos szabályozás az 1949. évi XX. törvényre nyúlik vissza, amely meglehetősen hevenyészett volt, és évekig (1953-ig) nem is valósult meg. A rendszerváltozás előtt a legfőbb ügyész minden négyéves országgyűlési ciklusban egyszer, élőszóban tartott beszámolót. Az 1989-es közvetett alkotmányozás ezzel a kérdéssel nem foglalkozott. 1993-ban – az 1990-es választású Országgyűlés mandátumának lejártá előtt – az Országgyűlés Alkotmányügyi és Törvény-előkészítő Bizottsága arra az álláspontra helyezkedett, hogy az (akkor hatályos) Alkotmány értelmében a legfőbb ügyész *a)* az Országgyűlés mandátumának lejártá előtt (legalább egyszer), *b)* saját mandátumának lejártá előtt (legalább egyszer), vagy *c)* ha az Országgyűlés kéri, bármikor köteles, és *d)* saját elhatározásából bármikor jogosult beszámolni.

ügyészség „állam az államban”, és ezért sem a legfőbb ügyéssel, sem a szervezettel szemben nem érvényesíthető felelősség – holott ez az államszervezet demokratikus működése szempontjából mellőzhetetlen lenne.

Ez a vélekedés ugyan alapvetően téves, de – mint látni fogjuk – mégis vannak olyan elemei, amelyek némi – nehezen vitatható – érvelési anyagot szolgáltatnak a támogatására.

Felelősségről – a szó jogi vagy etikai értelmében – csak akkor lehet beszélni, ha egyrészt a megoldandó feladat, másrészt a megoldás módjára és kimenetelére vonatkozó követelményrendszer félreérthetetlen, s ezek a nyújtott teljesítmény minősítéséhez, tehát ahhoz, hogy jónak, megfélelőnek vagy elfogadhatatlannak lehessen azt értékelni, zsinórmértékül szolgálnak.

Az ügyészségi alaptevékenységhez tartozó ügyintéző munkát illetően a feladat – egy-egy jogvitás ügyben a vádemelés felőli döntés előkészítése, valamint a vádemelés és a megfelelő bírói döntés szakszerű szorgalmazása – adott, s a megoldás módjára vonatkozó követelményrendszert az anyagi és eljárásjogi szabályok, továbbá bűnügyi tudományok tantételei szolgáltatják. Az ügyintéző munkában nemcsak a beosztottak vesznek részt, hanem a különféle szintű vezetők is, s a döntésekért a morális felelősségen túl ki-ki szerepének megfelelően és a körülményektől függően fegyelmi, magánjogi és/vagy büntetőjogi felelősséggel tartozik.

A vezető beosztású ügyészek nemcsak az alaptevékenységben (az ügyintéző munkában) vesznek részt, hanem munkaköri köteleességük egy kisebb vagy nagyobb hivatali szervezeti egység vezetése is. Kötelesek tehát annak ügyintéző munkáját megszervezni és vezetni, beosztottaik tevékenységét összehangolni, támogatni, felügyelni, segíteni, ellenőrizni, kijavítani. Kötelesek továbbá a szervezeti egység megfelelő munkafeltételeinek megteremtéséről gondoskodni, beleértve azt is, hogy munkatársaik szakmai felkészültsége a követelmények alakulásával tartson lépést.

A vezetői kötelezettségek követelményeit lehetetlen a büntetőtörvényhez hasonló tételes szabályokkal megfogalmazni. Itt egy folyamatos és céltudatos tevékenység lenne a szabályozás tárgya, nem egy-egy – szituációhoz igazodó – tett vagy mulasztás. Ennek megfelelően a velük járó – közjogi természetű – felelősség sem egy-egy tethez kapcsolódik, hanem egy hosszabb időn át kirajzolódó eredményhez. A vezetői megbízásnak a nem megfelelő minőségű vezetői munka miatti visszavonása lehet egyszerű közjogi következmény; nem feltétlenül fegyelmi büntetésként alkalmazott represszív szankció.

A rendszerváltozást megalapozó 1989. évi alkotmánymódosítás óta a legfőbb ügyész – mint ezt az Alkotmánybíróság is kimondta – nem politikai szereplő, ezért tisztán politikai felelőssége nincs.<sup>2</sup> Vezetői hatás-

<sup>2</sup> Lásd Az Alkotmánybíróságnak a legfőbb ügyész indítványára az Alkotmány értelmezése tárgyában hozott 3/2004. (II. 17.) AB határozata szerint: „A legfőbb ügyész, akit e tisztségre az Országgyűlés választott, a feladatai ellátása során hozott

köre folytán azonban gyakorlati lehetősége van arra, hogy akár konkrét ügyek eldöntésénél az állami jogpolitika kereteihez is igazodva érvényesítse személyes politikai preferenciáit, hosszabb távon pedig azt sem lehet jogi szabályozással kizárni, hogy – a kinevezési gyakorlat és a vezetők személyi állományának alakítása révén – az ügyészség általánosan érvényesülő szemléletébe (ahogy angol nyelvterületen mondják, „policy”-jába) szinte észrevétlenül építsen be politikai preferenciákat. Így pusztán jogi eszközökkel soha nem váltható biztonságosan valóra az az elvi követelmény, hogy – akár egyedi ügyekben a legfőbb ügyész személyes véleménye révén, akár az ügyészség személyi állományában hosszabb távú működése folytán kialakított uralkodó szemlélet folytán – ne juthasson bizonyos mértékig törvényes keretek között is érvényre pártpolitikai befolyás.<sup>3</sup> Ezen a téren mindig is igen nagy jelentősége lesz a legfőbb ügyész jellemének, személyes szakmai és erkölcsi felfogásának abban, hogy megtalálja-e az államszervezet demokratikus működése szempontjából még elfogadható mértéket.

Ó az egész köztársadalmi hatóság munkájának megszervezéséért, munkafeltételeinek biztosításáért felelős ugyan, de a felelőssége részben közvetett.

Azoknak a hivatali egységeknek a munkáját, amelyek nem a közvetlen irányítása alatt működnek, köteles ugyan megfelelően figyelemmel kísérni, ellenőrizni, felügyelni, hogy szakszerűen dolgozzanak-e, sőt, szükség esetén a korrekcióról is gondoskodnia kell, beleértve a közvetlen vezetők vezetői felelősségének érvényesítését is, de csak ennek a felügyeleti kötelezettségének körében elkövetett esetleges mulasztások miatt tehető felelősség, a mindennapi munkamenetben itt elkövetett hibákért nem. Megbízatásából fakadó hivatali kötelessége az is, hogy a szervezet irányításában az állam jogpolitikáját érvényre juttassa.

A jogállása folytán a hatáskörébe tartozó szakmai ügyintéző munka és a vezetői feladatok keretében felelősségi szabályai nem különböznek más ügyészekétől.

A jogpolitika (s ezen belül a büntetőpolitika) – szakpolitika: a jogalkotás és a jogalkalmazás terén érvénye-

sítendő, ideológiailag színezett törekvések megvalósításának programja. „Jogpolitikája” (jogpolitikai elgondolásai, célkitűzései, törekvései) a politikai élet bármely résztvevőjének (egyének és csoportosulásnak) lehetnek. Az eltérő, sőt részben ellentétes érdekű politikai csoportosulások jogpolitikai törekvései mintegy vektorokként működnek, és a parlamenti erőviszonyaihoz igazodva – eredőjük gyanánt – alakul ki az államnak a pártokétól (s így esetleg a kormányerőt adó pártokétól is) eltérő jog-, és ezen belül büntetőpolitikája, amely azután törvényhozási aktusokban jelenik meg.

A legfőbb ügyészt csak a törvényhozási aktusokban megjelenő állami jogpolitika kötelezi. Az annak alapját képező, általánosabb megfogalmazású, elméleti és/vagy ideológiai tételeknek nincsen kötelező ereje, de természetesen elvileg ezeket helyénvaló ismernie, és bár nem köteles hinni bennük, a közzolgálati etika szempontjából akkor is megengedhetetlen, hogy eseti döntéseiben vagy általánosabb iránymutatásaiban keresztesse őket, ha más hite van, és az elméleti meggyőződésével összhangban lévő cselekvés nem valósítana meg nyílt és tételes törvénytörtést sem.

II. Ami a felelősség érvényesítését illeti: az ügyészekkel szemben a jogi felelősség mindegyik válfaját – tehát a fegyelmi, a magánjogi és a büntetőjogi felelősséget egyaránt – a munkáltatói jogkört gyakorló legfőbb ügyész jogosult és köteles érvényesíteni. Erre vonatkozóan létezik a gyakorlatban is működőképesnek bizonyult anyagi jogi szabályrendszer és használatos eljárási rend. A közzsájon forgó panasz tulajdonképpen nem is az, hogy az ügyészség mint szervezet vagy az ügyész mint hivatalos személy, nem visel érvényesíthető felelősséget, hanem az, hogy „a legfőbb ügyésznek nincs felelőssége, s ezért nem visel felelősséget”. Ez ugyan így nem teljesen igaz, hiszen törvény rendelkezik arról, hogy a legfőbb ügyész összeférhetetlenségének, illetőleg hivatalvesztésének kimondásával a megbízatása megszűnik<sup>4</sup>, de tény, hogy a jogi szabályozás rendkívül foggyatékos, és ezzel komoly tápot ad a felelőtlenség látogatának.

a) Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 3. § (5) bekezdése szerint a legfőbb ügyészt és az ügyészeket az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg, s a (6) bekezdés értelmében a legfőbb ügyészre az országgyűlési képviselők mentelmi jogával kapcsolatos eljárási szabályokat kell alkalmazni. Arról azonban nem esik szó, hogy a legfőbb ügyész esetében a mentelmi jog felfüggesztését ki jogosult kezdeményezni. Ebből – eltérő szabály híján – az következik, hogy a Be. 552. § (1) bekezdése az irányadó itt is. Aszerint – a magánvádra vagy pótmagánvádlói vádiratára folyó eljárásoktól eltekintve – a vádirat benyújtásáig a mentelmi jog felfüggesztését csak a legfőbb ügyész jogosult

*egyedi döntéseiről nem tartozik politikai felelősséggel az Országgyűlésnek. Következésként a legfőbb ügyész közjogi állását nem érinti az, hogy az Országgyűlés elutasítja az interpellációra adott választ. Alkotmányos helyzetére és az interpelláció funkciójára tekintettel nem kérhető rajta számon az, hogy az interpellációra adott választ nem fogadták el. A legfőbb ügyész nincsen alárendelve az Országgyűlésnek. Az Alkotmány értelmében a legfőbb ügyész sem közvetlenül, sem közvetetten nem utasítható meghatározott tartalmú egyedi döntés hozatalára vagy egyedi döntés meghatározott irányú megváltoztatására.”*

<sup>3</sup> A francia mintára alakult (kontinentális) köztársadalmi szervezetekre vonatkozó tudományos és gyakorlati (törvényhozási) munka célkitűzése már a XIX. század utolsó harmadától kezdve az volt, hogy a (főként a miniszteri utasítási jogban megtestesülő) pártpolitikai befolyást visszaszorítsák, s ugyanez a törekvés fogalmazódott nyíltan meg a brit nemzetközösség különféle tagállamaiban a XX. század végén a köztársadalmi hatóságok megszervezésének munkálatai során.

<sup>4</sup> Lásd a legfőbb ügyész, az ügyészek és egyéb ügyészségi alkalmazottak szolgálati viszonyáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény ( a továbbiakban: „Szt.”) 22. § (1) bekezdés f) és g) pontját, továbbá 47. §, illetőleg 23. § (7) bekezdését.

indítványozni, és az Országgyűléshez intézett iratok kiadmányozása a legfőbb ügyész kizárólagos joga. Ennek ismeretében a Szt.-nek a legfőbb ügyészi megbízatás megszűnéséről szóló szubtilis rendelkezései<sup>5</sup> gyakorlatilag értelmezhetetlenek, hiszen számszerűen kifejezhetetlenül csekély annak a valószínűsége, hogy nyomozás nélkül, magánvádra vagy pótmagánvádlói vádindítványra a bíróság a törvényben körülírt feltételeknek megfelelő ítéletet hozzon, vagy a legfőbb ügyész terhére bűntett elkövetését jogerős ítéletben megállapítsa.<sup>6</sup>

b) A legfőbb ügyész – ügyész. Így az ügyészi fegyelmi vétség meghatározása<sup>7</sup> érdemben (tartalmilag) érvényes rá akkor is, ha az Szt. 81. §-a kimondja, hogy az ügyészi fegyelmi felelősségről szóló X. fejezet rendelkezéseit (csak) a legfőbb ügyész által kinevezett ügyészekre kell alkalmazni.<sup>8</sup>

A legfőbb ügyész alkotmányjogi felelősségének tételes szabálya szerint ugyanis „[h]a a legfőbb ügyész neki felróható okból nem tesz eleget megbízatásából adódó feladatainak, illetve jogerős ítéletben megállapított büntetést követett el, vagy más módon tiszttségére méltatlanná vált”, a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés határozatával kimondja a hivatalvesztését.<sup>9</sup> Az e rendelkezésben olvasható diszpozíció 2. mondata („jogerős ítéletben megállapított büntetést követett el”) ugyan nyilvánvalóan értelmezhetetlen<sup>10</sup>, de azt nem kell bizonygatni, hogy a közjogi „megbízatásból adódó feladat ellátása” hivatali kötelesség, s elmulasztása hivatali kötelességszegés, a „neki felróható okból” kifejezés pedig ebben az összefüggésben a „vétkesen” szó szinonimája. A Szt. 23. § (7) bekezdésében olvasható „más módon” szavak is aligha jelenthetnek egyebet, mint amit átfog a 82. § (1) bekezdés b) pontjában az „életmódjával vagy magatartásával” szókapcsolat. Eszerint tehát a közjogi alapon történő elmozdításra alapot adó okok és az Szt.-ben olvasható meghatározás – „Fegyelmi vétséget követ el az az ügyész, aki a hiva-

tali kötelességét vétkesen megszegi, vagy b) életmódjával, illetve magatartásával hivatása tekintélyét sérti vagy veszélyezteti[.]” – között a különbség csak szóhasználatbeli; tartalmi eltérés nincsen.

Az Szt. 81. § érdemi jelentősége tehát nem több, mint hogy azt az ügyészt, akit az Alaptörvény szerint az Országgyűlés megválaszt legfőbb ügyésznek, vagy a köztársasági elnök kinevez legfőbb ügyész helyettesnek, kivonja az ügyészi fegyelmi szabályok hatálya alól. Ők – más ügyészeketől eltérően – a hivatali kötelességnek nem minden vétkes megszegése, továbbá a „hivatása tekintélyét veszélyeztető” nem minden magatartásuk miatt felelősek, hanem csak azokért, amelyek súlyosságuk folytán okot adnak alkotmányjogi úton hivatalvesztés kimondására. Érdekes lenne tudni, ki és milyen érvekkel lenne képes igazolni ennek a szabályozásnak a célszerűségét – nem is szólva az igazságos voltáról.

c) A „tiszttségére méltatlanná vált” szavak értelmezéséhez kevés a fogódzó.

Mitől tűnik valaki – a szakmai tudásán kívül – méltónak arra, hogy legfőbb ügyész legyen? Gondolom, azzal, hogy törvénytisztelő módon él, a társadalomban általánosan elfogadott erkölcsi követelményekhez tartja magát, és politikai nézetei igazodnak a demokratikusan működő államszervezet elveihez. Ha a legfőbb ügyész szavaiból az derül ki, hogy ezeket az általánosan elfogadott elveket elutasítja, vagy olyan méretű és súlyú erkölcsi kilengéseket enged meg magának, amelyek felérnek egy bűncselekménnyel, avagy egy súlyos hivatali kötelességszegéssel, akkor mondható ki – nézetem szerint – méltatlanságra hivatkozva a hivatalvesztés.

A lényeg viszont az, hogy van a feladatoknak egy olyan jól körülírható köre, amelynek mikénti ellátásáért anyagi jogi értelemben maga a legfőbb ügyész személyesen is jogi felelősséggel tartozik. Miért élhet mégis nyilvánosan az a vélekedés, hogy vele szemben nem érvényesíthető semmilyen felelősség? Nézetem szerint azért, mert a magyar jogrendszerben nincs megnevezve olyan tiszttségviselő, aki, és szabályozva olyan eljárás, amelynek keretében az ügyészség vezetése körében hozott valamely legfőbb ügyészi határozat vagy intézkedés törvényességét jogosult és köteles lenne hivatalosan kétségbe vonni, azaz a legfőbb ügyészen számon kérni olyan hivatali kötelességszegést, vagy a „hivatás tekintélyét veszélyeztető” olyan egyéb megnyilvánulást, amely nem súlyos annyira, hogy hivatalvesztés kimondására adna okot.<sup>11</sup>

III. Az ügyészségnek világos a feladatrendszere, világosak a feladatok megoldásánál követendő szabályok, rendezett az is, hogy a megoldáshoz ki milyen tevékenységgel köteles hozzájárulni, s a szervezeten belül mind-

<sup>5</sup> 22. § (1) bekezdés h) pont, (7) bekezdés II. fordulat.

<sup>6</sup> A következtetés nyilvánvaló: szabályozni kellene, hogy a legfőbb ügyész mentelmi jogának felfüggesztését ki jogosult kezdeményezni.

<sup>7</sup> Szt. 82. § (1) bekezdése.

<sup>8</sup> Ez a rendelkezés annyiban félreérthető, hogy az Alaptörvény 19. cikk (4) bekezdése értelmében legfőbb ügyésznek is, az Szt. 14. § (1) bekezdése értelmében legfőbb ügyész helyettesnek is csak aktív állományú ügyész, azaz olyan személy választható meg, illetőleg nevezhető ki, akit egy hivatalban lévő legfőbb ügyész már kinevezett ügyésszé. Az idézett megkülönböztető jelző úgy lenne félreérthetetlen, ha „a beosztásába a legfőbb ügyész által kinevezett” ügyészekben jelölné meg az érintett személyi kört.

<sup>9</sup> Lásd Szt. 23. § (7) bekezdése.

<sup>10</sup> Annyit jelentene, hogy a legfőbb ügyész elkövetett egy büntetést, amely napvilágra került, eljárás indult miatta, a legfőbb ügyész mentelmi jogát (vajon kinek a kezdeményezésére?) felfüggesztették, de hivatalban maradt még akkor is, amikor az általa vezetett szervezet munkatársai (azaz a beosztottjai!) vádat emeltek ellene, mindaddig, amíg a bűnösségét kimondó ítélet jogerőssé nem vált. Ilyen szabályozást készíteni valóban figyelemre méltó jogalkotói lelemény!

<sup>11</sup> Kézenfekvő persze az, hogy egy hivatali kötelességszegésnek a kirovandó büntetés szemszögéből mértékadó súlyát a tények céltudatos megismerése – azaz megfelelő vizsgálat – nélkül aligha lehet megítélni. A jelenlegi szabályok tehát csak a legfőbb ügyész olyan tette esetén lennének használhatóak, amelyek gyakorlatilag nyilvánvalóan rendkívül – hivatalvesztés kimondására kétségtelenül okot adóan – súlyosak.

ezt a legfőbb ügyész, illetőleg a hivatali eljárók számon is kéri.

A legfőbb ügyészt 1953 óta az Országgyűlés választja, és annak felelős a tevékenységéért. A rendszerváltás előtti legfőbb ügyészek – dr. Czákó Kálmán, dr. Nonn György, dr. Szénási Géza és dr. Szijártó Károly – félreérthetetlenül politikai szereplők voltak; jelölésük érdemi szempontból az MDP, illetőleg az MSZMP pártapparátusában dőlt el, és ugyanolyan (politikai természetű) pártfelügyelet és irányítás mellett működtek, mint az állam többi szerveinek a vezetői.

Az első legfőbb ügyész, aki a szabadon választott és többpárti Országgyűlés túlnyomó többségének bizalmát szakmai teljesítményével, valamint az államszervezet demokratikus működése iránti elkötelezettségével nyerte el, mely utóbbi olyan tettekben is megnyilvánult, amelyek egy része a maga idejében még inkább kockázatosnak, mint érdemnek számított, dr. Györgyi Kálmán volt. Őt a hat párt képviselőiből álló parlament 1990-ben a szavazatok 82%-ával választotta meg, és hat év múlva a szavazatok 94%-ával választotta újra. Lemondása után a legfőbb ügyészi tisztség nyilvánvaló politikai marta-lékká vált. Dr. Polt Pétert – mint a vezető kormánypárt egykori képviselőjelöltjét – az ellenzék „*pártkatonának*” tekintette, s bár a pártkötődést mind a parlamenti többség, mind ő maga következetesen tagadta, kizárólag a kormánytöbbség szavazataival (55%) választották meg. Mandátuma áthúzódott a következő parlamenti ciklusra. A korábbi ellenzék – most már mint kormánytöbbség – állandó interpellációkkal ostromolta, s válaszait rendre elutasította. Ez vezetett a már hivatkozott alkotmánybíró-sági határozathoz. A hatéves megbízatás leteltével a tisztséget átlátszó politikai kompromisszum eredményeként sikerült csak betölteni, majd az újabb választások után a kormányzati hatalomba visszatért pártszövetség ismét legfőbb ügyésszé választotta.

A rendszerváltás óta eltelt évek tapasztalatai nyilvánvalóvá tették, hogy az Országgyűlés – egy nagy létszámú, pártkötődések, politikai szimpátiák és ellentétek mentén megosztott testület – képtelen arra, hogy *egy szakhatóság* vezetőjének *jogi felelősségét* tárgyilagosan számon kérje.<sup>12</sup> A jogi felelősség vizsgálatánál *conditio sine qua non* a tisztázott tényállás; ez pedig az Országgyűlés vitáin rendszerint hiányzik. A legfőbb ügyész felügyeletének remélt eszközei – a kérdések és

az interpellációk – ennek megfelelően hatástalanoknak, sőt egyenesen értelmezhetetlennek bizonyultak.<sup>13</sup>

IV. A legfőbb ügyész, mint az Országgyűlés által választott közjogi tisztségviselő felett a munkáltatói jogkört *pro forma* az országgyűlés elnöke gyakorolja. Ha a legfőbb ügyész kinevezése az államfő jogává lenne, a munkáltatói jogkör egyrészt értelemszerűen átszállna őra, másrészt – és ez a fontosabb – érdemi tartalmat is kaphatna.

Az talán nehézség nélkül belátható, hogy az ügyészség működése, és így a legfőbb ügyésznek az ügyészség vezetése terén kifejtett ténykedése az államszervezet demokratikus működésében fontos tényező. A köztársasági elnöknek alkotmányos kötelessége, hogy őrködjék az államszervezet demokratikus működése felett, a szóban lévő munkáltatói jogkörhöz egyébként fogalmilag hozzátartozó ellenőrzési jogosítványok gyakorlása pedig ezzel jórészt egybeesne.

A köztársasági elnök a munkáltatói jogkör gyakorlása keretében a legfőbb ügyész szakmai tevékenységébe természetesen nem avatkozhat bele – tehát egyes ügyek mikénti eldöntésére vonatkozóan nem adhat utasítást vagy burkolt instrukciót. Ugyancsak nem adhatna utasítást az ügyészség mint szervezet vezetésének szakmai kérdéseiben sem. Beavatkozásra alkotmányjogi címen csak akkor nyílhat módja, ha a legfőbb ügyész vezetői ténykedése és az állami szervek demokratikus működésének követelményei között feszültséget érzékel.

a) Ilyesmire utalna pl. az, ha a legfőbb ügyésznek a szervezet működéséről adott éves beszámolóját az Országgyűlés nem tartja kielégítőnek.

Mint korábban erről szó volt, az éves beszámoló rendeltetése az, hogy általánosságban a társadalom, és konkrétan az Országgyűlés tájékoztatást kapjon az ügyészség helyzetéről és tevékenységéről.<sup>14</sup> Helyénvalónak tartanám azt is, ha nyilvános szabályozás rendezné e dokumentum Országgyűlési kezelésének rendjét.<sup>15</sup>

A beszámolóknak plenáris ülésen történő megvitatása

<sup>13</sup> Amikor pl. a magyar jog szabályainak tartalmát firtató interpellációs kérdésre a dr. Györgyi Kálmán által adott pontos, de a képviselők többsége politikai izlésének nem megfelelő választ az Országgyűlés elutasította, mit jelenthetett ez? Az egyik lehetséges értelmezés: szerintük a legfőbb ügyész nem helyesen recitálta a jogszabályt. Mivel ez esetben a válasz helyes volt, lehetséges az az értelmezés is, hogy tévesnek hiszik a helyes választ, vagyis ők nem ismerik a jogot. Egy harmadik lehetőség: nem tartják helyesnek a hatályos jogot. Ez viszont az interpelláció mibenlétének félreértéséről tanúskodna; nem a kapott választ kellene leszavazni, hanem a szájuk ízére való jogot kellene alkotni.

<sup>14</sup> A szélesebb körű tájékoztatást szolgálja az a kialakult gyakorlat, hogy a dokumentumot a Legfőbb Ügyészség honlapján is közzéteszik.

<sup>15</sup> Elő lehetne talán írni azt, hogy a legfőbb ügyész beszámolója az Országgyűléshez szól ugyan, de elsősorban az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságnak kell vele foglalkoznia. Ennek ki kell kérnie az Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottság véleményét, más állandó bizottságok véleményét is kikérheti, majd kötelező lenne a legfőbb ügyésszel meg tárgyalnia, és – ha a kételyek nem oszlanának el – javasol-

<sup>12</sup> 1993-tól évente hasonló beszámolók kerültek az Országgyűlés elé; ezeket az állandó bizottságok vitatták meg. Mindegyiket megtárgyalta az Alkotmányügyi stb. bizottság és az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi állandó bizottság, egyeseket más bizottságok is. Az 1997. évről szóló beszámolót 1998 májusában kapta meg az Országgyűlés. A dokumentum 1999. februárban került az Alkotmányügyi Bizottság napirendjére, és a plenáris ülés is megvitatta 1999. március 5-én és 23-án. Végül 297 szavazattal 1 ellenében és 10 tartózkodással elfogadták, lásd Országgyűlési jegyzőkönyv 1998–2002, tavaszi ülés, II. kötet (1999. március 1–5., 51–52. ülésnap) 7244–7484. hasáb és III. kötet (1999. március 22–26., 56–60. ülésnap) 7554–7555. hasáb.

– ha nem is mindig, de többnyire – valószínűleg felesleges lenne. Az állandó bizottságok – különösen az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi, valamint az Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottság – véleménye alapján azonban a köztársasági elnök adott esetben egészen biztosan érzékelhetné, ha az állam jogpolitikájának értelmezésében a törvényhozás és az ügyészség véleménye között nem teljes az összhang, ha pedig az Országgyűlés plenáris ülésen is megvizsgálja, és elutasítja a beszámolót, a nézetkülönbség nyilvánvaló. A köztársasági elnök természetesen ilyenkor sem léphetne fel döntőbíróként, de – mint az állami szervek demokratikus működésének öre – a legfőbb ügyésszel és más szakemberekkel közös tanácskozások keretében kereshetné a megoldást, amelynek kulcsa lehet esetleg az is, hogy helyesbítésre szorul az ügyészség jogpolitikai szemlélete. Ez azonban csak szakmai érvek hatására történő belátás, nem pedig hatalmi szó eredményeként derülhet ki.<sup>16</sup>

b) A legfőbb ügyész esetleges hivatali kötelelességszegése vagy mulasztása nem feltétlenül olyan súlyú, hogy hivatalvesztéssel kellene járnia, de aligha helyes szemet hunyni felette. Mai jogrendszerünk azonban másra nem ad lehetőséget. Annak az igazolására nem lehet érvet találni, hogy a legfőbb ügyésznek – bár kétségtelenül köztisztviselést visel – nincsen fegyelmi felelőssége, és ez a „jogállamiság” – és még kevésbé a „Rule of Law” – mércéje szerint aligha mondható normálisnak.

A fegyelmi jogkör gyakorlása a munkáltatói jogkör részeként besorolható lenne a köztársasági elnök jogosítványai közé. A felelősséget és az érvényesítésére szolgáló eljárást a jogorvoslati lehetőségekkel együtt célszerű és alkotmányjogi szempontból is kifogástalan módon szabályozni kellene. Mindez azonban távlati feladatnak tekinthető.

V. Átmeneti megoldást jelenthetne a jövőre vonatkozóan a Szt. 81. § hatályon kívül helyezése, továbbá a 85. § (1) bekezdés módosítása a következő módon: „(1) A fegyelmi jogkört gyakorolja:

a) a köztársasági elnök a legfőbb ügyész és a legfőbb ügyész helyettesek felett;

b) a legfőbb ügyész...” (tovább változtatlan, csak a pontok jelzése változik értelemszerűen).

Így megoldódna az a probléma is, hogy a hatályos szabályok szerint a legfőbb ügyész helyettesei felett – akik szintén ügyészek – senkinek nincs fegyelmi jogköre.

Mindezzel párhuzamosan persze módosítani kellene

hatja a plenáris ülés elé terjesztését, ahol a plénum szavaz az elfogadásról.

<sup>16</sup> Ha az Országgyűlés plénuma jogpolitikai karakterű kérdésben kifogásolja a legfőbb ügyészi beszámolót, a köztársasági elnök pl. köteles lenne az Alkotmányügyi stb. Bizottság elnöke és a legfőbb ügyészt jelölő bizottság tagjai, valamint a legfőbb ügyész – és esetleg más, meghívott szakértők – részvételével közös tanácskozáson a vitatott kérdésben a véleményeket összehangolni, s ha ez sem jár sikerrel, a jelölőbizottság a köztársasági elnöknek törvényhozási úton történő megoldásra tehetne javaslatot.

a Szt. 84. §-át egy új (2) bekezdés beiktatásával, amely kimondaná, hogy a legfőbb ügyésszel és a legfőbb ügyész helyettesével szemben a 84. § (1) bekezdésében felsorolt fegyelmi büntetések közül az „egy fizetési fokozattal való visszavetés” csak a vezetői tisztségből való felmentés mellett alkalmazható. A többi bekezdés számozása értelemszerűen változna.

A legfőbb ügyésszel és a legfőbb ügyész helyettesével szembeni fegyelmi eljárásra sajátos szabályokat is elő lehetne írni.<sup>17</sup>

Fontos lenne szabályozni a fegyelmi vizsgálóbizottság összetételével vagy a fegyelmi vizsgálóbiztos megválasztásával kapcsolatos követelményeket. A legfőbb ügyész esetében garanciális szempontból ésszerű lenne azt is előírni, hogy a fegyelmi vizsgálat eredményének értékelésénél a felelősség fennállása és az alkalmazandó büntetés felől a legfőbb ügyész kinevezésénél alkalmazott jelölőbizottság javaslatát ki kell kérni, és ha a bizottság egyhangú javaslata a legfőbb ügyész hivatalvesztésének kimondása, kötelező azt kimondani, ha pedig szótöbbséggel javasolják, akkor a vezetői tisztségből való felmentésnél<sup>18</sup> enyhébb büntetés nem szabható ki.

\*\*\*\*\*

Idekívánkozik még néhány mondat, mintegy személyes vallomásként.

Nem titok, hogy gyakorló jogászként évtizedekig dolgoztam az ügyészségen; fogalmazóként és beosztott ügyészként 17 évet, és 12 évig fővárosi főügyész-helyettként Budapesten a köztörvényi bűncselekmények ügyében folyó ügyészi tevékenységet irányítottam, majd a rendszerváltozás után tíz évig a fővárosi főügyészi tisztséget töltöttem be. Úgy érzem, magyarázatra szorul, hogy mindazok a gondolatok, amelyeknek ebben a dol-

<sup>17</sup> Az igazságszolgáltatás alapjainak lerakása idején a bírák és ügyészek fegyelmi felelősségre vonását is szabályozták. A koronaügyész – akinek sem az alkotmányjogi, sem az eljárásjogi státusa nem volt azonos a legfőbb ügyészével – a Kir. Kúria bíráival és az ítélőtáblák elnökeivel és alelnökeivel együtt egy különleges testület, a „királyi és országos legfőbb fegyelmi bíróság” előtt, sajátos eljárási szabályok szerint, egy vádelvű, kontradiktórius, szóbeli és közvetlen eljárásban volt fegyelmi felelősségre vonható. Ez részben a Főrendi Ház tagjaiból, részben a Kir. Kúria elnökéből, alelnökeiből és bíráiból állt, 13 tagú tanácsban ítélezett, elnöke a Főrendi Ház elnöke alatt. Ez manapság nem lenne követendő példa. Az eljárási jog szempontjából itt – a részleteket illetően – mintául szolgálhatnak a különféle, napjainkban is hatályos fegyelmi szabályzatok, egyebek között a bírák, az ügyészek fegyelmi szabályzatai, és a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény felhatalmazása alapján kibocsátott 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról. Ennek IV. fejezete (a kormányzati szolgálati viszonyban lévő szakmai vezetőkkel szembeni eljárási szabályok) vonatkoznak szükség esetén egy közigazgatási államtitkárral szembeni fegyelmi eljárásra is.

<sup>18</sup> Szt. 84. § (1) bekezdés e) pont II. fordulat.

gozatban – és az utóbbi években számos más írásomban – hangot adtam, miért csak most látnak napvilágot?

Be kell vallanom, hogy az ügyészség alkotmányos helyzetével összefüggő kérdések csak a rendszerváltozás idején kezdtek foglalkoztatni; korábban a gyakorlati ügyészi munka kötötte le az érdeklődésemet és az időmet. Ám tudni kell, hogy a nemzetközi tudományos érdeklődésben és szakirodalomban is csak a XX. század nyolcvanas éve óta került a közbírói hatóság problematikája előtérbe. Az 1980-as évek végén nagylélegzetű reform kezdődött az Egyesült Királyságban, 1990-ben az ENSZ, majd 2000-ben az Európa Tanács alkotott mértékadó elveket tartalmazó dokumentumokat a vádlói szerepköréről. Közben a kelet-közép-európai rendszerváltozások nyomán az Európa Tanács tagországáiban

megjelentek a korábban nyugat-európai szemmel elfogadhatatlannak tartott ügyészi szervezetek. 1995-ben megalakult az Ügyészek Nemzetközi Egyesülete, amely 1997-ben egy etikai kódexet fogadott el és tett közzé.

Mindezek mellett számos nemzetközi összehasonlító vizsgálat zajlott le, amelyek rengeteg olyan új ismeretet tettek közzé, amelyről korábban sejtésem sem volt. Mivel azonban az ügyészi munkát hivatásként végeztem, mindez érdekelt, és mivel az itt felsorolt munkálatok részese is lehettem, úgy gondolom, az ennek eredményeként megszerzett ismereteim közzététele már csak azért sem felesleges, mert nem zárható ki, hogy előbb-utóbb hazánkban is komoly törvényhozási törekvés válik uralkodóvá arra, hogy egy, a Rule of Law szellemében és valóban demokratikusan működő állam szülessen.

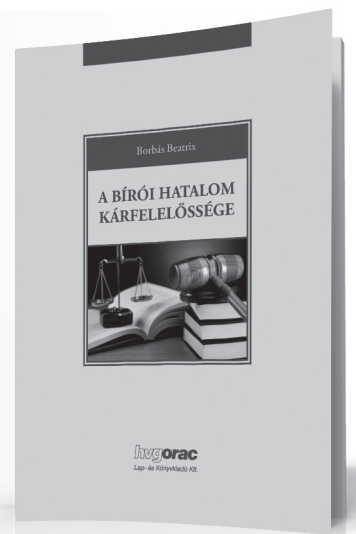
## A BÍRÓI HATALOM KÁRFELELŐSSÉGE

SZERZŐ: **Borbás Beatrix**

A hatalom képviselőjében eljárók felelőségének politikai jelentősége és aktualitása örök – amíg csak a hatalmat korlátozhatónak és számonkérhetőnek tartjuk, mindig koncepcionális kérdés lesz a felelősségre vonás módja, a felelőség fajtái és annak mértéke. A bíróság az ítélkezési tevékenységen keresztül a hatalmi berendezkedésébe illeszkedve közhatalmat gyakorol, ezért az általa okozott károkért való vagyoni helytállási konstrukcióknak szükséges a közjogi szemléletű értékelése is. A mindenkori hatalomnak a jogérvényesítést garantálva megfelelő szabályozással – amelynek tárgya a vagyoni károkozások esetén a kárfelelősség –, kell a közhatalmi hierarchikus jogviszonyban a magánfelek hátrányára a bírói hatalom jogellenes aktaival okozott károk megtérítését minden más szempont hátrahagyásával biztosítani.

A *bírói hatalom kárfelelőssége* című monográfia ezen ideológiai megfontolások mentén a jogági tagozódást elhagyva tárgyalja a témát, strukturált képet festve a hatályos jogi szabályozásról, elemelve a mai bírói kárfelelősségi tényállások hazai és európai joggyakorlatát, amely analízisnek aktualitását adja a magyar polgári törvénykönyv több mint egy évtizede zajló kodifikációs folyamata.

Borbás Beatrix a pécsi jogi kar doktori iskolájában folytatta kutatásait az állami kárfelelősség területén, doktori értekezését 2012. évben védte meg. A szerző egyetemi oktató és praktizáló ügyvéd, ami leginkább a dogmatikai alapokból kiinduló, mégis alapvetően gyakorlati szempontokra koncentrált látásmódjában mutatkozik meg.



Ára: 4800 Ft

WEBS MEGRENDELÉS  
-5%

HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 1037 Budapest, Montevideo utca 14.

Fax: (36-1) 349-7600 • Telefon: (36-1) 340-2304 • info@hvgorac.hu

www.hvgorac.hu