

Dr. Varga Zs. András

JELENTÉS AZ EURÓPAI ÜGYÉSZSÉGEK BÜNTETŐJOGON KÍVÜLI TEVÉKENYSÉGÉRŐL AZ EURÓPAI LEGFŐBB ÜGYÉSZEK KONFERENCIÁJÁNAK 6. BUDAPESTI ÜLÉSÉRE¹

I. Előzmények

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2000. október 6-án elfogadta a Rec(2000)19. számú ajánlását az ügyészség szerepéről a büntető igazságszolgáltatás rendszerében. Az Ajánlás részletesen taglalja az ügyészek és ügyészségek helyét a büntető igazságszolgáltatás rendszerében, valamint az alapvető működési elveiket, ugyanakkor nem tér ki az ügyészeknek a büntető igazságszolgáltatáson kívül betöltött szerepére. Minthogy több európai ország esetében a büntetőjogon kívüli feladatok az ügyészség egyik meghatározó fontosságú tevékenységét jelentik, az Európa Tanács szervezésében működő Európai Legfőbb Ügyészek Konferenciájának² a Pozsonyban (Szlovák Köztársaság) 2003. június 1-3. között ülésező 4. ülészaka, javasolta, hogy a következő ülészak foglalkozzon az ügyészek büntetőjogon kívüli feladataival.³ Ennek megfe-

lelően a Cellében (Alsó Szászország, Németország Szövetségi Köztársaság) rendezett 5. ülészak a kérdés első elemzését tűzte ki célul.

Bevezető gondolatként Marc Robert úr, auvergne-i (Franciaország) főügyész, a CPGE Igazgatótanácsának korábbi elnöke megfogalmazta az ügyészek büntetőjogon kívüli tevékenységével kapcsolatos alapvető kérdéseket:

– Milyen jogi alappal rendelkezik az ügyészség, mint közjogi hatósági testület arra, hogy beavatkozzék a magánjog szabályozása alá tartozó jogviszonyokba?

– Vajon a közigazgatás ügyészi felügyelete összhangban áll-e az államhatalmi ágak elválasztásának elvével, illetve nem jelent-e beavatkozást a végrehajtó hatalom hatáskörébe?

– Ténylegesen hogyan járnak el az ügyészek ilyen esetekben?⁴

A cellei konferenciára készített jelentésében Silvij Sinkovec úr, a Szlovén Legfőbb Ügyészség

1 Az Európa Tanács megbízásából készült tanulmány rövidített, a budapesti konferencián 2005. május 31-én elhangzott változata.

2 Az Európai Legfőbb Ügyészek Konferenciáját a továbbiakban az angol elnevezés alapján – Conference of Prosecutors General of Europe – CPGE-ként rövidítve használjuk.

3 Conference of Prosecutors General of Europe, 4th session, organised by the Council of Europe in co-operation with the Prosecutor General of the Slovak Republic, Bratislava, 1 – 3 June 2003, CONCLUSIONS, see: [http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Conferences_and_high-level_meetings/European_Public_Prosecutors/2003\(Bratislava\)ConclusionsE.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Conferences_and_high-level_meetings/European_Public_Prosecutors/2003(Bratislava)ConclusionsE.asp#TopOfPage)

ügyésze az Európa Tanács általános működési elveinek fényében elemezte az ügyészségek büntetőjogon kívüli tevékenységének jogi alapját, jellemzőit, jelentőségét és célját. A Sinkovec-jelentés figyelembe vette ugyan az Európa Tanács Parlamenti közgyűlése Állandó Bizottságának 2003. évi 1604. Ajánlását az ügyészség szerepéről a törvények uralmára alapozott demokratikus társadalmakban⁵, megállapításait mégis a Rec(2000)19 számú Ajánlás hivatalos magyarázatára alapozta, amely kifejtette, hogy a büntető igazságszolgáltatás rendszerében az ügyésznek kizárólagosan ellátható feladatai vannak, ez azonban nem zárja ki azt, hogy egyes országokban más jogterületeken, így a kereskedelmi vagy magánjog területén is fontos feladatokat lássanak el.

A jelentés arra a következtetésre jutott, hogy „Bármely vita az ügyészek büntetőjogon kívüli szerepéről és hatásköreiről nem lehet egyszerűen az ügyészségről mint testületről szóló vita, mivel ez már nem tenné érthetővé a számos elkülönült hatáskör megértését, amelyekkel története során az intézményt felruházták. Az ügyészség mint közjogi szereplő a társadalom nevében és a köz érdekében biztosítja a törvények betartását. Ez közvetlenül a bírósági hatalmi ághoz sorolja (...) Mi ezért a törvények uralma által vezérelt állam működése oldaláról ragadjuk meg a kérdést, ebben az összefüggésben garanciális szerepet játszik az ügyészség. Ebből következően nem az a kérdés, hogy milyen hatáskörei vannak, hanem az, hogy hogyan gyakorolja ezeket. Ezért csak azok a szabályok érdemelnek figyelmet, amelyek védik és biztosítják a törvények uralmát egy, a hatalmi ágak elválasztására épülő rendszerben, védik az emberi jogokat minden vonatkozásban és minden sajátos tulajdonsággal együtt.”⁶

Az ügyészek büntetőjogon kívüli tevékenységének tervezett első értékelését követően a

cellei 5. CPGE ülészak Zárónyilatkozata úgy foglalt állást, hogy: „Értékelve ennek a kérdésnek a közügyek vitelében betöltött jelentőségét, valamint a nemzetközi irányelvek teljes hiányát, a kérdés érdemi vizsgálatát folytatni kell, ezért megbízta igazgató tanácsát, hogy a következő ülészakra nyújtson be egy értékelő jelentést. Mindazonáltal a konferencia már most úgy foglalt állást, hogy az ügyészek közreműködése bármilyen, a büntetőjogon kívüli eljárásban csak akkor igazolható, ha az ügyészség működésének általános céljával összefér, vagyis az ügyész a társadalom nevében és a köz érdekében jár el a törvények maradéktalan betartatása érdekében”, amint ez a Rec(2000) 19 ajánlásban megjelenik, továbbá ezek a feladatok nem kérdőjelezhetik meg a törvényhozó, a végrehajtó és igazságszolgáltató hatalom elválasztását, valamint azt a tényt, hogy végső soron a bíróságok és csak a bíróságok joga, hogy a felek meghallgatása után a jogvitákat eldöntsék.”⁷

II. The Questionnaire

A cellei 5-ik CPGE-t követő első ülésén a Coordinating Bureau úgy döntött, hogy a budapesti konferencia előkészítése érdekében kérdőívet küld ki a tagállamok legfőbb ügyészeinek. A kérdőív az alábbi, összesen hét kérdést tartalmazta

1. *Az Ön országának ügyészsége rendelkezik-e hatáskörökkel a büntetőjogi területen kívül?*

2.a. *Ha igen, melyek ezek a hatáskörök (pl. közigazgatási, magánjogi, társadalombiztosítási, kereskedelmi jogra, avagy a bíróságok szerveztére és igazgatására vonatkoznak-e)?*

b. *Kérjük, jelölje meg ezeknek a hatásköröknek a hátterét!*

c. *Kérjük, jelölje meg az ügyész tényleges szerepét ezeknek a hatásköröknek az ellátásában: tanácsadó – hivatalból vagy kérelemre –, felülvizsgáló vagy döntéshozó!*

4 Introductory Memorandum to the topic on: « Prosecutors' duties outside the criminal sector » by Mr Marc ROBERT, Prosecutor General of Auvergne, Court of Appeal, Riom (France), Chairman of the Co-ordinating Bureau, see: [http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Conferences_and_high-level_meetings/European_Public_Prosecutors/CPGE%20\(2004\)%2007%20E%20Intro%20Memo%20ROBERT%20Prosecutors%20duties%20outside.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Conferences_and_high-level_meetings/European_Public_Prosecutors/CPGE%20(2004)%2007%20E%20Intro%20Memo%20ROBERT%20Prosecutors%20duties%20outside.asp#TopOfPage)

5 Az Ajánlás úgy foglalt állást, hogy a tagállamok akkor járnak el helyesen ha az ügyészek tevékenységét a büntető igazságszolgáltatásra korlátozzák, és a néhány tagállamban megjelenő egyéb feladatokat más hatóságokra bízzák.

6 Powers of public prosecutors outside the criminal field – introductory report, Conference of Prosecutors General of Europe, CPGE (2004), Celle, Germany, 23–25 May 2004, see: http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Conferences_and_high-level_meetings/European_Public_Prosecutors/Celle%20english.pdf

7 Conference of Prosecutors General of Europe, 4th session, organised by the Council of Europe in co-operation with the Prosecutor General of Lower Saxony (Germany), Celle, 23 – 25 May 2004, CONCLUSIONS

d. Ha az ügyésznek döntéshozó szerepe van, döntései felülvizsgálhatóak-e valamilyen jogorvoslati eszköz igénybevételével? Kérjük jelölje meg az igénybe vehető jogorvoslati eszközöket!

3. Kérjük, támassza alá (statisztikával, ha ilyen létezik) ezeknek a hatásköröknek a tényleges alkalmazását és azt a munkaterhet, amelyet az ügyészség egésze szempontjából jelent!

4. Tervez-e az Ön országa valamilyen reformot az ügyészek fent említett hatáskörei vonatkozásában?

A büntetőjogon kívüli tevékenység kérdőívre alapozott elemzését ugyan nem tett lehetetlenné, de a teljes körű elemzést kizárta az a sajnálatos tény, hogy a jelentés elkészítéséig több tagállamból nem érkeztek meg a válaszok. Ezt nem pótolta teljesen az egyéb forrásból – a tagállamok ügyészségeinek honlapjáról, az Ügyészek Nemzetközi Egyesületének Kézikönyvéből⁸ vagy eseti dokumentumokból szerzett információ.

III. A kérdőívre adott válaszok

A) A büntetőjogon kívüli tevékenységről általában

A kérdőív 1. kérdésére adott válasz alapján az Európa Tanács tagállamai eleve két csoportba sorolhatók. Az első csoportba azok az államok tartoznak, amelyekben a kérdőívre adott válaszok szerint az ügyészeknek nincsenek büntetőjogon kívüli feladataik, illetve ezek nem jelentősek. (Az egyes felsorolásokban a tagállamok a szokásos módon angol nyelvű elnevezésük ABC-sorrendjében szerepelnek.) Ide tartozik Dánia, Finnország, Grúzia, Németország, Izland, Olaszország, Norvégia, Svédország, Svájc, az Egyesült Királyságon belül Észak Írország. A beszerzett egyéb információk szerint szintén nincs büntetőjogon kívüli feladata Ausztria, Észtország, valamint az Egyesült Királyságon belül Anglia és Wales ügyészeinek. Meg kell azonban jegyezni, hogy Dánia megjelölt egy részben büntetőjogon kívüli feladatot:

...a chief constable kettős szerepéből adódóan (...) ő és jogász munkatársai eljárnak néhány büntetőjogon kívüli ügyben, pl. az elmeorvosintézetekbeli kötelező fogvatartások esetén... a területi ügyészek kivizsgálják a rendőrök eljárásával kapcsolatos panaszokat is

Szintén megjelölt – bár kisebb jelentőségűként – ilyen feladatot Finnország is:

Ilyen a halottányilvánítások ügye, bizonyos tulajdonjog változások esetén közjegyzői szerepük van, és más jogi képviselő hiányában képviselik az államot a jogellenes fogvatartás miatt fizetendő kártlanítások ügyében. Az ügyész kezdeményezheti továbbá távollágtartási végzés kibocsátását.

Hasonló megjegyzést fűzött válaszához Németország:

...megszűnt az ügyészek szerepe a házasságok érvénytelenítési eljárásiban... Mindazonáltal a főügyészeknek joguk van kivizsgálni és vádat emelni az ügyvédek, adótanácsadók, és döntőbírók súlyos szakmai törvénysértései esetén. Felhatalmazást kaptak továbbá az Állam képviselőire a bíróságok előtt folyó kártérítési eljárásokban.

Moldova büntetőjogon kívüli feladatként jelölte meg az ügyésznek azt a jogát, hogy polgári eljárást indítsanak a terhelt, vagy jogutóda ellen a kárt szenvedett személy érdekében... Ennek ellenére a fenti államok közé sorolható, mivel ez a hatáskör szorosan kapcsolódik a büntető igazságszolgáltatásban betöltött szerephez.

Írországból nem érkezett válasz a kérdőívre, a Director of Public Prosecutions honlapja szerint azonban a választásokkal és népszavazással kapcsolatban ellátnak feladatokat.

Az összes többi tagállam – amely válaszolt a kérdőívre – rendelkezik büntetőjogon kívüli feladatokkal, és azokat jelentősnek tartja. Ezeknek a feladatoknak a részletes elemzése és értékelése a kérdőíven szereplő további kérdésekre adott válaszok alapján lehetséges.

B) A büntetőjogon kívüli feladatok típusai

A magánjog területén döntő súllyal szerepelnek a házasságok érvényességével, valamint a természetes személyek személyállapoti pereivel kapcsolatos feladatok. Szintén a magánjogi területhez tartoznak a kereskedelmi jogi eljárásokat érintő, mindenek előtt a gazdasági társaságok nyilvántartásba vételével (cégeljárás), valamint a fizetéseképtelenséggel, illetve a jogi személyek megszüntetésével kapcsolatos feladatok. Az eljárási hasonlóság folytán ide sorolhatjuk a társa-

8 Directory of Prosecution Services, International Association of Prosecutors – Kluwer Law International, The Hague, 1999.

dalmi szervezetek és alapítványok nyilvántartásba vételével, valamint nyilvántartásból való törlésével (megszüntetésével) összefüggő eljárási jogok is. A magánjogi feladatok közé kell sorolni a munka- és szolgálati jogviszonyt, illetve munkaügyi vitákat érintő ügyészi intézkedési lehetőségeket.

Szinte valamennyi olyan országban, ahol az ügyész nem kizárólag a büntető igazságszolgáltatás területén működik, az ügyészeknek joguk van a házasság érvényességét érintő eljárások megindítására, ide értve egyéb családjogi viszonyokat érintő egyéb pereket is. Az előzőnél jóval kevesebb esetben találunk klasszikus polgári jogi intézkedési lehetőséget az egyes tagállamok ügyészségei körében. Így egy polgári peres eljárásban az eljárás kezdeményezési joguktól függetlenül meghatározott esetekben, elsősorban törvényességi okból jogorvoslati indítványokkal, adott esetben perújítási kérelemmel fordulhatnak a bírósághoz az ezzel megbízott ügyészek (Belgium, Franciaország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Monacó, Lengyelország, Portugália, Montenegró (Szerbia és Montenegró)). Még kevésbé tekinthető általánosnak még a büntetőjogon kívüli ügyészi feladatokkal felruházott tagállami ügyészségek esetében sem az eljárás önálló kezdeményezésének joga (Belgium, Horvátország, Csehország, Magyarország, Litvánia, Monacó, Lengyelország, Portugália, Montenegró (Szerbia és Montenegró), Szlovákia, A korábbi Jugoszláv Köztársaság Macedónia).

Több országban joga van az ügyésznek a kereskedelmi típusú eljárásokban, különösen a cégnyilvántartással, más jogi személyek nyilvántartásával, továbbá fizetőképességükkel, csődhelyzetükkel, felszámolásukkal kapcsolatos eljárásokban részt venni (Belgium, Csehország, Franciaország, Magyarország, Írország, Monacó, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Montenegró (Szerbia és Montenegró), Spanyolország, A korábbi Jugoszláv Köztársaság Macedónia). Szintén nem mindegyik ország esetében találkozunk a munkaügyi jogvitákkal kapcsolatos feladatokkal, ahol igen, ott is elsősorban a kollektív munkaügyi jogvitákra jellemző az ügyészek beavatkozási lehetősége, mindenképp a sztrájk és egyéb rendkívüli helyzetekkel kapcsolatban (Belgium, Csehország, Magyarország, Lettország, Portugália, Spanyolország).

Az eljárásban résztvevő felek megkülönböztetett helyzetére tekintettel kaptak eljárási joga-

sultságot az ügyészek az egyes tagállamokban. Eljárhatnak a fiatakorúak és más hátrányos helyzetűek tevékenységével kapcsolatban, így a korlátozott beszámítási képességűek, ismeretlen helyen tartózkodók, és más érdekérvényesítésükben korlátozott jogalanyok esetében (Belgium, Csehország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Hollandia, Portugália, Monaco, Montenegró (Szerbia és Montenegró), Szlovákia, Spanyolország).

A közigazgatási feladatokat illetően van olyan ország, ahol az ügyész a közigazgatási bíróságok döntéseivel kapcsolatban jogosult jogorvoslati eszközt igénybe venni (Horvátország, Litvánia, Lengyelország). Más országokban ez a jog az ügyészt elsősorban nem a bírósági eljárás során, hanem az azt megelőző közigazgatási hatósági eljárás során illetik meg (Örményország, Csehország, Franciaország, Magyarország, Szlovákia). Természetesen olyan esettel is találkozunk, ahol az ügyészi eszközök a közigazgatási hatóságok döntései ellen, továbbá a bírósági eljárással szemben is igénybe vehetők (Bulgária, Montenegró (Szerbia és Montenegró)).

A bíróságokkal szemben a klasszikusnak tekinthető peres jogosultságok vehetők igénybe (kifogás, fellebbezés, semmisségi kérelem). A bíróságon kívül jogalkalmazást végző hatóságokkal szemben ehhez képest más eszközök alkalmazhatók, így az óvás, a figyelmeztetés, a vélemény kifejtése. A véleményezés különleges eszköz, néhány tagállam ügyészsége kifejezetten megjelölte, mint olyan ügyészi jogosultságot, amellyel a döntéshozatal folyamatában is élni lehet (Örményország, Magyarország, Portugália, Szlovákia). Egyes tagállamok ügyészségei még ennél is szélesebb körű jogosultsággal rendelkeznek és a közigazgatási ügyeket intéző hatóságok működésének törvényességét az eljárás során, az eljárás befejezését követően is vizsgálhatják (Örményország, Bulgária, Magyarország, Szlovákia, A korábbi Jugoszláv Köztársaság Macedónia, Ukrajna), egyes országokban ez a jogosultság nem minden esetben illeti meg az ügyészeket, hanem csak akkor, ha közigazgatási hatóság eljárásában valamilyen emberi jog is kifejezetten érintett (Spanyolország).

Egyes tagállamok ügyészei kifejezett felhatalmazással bírnak arra, hogy a jogrend alkotmányosságát, koherenciáját, elsősorban természetesen az egyes jogszabályok Alkotmánynak megfelelését felügyeljék. Egyik esetben a jogal-

kötés folyamatában, a jogszabály előkészítési szakaszában vehetnek részt ügyészek (ez jellemző például Bulgáriára, Magyarországra, Írországra, Szlovákiára, Spanyolországra, Ukrajnára). Más országokban az ügyészség képviselője – jellemzően a legfőbb ügyész vagy helyettese – részt vehet a kormány és/vagy a törvényhozás ülésein. Az alkotmányosság biztosításának másik eszköze az Alkotmánybírósághoz intézhető indítványok köre (ilyen jogosultság illeti meg az ügyészeket vagy ügyészség vezetőjét Bulgáriában, Magyarországon, Portugáliában, Spanyolországban).

Szintén a közjogi területhez tartozó jogosítványok illetik meg egyes tagországok ügyészeit, akiknek jogukban áll véleményezni, illetve indítványokat tenni az állampolgársági eljárással kapcsolatban (ilyen ország például Bulgária, Lettország).

C) Az ügyészek büntetőjogon kívüli tevékenységének háttere, jogalapja

Az ügyészi jogosultságok formális, jogszabályi alapja tekintetében több csoportba sorolhatjuk az érintett tagállamok ügyészségeit. A kérdőívre adott válaszok szerint több tagországban a legmagasabb rangú jogforrás az ország Alkotmánya biztosítja az ügyészek számára ezt a jogosultságot (Örményország, Bulgária, Horvátország, Magyarország, Litvánia, Montenegró (Szerbia és Montenegró), Szlovákia, Spanyolország, Törökország, Ukrajna). Más országokban – legalábbis a kérdőívre adott válaszok szerint – nem az Alkotmány, hanem az ügyészségi szervezeti törvény rendelkezik ezekről a jogosultságokról (Belgium, Csehország, Hollandia, Lengyelország, Portugália).

Végül olyan országok is találhatóak, ahol nem az ügyészségi szervezeti törvény, hanem a polgári eljárásra vonatkozó jogszabály, vagy más országban a közigazgatási eljárásra vonatkozó jogszabály tartalmazza ezeket a rendelkezéseket (Belgium, Írország, Lichtenstein).

D) Az ügyészek eljárásjogi helyzete és döntéshozatali jogosultsága

Az ügyészek eljárásjogi szerepe, illetve hozzájárulásuk az egyes eljárások során születő döntésekhez elsősorban attól függ, hogy a különböző jogterületeken az ügyészi intézkedésnek mi a célja. Az

egyszerűség kedvéért az ügyészek eljárásjogi helyzetét az alábbi csoportosításban vizsgáltuk:

- tanácsadás,
- eljárás kezdeményezéséhez való jog,
- a már megindult eljárásokba beavatkozás joga (ide értve a már meghozott döntésekkel kapcsolatos jogorvoslati, illetve semmisségi indítványok benyújtásának lehetőségét) végül
- a tényleges döntéshozatali jog.

A tanácsadási lehetőség elsősorban a közjogi, kisebb részt a polgári jogi ügyészi tevékenység esetén tapasztalható. Így több országban lehetősége van a legfőbb ügyésznek a kormány, valamint a törvényhozás ülésein való részvételre, illetve jogában áll a jogszabályok tervezetével kapcsolatban véleménye kifejtésére (Lettország, Portugália, Szlovákia, Magyarország). Más országokban a legfőbb ügyésznek lehetősége van arra is, hogy a legmagasabb szintű bírói testületek elvi irányító, a jogegység biztosítását célzó tevékenységében részt vegyen, elsősorban tanácskozási joggal, szavazati jog nélkül (Bulgária, Magyarország). Olyan országokkal is találkozunk, amelyekben az ügyésznek szélesebb körben van lehetősége a bíróság megkeresése esetén, más esetekben hivatalból véleményét kifejteni valamilyen konkrét bírósági ügyben (Belgium, Horvátország, Lengyelország, Montenegró (Szerbia és Montenegró)).

Az ügyészségek többségében az eljárás-kezdeményezési jog valamilyen formában megilleti az ügyészséget. Ha egy ügyészség csak magánjogi jogosultságokkal rendelkezik, akkor értelemszerűen ezeket bíróság előtt érvényesítheti, keresetindítás vagy más nem peres természetű bírósági eljárás kezdeményezése formájában. Ahol a közigazgatási eljárások tekintetében is rendelkezik az ügyész eljárási eszközökkel, ott ezt egyes országokban bíróság előtt, a már meghozott közigazgatási hatósági döntések bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése útján, más esetekben a közigazgatási hatósági eljárás kezdeményezése formájában illeti meg. Végül azokban az országokban, ahol az ügyész alkotmányossági szerepet is ellát, az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésére a legfőbb ügyész jogosult.

Az eljárás kezdeményezési jogosultságok közül ki kell emelni egyes országok ügyészeinek azt a lehetőségét, hogy a más hatóság, esetleg bíróság előtt folyó eljárás megindítása előtt, álláspontjuk megalapozása érdekében maguk folytassanak vizsgálatot. Ez jellemzően a köz-

igazgatási jogi eljárásokkal összefüggésben fordul elő (Portugália, Magyarország, Szlovákia stb.). Ilyen esetekben az ügyész maga jogosult eldönteni, hogy vizsgálata eredményeként bíróság előtt támadja-e meg a korábban meghozott, általa felülvizsgáltatni kívánt határozatot, vagy az eljárást folytató, a közigazgatási hatósági döntést meghozó szervnél kezdeményezheti annak megváltoztatását. Bizonyos esetekben azt látjuk, hogy a bírósági fordulóhoz való jog az ügyészt csak abban az esetben illeti meg, ha előzetesen a hatósági határozatot hozó szervnél már kezdeményezte a meghozott döntés megváltoztatását.

A kérdőívre adott válaszok szerint egyes országokban az ügyésznek nincs joga önállóan eljárást kezdeményezni, de a már folyó eljárásokba beavatkozhat, jellemzően jogorvoslati indítványokkal élhet a meghozott döntésekkel szemben (Horvátország, Magyarország, Litvánia, Monaco, Hollandia, Portugália, Szlovákia).

A kérdőívre adott válaszok szerint egyetlen tagország ügyészsége sem jogosult arra, hogy valamely polgári vagy közigazgatási ügyben közvetlenül maga hozza meg a végső érdemi döntést. Az ügyész

- félként, vagy
- a fél mellett, vagy
- nem az eljárásban személy szerint érdekelt félként, de mégis ügyféli jogosítványokat gyakorolva vesz részt, vagy pedig
- a fél jogosítványait sem gyakorolhatja, csak az eljárás megindítására, újraindítására, illetve felülvizsgálatának kezdeményezésére rendelkezik jogosultsággal – a közérdek képviselőjében eljárva.

Mind a négy esetben szemmel látható, hogy az ügyész döntéshozatala csak a saját tevékenységére vonatkozik, vagyis arra, hogy hivatalból vagy kérelemre eljárva beavatkozik-e egy már folyó ügybe, illetve kezdeményezi-e egy lezárt ügy újrafelvételét. Ez a döntés nyilvánvalóan jelentőséggel bír az eljárás folytatására, illetőleg befejezésére nézve, ugyanakkor semmiképpen nem tekinthető az ügy érdemére vonatkozó döntésnek.

E) Az ügyészek büntetőjogon kívüli tevékenységének hatékonysága és a tervezett reformok

Az előzőekben elemzett kérdésekből egyértelműen következik, a kérdőívre adott válaszok pedig alátámasztják azt, hogy az egyes tagállamok

ügyészségeinek büntetőjogon kívüli tevékenysége statisztikai, hatékonysági szempontból nem mérhető össze. Mindenesetre elmondható, hogy azokban az országokban, ahol az ügyészek ilyen feladatokat ellátnak, a kérdőív szerint ezekre az eszközökre szükség van, az állam érdekeinek védelmezése, a közérdek védelmezése, illetve az emberi jogok megóvása érdekében ezeket szükségesnek tartják, az ügyészek ezeket a feladatokat ténylegesen ellátják, hatásköreikkel valóban élnek, és jellemzően nem készülnek ezen a területen semmilyen változtatásra, vagyis az igazságszolgáltatási reform elsősorban a büntető ügyszakban szükséges változtatásokra koncentrál. Azokban az országokban, ahol viszont nem rendelkeznek az ügyészek a büntetőjogon kívül felhatalmazottsággal a kérdőívre adott válaszok szerint szintén nem készülnek ilyen jogosultságokkal felruházni őket.

IV. Az ügyészek büntetőjogon kívüli tevékenységének értékelése

Az egyes tagállamok az ügyészek büntetőjogon kívüli feladatai esetén három hivatkozási alapot jelölnek meg, az állam vagyoni igényeinek érvényesítését, a közérdek védelmét és az emberi jogok védelmét.

A) Anyagi jogi alapok

A1) Az állam vagyoni igényeinek érvényesítése

Az állam vagyoni igényeit érvényesítő ügyészi jogosultságokkal szemben elvi kifogás tulajdonképpen nem vethető fel. Nyilvánvaló, hogy az államnak léteznek közvetlen (magán)jogi természetű igényei. Ilyen igény lehet az államot, mint szükségképpen örököszt megillető magánjogi jogviszonyokkal kapcsolatos igényérvényesítés, más esetekben az állam földtulajdonával kapcsolatos igények érvényesítése, és mindazok a kérdések, amelyekben az állam kifejezetten magánjogi jogalanyként lép fel, más jogalanyok, természetes személyek és jogi személyek érdekeivel szemben. Ezekben az esetekben az ügyész elsősorban nem közhatalmi jogosultságai birtokában, hanem az állam, mint peres fél képviselőjében, ha úgy tetszik, az állam ügyvédjeként jár el, főként bíróság előtt. Ennek megfelelően természetesen azok és csak azok a jogok illetik meg, amelyek az ellenérdekelt felet.

A2) A közérdek védelme

Bonyolultabb megfontolásokat igényel a másik jogalap, mégpedig a köz érdekének védelme, amelyet az érintett tagállamok általában a törvények uralmának biztosításával azonosítanak. Az egyes jogsértések az ügyben érintett felek számára lehetnek kedvezőek vagy kedvezőtlenek. Vélelmezhetjük, hogy az ügyfél számára kedvezőtlen döntés nem marad orvosolatlanul. Más a helyzet azonban akkor, ha nincs ellenérdekelt fél az eljárásban és a törvénysértés az fél számára kedvező. Erre kiváló példa lehet az úgynevezett enyhébb deliktumok, szabálysértések, más országokban kihágásnak nevezett bűncselekmények köre, lévén, hogy több országban ezeket nem a büntető ügyekben eljáró hatóságok ítélik meg büntető ügyként, hanem közigazgatási hatóságok speciális közigazgatási eljárásban intézik őket. Ezekben az esetekben igen könnyen előfordul, hogy a hatóság által alkalmazott jogszabály az ügyfélre nézve kedvező törvénysértéssel történik, és ilyen esetben az ügyféltől természetesen nem várható el az, hogy saját érdekei ellenében törekedjen e törvénysértés orvoslására. Nem lehet tehát kifogásolni az egyes országoknak azt a törekvését, hogy az ilyen típusú jogsértések orvoslására valamilyen rendkívüli eszközt biztosítsanak.

A magánjogi típusú ügyek közé sorolhatók a jogi személyiség keletkezése, megszűnésével kapcsolatos eseteket. A gazdasági életben résztvevő jogi személyek esetében rendkívül fontos érdek fűződik ahhoz, hogy a jogi személyek rájuk vonatkozó szabályoknak megfelelően járjanak el a működésük során. Nem vitathatjuk tehát az államnak azt a jogát, hogy a jogi személyek létrejöttét, megszűnését, gazdálkodó szervezetek esetén a fizetésektől való mentesítést, a felszámolást kiemelt figyelemmel kísérelje.

Összefoglalva, azt mondhatjuk el, hogy ezekben az esetekben az ügyészek a jogukkal azonban csak törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén élhetnek, és ezeknek az intézkedéseknek a legfontosabb kiváltó oka valamilyen egyértelműen megállapítható törvényellenes helyzet fennállása.

A3) Az emberi jogok védelme

Az ügyészek büntetőjogon kívüli intézkedési lehetőségeinek anyagi jogi alapjaként megjelölt harmadik elv az emberi jogok védelme. Több ország is jelezte, hogy alkotmánybírósa a természetes

személyek egymás közti vitájában még a jogok védelme esetén is csak kivételesen tartja megengedhetőnek az állami beavatkozást, ami értelemszerűen az ügyészek beavatkozására is vonatkozik.

Az első személyi kör, amely esetén az egyes tagállamok az ügyészek számára jogvédelmi céllal intézkedési lehetőséget biztosítanak, a gyerekek és fiataloké. Szintén alapos oknak tekinthető az ismeretlen helyen tartózkodó személyek, elsősorban vagyoni érdekeinek megóvása érdekében intézkedési lehetőség biztosítása az ügyész számára akkor, ha más eszközzel kevésbé hatékonyan biztosítható ez.

B) Az ügyészi hatáskörök és a közjogi alapelvek

Az ügyészek számára biztosított magánjogi, illetve közigazgatási jogi intézkedési lehetőségekkel kapcsolatban megválaszolandó következő kérdések arra vonatkoznak, hogy ezek az intézkedések összhangban állnak-e a jogállamiság elvéből fakadó alkotmányossági alapkövetelményekkel.

B1) Az ügyészi intézkedések és az államhatalmi ágak szétválasztásának elve

Míg az állam vagyoni igényeinek érvényesítése céljából biztosított ügyészi jogosultságok lényegében semmilyen közjogi alapelvvel nem ütközhetnek, ezekben az esetekben ugyanis, amint már megállapítottuk, az ügyész lényegében az állam ügyvédjeként jár el, a közigazgatással kapcsolatban biztosított egyes jogosultságok nem feltétlenül ilyen problémamentesek.

A végrehajtó hatalomnak azt a lehetőségét, hogy az állam közigazgatását működtesse, és a közigazgatás működése során a jogalanyokra kötelező határozatokat hozzon, a végrehajtó hatalom természetes jogának kell tekintenünk. A törvényesség biztosítása érdekében az ügyész számára biztosított intézkedési lehetőségek a végrehajtó hatalomnak ezt a jogát nem sérthetik és nem vonhatják el. Szintén nyilvánvaló, hogy sem az ügyész, sem bármely más bíróságon kívüli állami intézmény nem vonhatja el a bíróságoknak azt a jogát, hogy az eléjük került ügyekben szabadon, pártatlanul, befolyásmentesen és véglegesen döntést hozzanak. Azt mondhatjuk tehát, hogy az ügyész ezekben az ügyekben fél módjára, quasi-félként járhat csak el.

Végül szintén a hatalmi ágak megosztásával kapcsolatban merülhet fel aggály abban az eset-

ben, ha valamely ország legfőbb ügyésze részt vehet a kormány vagy a törvényhozás ülésein. A kérdőívekből levonható tapasztalatok arra utalnak, hogy ez elsősorban akkor fordul elő, ha az adott országban az ügyészség nem a kormány felügyelete alatt működik, hanem önálló, autonóm alkotmányos intézményként hozták létre. Amennyiben ez pontosan meghatározott feltételek mellett történik, nem sérti sem az államhatalmi ágak megosztásának elvét, sem az ügyészeknek azt a jogát, hogy az eléjük kerülő konkrét ügyekben befolyásmentesen gyakorolják hivatásukat. Elmondhatjuk tehát, hogy ez a megoldás akkor fogadható el, ha érvényesülnek a 19. ajánlásban előírt feltételek.

B2) Az ügyészi intézkedések és a „fegyveregyenlőség” elve

A már említett quasi-félként eljárás követelménye jelenik meg akkor is, ha az ügyészek büntetőjogon kívüli intézkedéseit és a bíróságok előtti ügyfélegyenlőséget (equality of arms) vizsgáljuk. Feltétel nélkül érvényesülő követelménynek kell tekintenünk azt, hogy a bíróság vagy más hatóság előtti eljárásban az ügyész semmiképpen ne gyakorolhassa a közhatalmi státuszából eredő erőfölényt az eljárásban résztvevő másik féllel szemben. A kérdőívekre adott válaszok szerint a bírósági eljárásokban ennek veszélye nem is jelenik meg. Ha ügyész beavatkozása folytán megváltozik a korábban meghozott döntés, akkor arról is gondoskodni kell, hogy az ügyben érintett harmadik személyeknek jogorvoslati lehetőséget biztosítson a törvény.

B3) Az ügyészi intézkedések és a diszkrimináció tilalma

Azokban az eljárásokban, amelyekbe az ügyész valamely fél érdekében avatkozik be, annak érdekében, hogy az illegitim beavatkozás látszatát minimálisra szorítsuk, igen-igen szűken kell meghatározni azokat a feltételeket, amelyek fennállása esetén az ügyész ilyen eljárásokba beavatkozhat. Olyankor, amikor valamely társadalmilag hátrányos csoport hátrányának kiegyenlítése érdekében kerül sor az ügyész beavatkozására, ez az eleve meglévő egyenlőtlen helyzet kiegyenlítését szolgálhatja, ezen viszont nem léphet túl.

V) Az ügyészek büntetőjogon kívüli intézkedései során érvényesítendő alapelvek

A fenti kérdések megválaszolása után most már megkísérelhetünk választ adni arra az alapkérdésre is, hogy vajon szükség van-e az ügyészek számára intézkedési lehetőség biztosítására a büntető igazságszolgáltatás körén kívül.

Az Európa Tanács alapelveit közös értéként tisztelő tagállamai a társadalom demokratikus működését fenntartják és előmozdítják, a törvényesség uralmát maradéktalanul tiszteletben tartják, az emberi jogokat és alapvető szabadságokat feltétel nélkül védelmezik. Látva, hogy e tagállamok egy jelentős része az ügyészek büntetőjogon kívüli intézkedési lehetőségét nem tartja feltétlenül szükségesnek, azt kell mondanunk, hogy az ügyészek feljogosítása ilyen intézkedésekre nem tekinthető olyan követelménynek, amelyet az egyes tagállamoknak teljesíteniük kell. Nem mondhatjuk tehát azt, hogy azok a tagállamok, amelyek ilyen eszközöket nem biztosítanak, helytelenül járnak el, vagy meg kellene fontolniuk az ilyen eszközök biztosításának lehetőségét.

Ugyanakkor azt is látjuk, hogy azok a tagállamok, amelyekben az ügyészek ilyen intézkedési lehetőséggel rendelkeznek, ezt fontosnak tartják, alkotmányos működésük elengedhetetlen részének tekintik, és hatékony lehetőségnek tartják a demokratikus társadalom zavartalan működése, a törvények uralmának biztosítása, valamint az emberi jogok védelmezése érdekében. Nincs okunk tehát azt mondani, hogy azok az országok, amelyek az ügyészeknek ilyen intézkedési lehetőséget biztosítanak, helytelenül járnak el.

Ha a tagállamok e két eltérő csoportját, valamint az ügyészek megvizsgált tevékenységével kapcsolatos megállapításokat összevetjük, elmondhatjuk, hogy az ügyészek büntetőjogon kívüli intézkedési lehetőségének biztosítása nem szükségszerű, de a már megvizsgált feltételek szigorú betartása esetén hasznos és célszerű lehet.

Az ügyészek büntetőjogon kívüli intézkedési lehetőségekkel felruházása esetén gondoskodni kell tehát a jog uralma alatt az emberi jogokat tiszteletben tartó demokratikus társadalmakban érvényesülő alapelvek következetes megtartásáról.

1. Ellentétben az ügyészeknek a büntető igazságszolgáltatásban betöltött meghatározó szerepével, a tagállamok történeti, hatékonysági, gazdaságossági okból lehetővé tehetik részvételüket a közigazgatási és magánjogi eljárásokban, de ezekben a szerepük csak kivételes lehet (*a kivételesség elve*).

2. Az ügyészek közigazgatási és magánjogi eljárásokban betöltött szerepe nem lehet jellemző és elsődleges. Beavatkozásukra akkor kerülhet sor, ha ennek célja más intézmény közreműködése útján egy tagállamban nem, vagy sokkal kevésbé hatékonyan látható el (*a szubszidiaritás elve*).

3. Az ügyészek magánjogi és közigazgatási jogi közreműködése csak pontosan meghatározott, minden konkrét eljárások esetén felismerhető céllal történhet (*a különlegesség elve*).

4. Lehetővé tehetik a tagállamok, hogy az ügyészség érvényesítse az államot megillető vagyoni igényeket a bíróságok előtt (*az állam érdekei védelmének elve*).

5. A tagállamok feljogosíthatják az ügyészeket eljárások kezdeményezésére, vagy már folyó eljárásokban részvételre, illetve jogorvoslati eszközök igénybevételére a törvényesség érdekében (*a törvényesség elve*).

6. A törvényes döntés előmozdítása érdekében is akkor indokolt lehetővé tenni az ügyészek részvételét az egyes eljárásokban, ha ezt a közérdek indokolja (*a közérdekűség elve*).

7. Kivételesen hátrányos társadalmi helyzetű csoportok vagy érdekeit érvényesítésére vélhetően képtelen személyek jogainak védelme szintén szolgálhat az ügyészek eljárási szerepének alapjául (*az emberi jogok védelmének elve*).

8. Az ügyészség és más közjogi szereplők (kormány, törvényhozás, önkormányzati testületek) eredményes működése szempontjából nélkülözhetetlennek látszik, a tagállamok lehetővé tehetik

az ügyészségi vezetők részvételi jogát közös tanácskozásokon (*a tanácsadó közreműködés elve*).

9. Az ügyészek büntetőjogon kívüli eljárási lehetőségei esetén általános jelleggel érvényesülnie kell az államhatalmi ágak elválasztása elvének (*a hatalmi ágak elválasztásának elve*).

10. Az ügyészek büntetőjogon kívüli tevékenysége nem akadályozhatja a törvényhozás szuverenitásának érvényesülését (*a törvényhozó hatalom szuverenitásának elve*).

11. Az ügyészek bevonása a kormányzati döntéshozatalba nem járhat a végrehajtó hatalom döntési felelősségeinek átvállalásával (*a végrehajtó hatalom felelősségének elve*).

12. Az ügyészek részvétele a bírósági eljárásokban nem járhat a bíróságok szervezeti és ítélezési függetlenségének sérelmével (*a bírói függetlenség elve*).

13. Az ügyészek közigazgatási és magánjogi intézkedéseik során nem rendelkezhetnek közhatalmi állásukból eredő többlet jogosítványokkal, csak félként, az ellenérdekelt felekével azonos jogokat gyakorolhatnak (*a fegyveregyenlőség elve*).

14. Ha az ügyészek más személy jogainak vagy érdekeinek védelmében lépnek fel, gondoskodni kell arról, hogy ez csak alapos okkal történjék, olyan módon, hogy a személyek egyenlőségének elve ne sérüljön (*az egyenlő elbánás elve*).

15. Ha egy tagállam az ügyészt intézkedési jogosultsággal ruházza fel közigazgatási vagy magánjogi eljárásokban, az ügyészt megilletik mindazok a jogok és garanciák, amelyeket a 19. ajánlás számukra a büntető igazságszolgáltatással összefüggésben biztosít, így mindenekelőtt a befolyásmentes szakmai döntések meghozatalának joga (*az ügyészek pártatlanságának elve*).

Budapest, 2005. április hó 18.