

## **Répási Krisztián**

### **Az ügyészség kontrollja**

Hetvenedik életévének betöltésével Kovács Tamás legfőbb ügyész hivatali ideje december 13-án lejár. A mandátum végének közeledtével ismét előtérbe kerül egy régóta húzódó vita: az ügyészség kormány alá rendelésének kérdése. A Fidesz – a kontinentális gyakorlattal összhangban – a parlamenti ellenőrzés helyett egy igazságügy miniszter felügyelte ügyészséget preferálna, ugyanakkor mindkét struktúra mellett számos érvet és ellenérvet lehet felhozni.

A rendszerváltás óta sokadik alkalommal vetődik fel az ügyészség felügyeletének problémája, tudniillik kinek az irányítása alá tartozzon a hivatal. Korábban a kétharmados többség hiánya miatt a rendszerváltás hajnalán kialakított, aktuális állapotot nem lehetett megváltoztatni, azonban a Fidesznek ebben a ciklusban lehetősége van ezt felülírni.

#### **Látszólagos függetlenség, látszólagos kontroll**

Azzal, hogy a Fidesz kezdeményezi az ügyészség kormány alá rendelését, tulajdonképpen a 12 évvel ezelőtti elképzelését porolja le. Az 1998-as javaslat szerint a kormány az igazságügy miniszter útján irányítaná az ügyészséget, elvi iránymutatást adva az eljárásokban az ügyészi tevékenység fő irányaira. Megszűnne az ügyészség parlamenti kontrollja, a legfőbb ügyészt a parlament többé nem interpellálhatná. Továbbá megváltozna az ügyészség közjogi helyzete, annak tevékenységért ezek után a kormány viselné majd a felelősséget. Az ügyészség kormány alá helyezésével, illetve a parlamenti felügyelet alatti hagyásával kapcsolatosan csaknem két évtizedes disputa folyik. Mindkét változatnak vannak támogatói és ellenzői, azonban a vitapartnerek abban az egyben egyetértenek, hogy a jelenlegi rendszert mindenképpen meg kell változtatni, mert sem az átláthatóság, sem a számonkérhetőség kritériumainak nem felel meg. Az Alkotmánybíróság megállapítása is azt támasztja alá, hogy a mostani rendszerben a parlament szerepe nem jelent megfelelő kontrollt, ebből adódóan

nincs valódi felügyelet. Az országgyűlés felügyelete alatti ügyészség lényege elméletileg abban állna, hogy a hivatal független a pártok közötti acsarkodásoktól, de valójában ez egyáltalán nincs így, mert a jelenlegi, látszólagos független helyzetben az ügyészség képtelen magát kivonni a pártpolitikai vitákból.

### **Eltérő fejlődéstörténetek**

Európában az ügyészi funkciót illetően két, egymástól eltérő modell alakult ki a kontinens nyugati és keleti felén. A nyugat-európai országokban az ügyész fő feladata a bűnüldözés, ehhez kapcsolódóan pedig a bűncselekmények felderítése és a bírói eljárás megindítása, képviselve a vádiraton keresztül a törvényességet és a kormány büntető politikáját. Az ügyészség a végrehajtó hatalom részét képezi, a kormánynak alárendelten, az igazságügy-miniszter felügyelete alatt, vagyis általa utasíthatóan működik. Európában ez a struktúra terjedt el leginkább, kivételt ez alól Portugália jelentette, ahol már régóta a parlament gyakorol ellenőrzést az ügyészség felett. A szocialista jogrend azonban több szempontból is eltérő szisztémát hozott létre, melynek lényege, hogy az országgyűlés alá rendelt, ugyanakkor független szervnek tekintett ügyészségnek a vád képviselete mellett biztosítania kellett a törvényesség érvényesülését az egész társadalomban, garantálva az állampolgári jogvédelmet is. Magyarországon az ügyészség a második világháború előtt az igazságügy minisztérium, tehát a kormány felügyelete alatt működött, emiatt is merült föl 1989-ben, az Alkotmány megfogalmazása idején, hogy ehhez a rendszerhez térjenek vissza, ám lényegét tekintve minden maradt a régiben.

A rendszerváltást követően a volt szocialista országok más és más utat követtek: Csehország és Lengyelország a fentiekben részletezett, francia mintán alapuló nyugat-európai modellt, vette át, míg hazánk, Oroszország, Ukrajna és Szlovákia a parlament felügyelete alatt hagyta az ügyészséget. A viták elsősorban e között a két változat között folynak, azonban létezik egy Horvátország és Bulgária által alkalmazott harmadik modell is, melyben az ügyészség a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól is független.

## **Pro és kontra**

Ha a Fidesz továbbra is kitart amellett, hogy a kormány felügyelete alá helyezze az ügyészséget, akkor – ha nem is véglegesen, de hosszú időre – pontot tehetne a vita végére, ugyanakkor a teljesség igénye nélkül szükséges megemlíteni néhány érvet és ellenérvet ezzel kapcsolatosan.

A kormányzati felügyelet mellett szól egyrészt az, hogy ha a kormány érvényre akarja juttatni saját jogpolitikáját, akkor szükséges lenne az ügyészséget az igazságügy miniszter alá rendelni. Másrészt, a parlament alatt működő ügyészségnek csak látszólag lenne függetlensége a napi politikai csatározásoktól, míg a kormány fennhatósága alatt a hivatal valószínűleg jobban ki tudná magát vonni ez alól.

A tervezet ellen viszont rögtön fel lehetne hozni azt az érvet, hogy a büntetőpolitika formálását és a bűnüldözést tekintve a kormánynak más eszközök is rendelkezésre állnak, nevezetesen a jogalkotás és a rendőrség. De a legtöbbet hangoztatott aggodalom az, hogy ha a kormány gyakorol felügyeletet az ügyészség felett, akkor mód nyílhatna arra, hogy beavatkozzon az ügyek menetébe. Ne feledjük, eszerint a szisztéma szerint az ügyészség az igazságügy miniszteren keresztül kapcsolódik a kormányhoz, és adódhatnak olyan esetek, amikor a miniszter sem tehet mást, mint szó nélkül végrehajtja a kormányfő utasításait. Finszter Géza kriminológus konkrétan rá is mutat a mindenkori végrehajtó hatalom azon törekvésére, hogy a lehető legjobban tudja befolyásolni a nyomozóhatóságokat. Mindezt feltehetően azért, hogy rábizonyítsa az előző kormányra a feltételezett bűncselekmények elkövetését. Finszter kijelentését látszik igazolni az a tény, hogy a politikai pártok az elmúlt húsz évben mindig csak kormányzati pozícióban kardoskodtak az ügyészség kormányzati felügyelete mellett, míg ugyanezt ellenzékben nem támogatták. Ráadásul azokban az országokban, ahol az ügyész a végrehajtó hatalomtól függ, tendenciaként figyelhető meg, hogy megpróbálnak áttérni a parlament alatti felügyeletre, Finnország néhány évvel ezelőtt ennek megfelelően át is szervezte ügyészségét. Korábban több európai ország ügyésze is panaszkodott, hogy saját hazájukban meglehetősen nehezen tudtak nyomozni a kormányzati

korupcióval kapcsolatosan, hiszen adott esetben az igazságügy miniszter a – kormány érdekét előtérbe helyezve – leállíthatta a nyomozást. Ennek tudatában felmerül az, hogy egy olyan modellre akar áttérni a Fidesz, ami külföldön sem vált be teljes egészében.

### **Mi lehet a megoldás?**

A látszólag feloldhatatlan ellentmondásra mindenesetre többféle megoldás is létezik, közös nevezőjüket pedig azokban a garanciákban lehetne megragadni, amik az ügyészség kormány alá rendelése esetén távol tudják tartani a pártpolitikát a hivataltól. Ennek egyik módja Hack Péter szerint, hogy a kormányzat ne egyedi ügyekben adhasson utasítást, hanem normatív eljárásokat fogalmazzon meg, például általánosságban szorgalmazza a korrupciós ügyekben való hatékonyabb fellépést. Továbbá ki lehetne kötni, hogy a legfőbb ügyész nem adhat utasítást feljelentések elutasítására, nyomozások megszüntetésére, vagy a vád ejtésére. Lehetőségeként merül még föl a legfőbb ügyész függetlenségének erősítése, ami biztosítható lenne például a már említett törvényhozó és végrehajtó hatalomtól történő függetlenítéssel. Ezt a modellt egyébként nemcsak a horvátok és a bolgárok alkalmazzák, Olaszországban is így sikerült elérni, hogy a legfőbb ügyész eredményesen tudjon nyomozni a szervezett bűnözés és a politikai pártok közötti összefonódások ügyében.

Összességében elmondhatjuk, hogy a kétharmados többséggel rendelkező kormánypárt hamarosan megvalósíthatja korábbi elképzelését, miszerint az ügyészséget kiveszi az országgyűlés felügyelete alól és kormányzati kontroll alá helyezi. Nehéz lenne igazságot tenni egy olyan vitában, ami egyidős a rendszerváltással, hiszen mind az igazságügy miniszter, mind a parlament alatti ellenőrzésnek léteznek előnyei és hátrányai. Elgondolkodtató azonban, hogy azok az európai országok, ahol eddig az igazságügy miniszteri kontroll érvényesült, most át akarnak térni a parlamenti felügyeletre, félve a túlzott kormányzati befolyástól. Mindamellet a szakértők egyetértenek abban, hogy Magyarországon a status quo fenntartása lenne a legrosszabb, mert az országgyűlés kontrollja csak névleg érvényesül, és az ügyészség nem tudja magát kivonni a napi politikai sárdobálásból. Ám abban az esetben, ha az ügyészség mégis kormányzati felügyelet alá kerül, elengedhetetlenek lesznek azok a

biztonsági garanciák, melyek megvédik a hivatalt és a legfőbb ügyészt a kormány manipulációs törekvéseitől.

### Felhasznált források

- Polt Péter ismét legfőbb ügyész lehet, *Index.hu*, 2010-09-14.  
[http://index.hu/belfold/2010/09/14/polt\\_peter\\_ismet\\_legfobb\\_ugyesz\\_lehet/](http://index.hu/belfold/2010/09/14/polt_peter_ismet_legfobb_ugyesz_lehet/)
- Győri Zsolt: A kormány alá rendelt ügyészség, *Hetek*, 1998-09-05.  
[http://www.hetek.hu/belfold/199809/a\\_kormany\\_ala\\_rendelt\\_ugyeszseg](http://www.hetek.hu/belfold/199809/a_kormany_ala_rendelt_ugyeszseg)
- Kormány alá rendelné az ügyészséget a Fidesz, *Népszava*, 2010-04-23.  
<http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=287802>
- Dr. Lőrinczy György: Az ügyészség feladatai a jogállamban, a Szegedi Biztonságpolitikai Központ hivatalos honlapja, 2007-04-21.  
[http://www.scsp.hu/test/head/edu/c8/20\\_hu.pdf](http://www.scsp.hu/test/head/edu/c8/20_hu.pdf)
- Kiss Anna interjúja Györgyi Kálmánnal, Finszter Gézával és Hack Péterrel: Disputa az ügyészségről, *Mozgó Világ*, 2004-04-30.  
<http://epa.oszk.hu/01300/01326/00049/06kiss.htm>
- Tamás Veronika: A legfőbb ügyész, mint politikai szereplő, OTDK-dolgozat, Társadalomtudományi szekció, Politikatudomány tagozat, 2005.  
<http://www.ajk.elte.hu/TudomanyosProfil/kiadvanyok/elektronikus/seminarium/intercuncta/TamasVeronika-LegfobbUgyesz.pdf>
- Hack Péter: Viták az ügyészségről, *Beszélő*, 2003/12.  
<http://beszelo.c3.hu/03/12/02hack.htm>