

Az ügyészek büntetőjogon kívüli tevékenysége

\*

The Role of Prosecutors Outside the Criminal Law Field

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM  
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK  
KÖNYVEI

TANULMÁNYOK 17.

Sorozatszerkesztő: *Szabó István*

AZ ÜGYÉSZEK BÜNTETŐJOGON  
KÍVÜLI TEVÉKENYSÉGE

\*

THE ROLE OF PROSECUTORS  
OUTSIDE THE CRIMINAL LAW FIELD

Szerkesztette [Edited by]:  
VARGA Zs. András – PINTÉR Zsuzsanna

PÁZMÁNY PRESS  
Budapest  
2013



A kötet a Pázmány Péter Katolikus Egyetem  
TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0014. sz. – Tehetségtámogatás  
a Pázmány Péter Katolikus Egyetem kilenc tudományágában  
projektje keretében jelent meg.

© Szerzők, szerkesztők, 2013

© PPKE JÁK, 2013

ISSN 1417-7285 (fősorozat)

ISSN 2061-7240 (alsorozat)

ISBN 978-963-308-099-3

Kiadja:  
a Pázmány Péter Katolikus Egyetem  
Jog- és Államtudományi Kara,  
Budapest, Szentkirályi u. 28–30. • [www.jak.ppke.hu](http://www.jak.ppke.hu)

Felelős kiadó: Dr. Schanda Balázs dékán

Korrektúra: Réti Anna  
Nyomdai előkészítés: Szakaliné Szeder Andrea

Nyomás: Vareg Hungary Kft.  
[www.vareg.hu](http://www.vareg.hu)

## TARTALOM [CONTENTS]

Foreword (András Zs. VARGA)	7
Balázs SCHANDA	
Opening speech	13
Péter POLT	
The First Months of the Reform of the Prosecution Service of Hungary – An International Outlook [A magyar ügyészre vonatkozó szabályozás első hónapjai nemzetközi aspektusból]	15
Balázs Szabolcs GERENCSÉR	
The Development of the Concept of Amicus Curiae through Judgements of the ECHR [A legfőbb ügyész, mint „amicus curiae” a strasbourgi gyakorlatban]	33
Miranda Esther DE MEIJER	
The Role of the Prosecution Service Outside the Criminal Law Field in the Netherlands [Az ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenysége Hollandiában]	43
András PATYI	
Administrative Justice and Constitutionality in Hungary [Közigazgatási bírászkodás és alkotmányosság Magyarországon]	53
András Zs. VARGA	
The Growing Interest Regarding Non-Penal Role of Prosecutors [Az ügyész büntetőjogon kívüli szerepének felértékelődése]	67
FÁBIÁN Gyula	
Az ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenysége Romániában [The Role of Prosecutors Outside the Criminal Law Field in Romania]	79

BERKES Lilla A német ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenysége [The Role of Prosecution Service Outside the Criminal Law Field in Germany]	95
JAKAB Hajnalka Az osztrák ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenysége [The Role of Prosecution Service Outside the Criminal Law Field in Austria]	111
ELŐHÁZI Zsófia A francia ügyészség büntetőjogon kívüli szerepe [The Role of French Prosecution Service Outside the Criminal Law Field]	125
SABJANICS István Az ügyészek büntetőjogon kívüli feladatai a Brit-szigeteken [The Role of Prosecutors Outside the Criminal Law Field in the British Isles]	137
KOREN Stefán Szlovénia ügyészsége a múltban és a jelenben [The Prosecution Service of Slovenia – Past and Present]	143
VARGA Ádám Az ügyész büntetőjogon kívüli tevékenysége az Olasz Köztársaságban [The Role of Prosecution Service Outside the Criminal Law Field in Italy]	175
FÜGGELÉK – Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának cm/rec (2012) 11. számú ajánlása a tagországok számára az ügyész büntető igazságszolgáltatási rendszeren kívüli szerepéről [APPENDIX – Recommendation CM/Rec (2012) 11 of the Committee of Ministers to member states on the role of public prosecutors outside the criminal justice system]	191

## ELŐSZÓ

Magyarországon több mint fél évszázada, 1953 óta sőt, néhány elemében még ennél is korábbról, megszokottá válhatott volna, hogy a büntető ügyek ellátása mellett ügyészek úgymond ‘törvényességi felügyeletet’ (vagy ellenőrzést) is gyakorolnak vagy eljárnak polgári perekben. Ennek ellenére – nem statisztikailag szignifikáns minta alapján igazolt empirikus tapasztalat, hanem csak véletlenszerű esetek alapján megfogalmazott következtetés, hogy – az ügyességgel kapcsolatba kerülő ‘ügyfél’ nem tud különbséget tenni a kétféle szerepben eljáró ügyészek között. Egy egyesület képviselője számára az ügyész bejelentése arról, hogy az egyesület működésének törvényességét vizsgálja (és ennek megfelelően az egyesületi iratainak bemutatását kéri) ijesztően hangzó közlés függetlenül attól, hogy nyelvtani értelemben nincs fenyegető tartalma, és szó nincs (ekkor még nem is lehet) ügyészi intézkedésről, különösen nem a büntetőeljárásból szokásos eljárási cselekményről: gyanúsításról, őrizetbe vételről, kihallgatásról, vádolásról.

Mindezt betudhatnók a jogtudatosság csekély fokának, ha a jogász hivatásrendeknek, különösen pedig a tudományos közösségnek világos distinkciói lennének minderről. Ehhez képest az ügyészek büntetőjogon kívüli tevékenységét akár csak egy évtizeddel ezelőtt is a nemzetközi tudományos és szakmai érdeklődés teljes hiánya jellemezte, és – szemben a büntetőeljárásban ellátott ügyészi feladatokkal, néhány kommentárt leszámítva Magyarországon sem állt a kutatások középpontjában. Az érdeklődés hiánya nem tekinthető véletlenszerűnek, a ma működő ügyészségek igen változatos szervezeti és hatásköri képet mutatnak, amely nagymértékben függ az egyes országok hagyományától, az ügyészi szerep gyökereitől és általában az állami szervezetrendszer kialakításában-kialakulásában szereppel bíró jogtörténeti eseményektől. Az ügyészségre a sokgyökerű eredete ellenére e tekintetben mégis közös európai közjogi hagyomány ma elsősorban úgy tekint, mint a büntetőeljárás meghatározó szereplőjére, azaz mint

vádhatóságra.<sup>1</sup> Az intézmény eredetileg más irányba ‘indult’, múltja a hűbéri állam királyi magánvagyonának védelméig nyúlik vissza, és az ügyészi feladatok fokozatosan egészültek ki a közérdek érvényre juttatásával, mindenekelőtt az államkincstár bevételeinek biztosításával. Az ügyész eközben mind gyakrabban látta el – kezdetben a sértett mellett, majd helyette – a vád feladatait, mígnem ez vált a jellemző tevékenységévé.<sup>2</sup> Talán nem véletlen, hogy az ügyészi tisztség angol nyelvű megfelelője a ‘prosecutor’ vádhatósági feladat ellátójára utal (to prosecute = vádat emel, vádol). A szélesebb, büntetőjogon kívüli hatásköröket is ellátó rokon tevékenységekre utaló fogalom a procureur vagy procurator az angolszász jogrendben felnőtt jogász számára idegen, franciás vagy oroszos hangzású, és szokatlan feladatokat ellátó állami tisztségviselőt rejt.

Ha megnézzük az intézmény kontinentális fejlődésének elmúlt kétszáz évét, be kell látnunk, hogy az angolszász idegenkedés nem ok nélküli. A XIX. századtól Európa délnyugati részén az úgynevezett napóleoni modell terjedt el. Ebben már a vádhatósági szerepkör volt ugyan a meghatározó, ezért az igazságügyi miniszternek alárendelt (centrális) ügyészi szervezet a bíróságok szervezetéhez igazodott, de az ügyészek és a bírák a szervezeten belül elkülönültek. Ezzel szemben a skandináv államokban – Dánia kivételével – az ügyészség nagyobb függetlenséget élvezett, a Kormánynak és nem valamely miniszternek tartozott felelősséggel, feladatai azonban szintén a büntető igazságszolgáltatásban való részvételre összpontosultak. Az Egyesült Királyságban a kontinentális ügyészséghez hasonló intézmény nem működött, a Királyi Ügyészi Szolgálat csak a XX. század második felében jött létre a nyomozás felügyeletére korlátozó hatáskörrel. A napóleoni és a skandináv modell keveredéséből alakult ki a széles hatáskörű orosz cári ügyészség, erre épült később a hatalom egységének alapelve alapján a szovjet ügyészség, amely az állam és a társadalom egészének felügyeletével volt hivatott a törvények érvényesülését biztosítani. Ez a modell vált általánossá a II. világháborút követően Közép-és Kelet-Európa ún. népi demokratikus államaiban.

Ilyenként az ügyészség közjogi, magánjogi feladatai és államszervezeti helye sem váltott ki érdeklődést. A változást az Európa Tanácsnak a büntetőjogi ügyészi tevékenységre vonatkozó Rec(2000)19. számú ajánlása hozta, amelynek kiegészítő magyarázata említést tesz arról, hogy „*az ügyészek bizonyos*

<sup>1</sup> Peter J. P. TAK (ed.): *Tasks and Powers of the Prosecution Services in the EU Member States*. Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2004., *DIRECTORY of Prosecution Services*. The Hague, International Association of Prosecutors, 1999.

<sup>2</sup> NÁNÁSI László: *A magyar királyi ügyészség története*. Budapest, Legfőbb Ügyészség, 2011., SZENDREY Géza: *A magyar ügyészség évszázadai*. Budapest, Rejtjel, 2005.



*országokban más fontos feladatot is elláthatnak, például kereskedelmi jogi, magánjogi területen”.*

Az ajánlás nem maradt visszhangtalan. Az Európai Legfőbb Ügyészek Konferenciája (Conference of Prosecutors General of Europe – CPGE), amelyet a ‘19-es’ ajánlást követően évente rendszeresen megrendeztek, 2003-ban a 4., pozsonyi ülésén felvetette a büntetőjogon kívüli ügyészi tevékenység vizsgálatának szükségességét.<sup>3</sup> Egy évvel később az 5., cellei (Alsó-Szászország, Németország) konferencia döntött a kérdés alapos vizsgálatáról,<sup>4</sup> majd a 6., budapesti konferenciára elkészült az első jelentés.<sup>5</sup> Az első, empirikus kutatásra épülő jelentés a büntetőjogon kívüli ügyészi feladatokat két nagy csoportba sorolta. Eszerint az első csoportba a magánjogi feladatok tartoznak, ide értve a kereskedelmi jog és a munkajog terén jelentkező hatásköröket is. A másik csoportba a közigazgatási joggal összefüggésben ellátott különféle feladatok sorolhatók. Az intézkedési jogalapok közül a leginkább egyértelmű az állam érdekeire hivatkozás. A másik jellemző, általános hivatkozási alap az ügyészek büntetőjogon kívüli hatáskörei esetében a közérdek védelmezése. Egyes esetekben a közérdek védelmezése közel áll az emberi jogok védelméhez. A jelentés következtetése szerint látva azt, hogy a 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. Ugyanakkor nincs okunk azt mondani, hogy azok az országok, amelyek az ügyészeknek ilyen intézkedési lehetőséget biztosítanak, helytelenül járnak el.

A budapesti konferencia az első jelentést követően úgy döntött, hogy a kérdés további, mélyebb vizsgálata szükséges,<sup>6</sup> ezt azonban ebben a formában már nem tudta elvégezni, mivel időközben átalakult az Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsává (Consultative Council of European Prosecutors – CCPE). A Konzultatív Tanács azonban tovább vitte a felvetett kérdést, és egy új tudományos jelentést kért, melyet – az Európa Tanács Nemzetközi Együttműködési Főigazgatóságának képviselőjében előterjesztve – egy egyszeri alkalommal

<sup>3</sup> [www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/CPGE/2003/2003\\_Bratislava\\_Conclusions\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/CPGE/2003/2003_Bratislava_Conclusions_en.pdf) (2012. október 30.)

<sup>4</sup> [www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/CPGE/2004/Conclusions\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/CPGE/2004/Conclusions_en.pdf) (2012. október 30.)

<sup>5</sup> [www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/CPGE/2005/CPGE\\_2005\\_02docReflexionVarga\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/CPGE/2005/CPGE_2005_02docReflexionVarga_en.pdf) (2012. október 30.)

<sup>6</sup> [www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/CPGE/2005/CPGE\\_2005\\_16Conclusions\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/CPGE/2005/CPGE_2005_16Conclusions_en.pdf) (2012. október 30.)

Szentpétervárra összehívott tanácskozás, az Európai Ügyészek Konferenciája (Conference of Prosecutors of Europe – CPE) vitatott meg 2008-ban. A második jelentés<sup>7</sup> megállapította, hogy 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 ezeket deklaráltan nem tekintik lényegesnek, illetve a tevékenység elenyésző hányadát teszik ki. Ezért az igazi választóvonalat nem a büntetőjogiakon kívüli feladatok léte, illetve hiánya jelenti, hanem az a büntetőjogon kívüli feladatok kivételessége, illetve kiterjedtsége között húzódik. Mindezt az egyes jogcsaládokra kivetítve láthatóvá vált, hogy a common law és a skandináv országok esetén meghatározó az ügyészek büntetőjogon kívüli feladatainak teljes hiánya. Nem kizárólagos, 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 országcsoporthoz, ezek esetében azonban felismerhető egy másik jellemző vonás, mégpedig az, hogy hosszú ideig autoriter kormányzás (diktatúra) alatt álltak a XX. században. A Konzultatív Tanács a büntetőjogon kívüli ügyészi tevékenység jelentőségét és szabályozatlanságát együttesen érzékelve kialakította hivatalos véleményét,<sup>8</sup> amelyben megállapította, hogy „*Nagyon változatos megoldások észlelhetők Európában az ügyészségi hatáskörök tekintetében, ide értve a büntetőjogon kívüli feladatokat is, amelyek az eltérő jogi és történeti hagyományokon alapulnak. (...) Az Európa Tanács tagállamainak többségében az ügyészségek rendelkeznek legalább néhány nem-büntetőjogi feladattal. (...) 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.*”

<sup>7</sup> [www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/2008/4rev\\_2008\\_CCPE-Bu\\_reportVargas\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/2008/4rev_2008_CCPE-Bu_reportVargas_en.pdf) (2012. október 30.)

<sup>8</sup> *Opinion No.3 (2008) of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) on the „Role of prosecution services outside the Criminal Law Field”,* [wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1608160&SecMode=1&DocId=1609216&Usage=](http://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1608160&SecMode=1&DocId=1609216&Usage=), (2012. október 30.)

A Konzultatív Tanács ezért felkérte a Miniszteri Bizottságot a közös alapelvek kidolgozására, amely feladat felügyeletét a Jogi Együttműködés Európai Bizottságára (European Committee on Legal Co-operation – CDCJ), a szöveg kidolgozását pedig egy e célra létrehozott nemzetközi Szakértői Bizottságra (Group of Specialists on the Role of Public Prosecutors outside the Criminal Field – CJ-S-PR) bízták.<sup>9</sup> A Szakértői Bizottság (Franciaország, Hollandia, Magyarország, Moldávia, Oroszország, Portugália, Szlovákia küldötteinek és a Velencei Bizottság képviselőinek aktív közreműködésével) kidolgozta az új ajánlás szövegét, amelyet 2012. szeptember 19-én a Miniszteri Bizottság CM/Rec(2012)11 számú ajánlasként<sup>10</sup> lényegében változatlanul elfogadott.

A még elfogadás előtt álló ajánlás nyilvános tervezetének ismeretében, jelentőségére tekintettel szervezett nemzetközi konferenciát a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Doktori Iskolája, valamint a tanulóiraikat folytató és már abszolvált doktoranduszok bevonásával működő Ereky István Kutatócsoport. Miranda Esther de Meijer PhD, a holland Legfelsőbb Bíróság mellett működő főügyész, a holland ügyészség büntetőjogon kívüli hatásköreinek kutatója<sup>11</sup> a szakterület létének indokait elsősorban a közérdek védelmében látta. Fábíán Gyula PhD, a kolozsvári Babeş-Bolyai Tudományegyetem és a Sapientia egyetem docense elsősorban a román ügyészség közérdekvédelmi perlési lehetőségét mutatta be. Polt Péter PhD, Magyarország legfőbb ügyésze az Alaptörvény és az új ügyészégi törvény hatálybalépése folytán megváltozott szabályozási környezet dogmatikai sajátosságait, Patyi András PhD egyetemi tanár, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem rektora a közjogi (alkotmány- és közigazgatási) bíráskodás valamint az ügyészi szerep összefüggéseit vizsgálta, míg Gerencsér Balázs PhD egyetemi docens a magyar közjogban új *amicus curiae* szerep sajátosságait elemezte. Az Ereky Kutatócsoport doktoranduszai – kutatási projektzáró előadásokként – egyes európai ügyészségek büntetőjogon kívüli tevékenységének körképét nyújtották.

<sup>9</sup> [www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Prosecutors\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Prosecutors_en.asp), (2012. október 30.)

<sup>10</sup> [wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1979395&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1979395&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383) (2012. október 30.) Az ajánlás fordítását Magyarországon első ízben a *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás folyóirat* első, 2012. évi bemutatkozó száma közölte.

<sup>11</sup> Miranda Esther de MEIJER: *Het openbaar ministerie in civiele zaken*. (Den Haag, Kluwer, 2004)

Nem állítható, hogy a konferenciát követően nem maradtak kétségek az ügyészi szerep helyes terjedelmét illetően, abban a tekintetben viszont nem volt vita, hogy az új ajánlás egyik alapvető megállapítása tiszteletben tartandó: *„Ha a nemzeti jogrendszer hatáskört biztosít az ügyészek részére a büntető igazságszolgáltatási rendszeren kívül, az ügyészek feladata, hogy képviseljék a közérdeket, védjék az emberi jogokat és az alapvető szabadságokat, valamint fenntartsák a jogállamiságot.”*

Budapest, 2012. november 27.

VARGA Zs. András  
egyetemi tanár

## OPENING SPEECH

**Balázs SCHANDA**

professor, dean

Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law and Political Sciences

Ladies and Gentlemen, dear Colleagues,

First of all I would like to thank you for attending this conference of the Doctoral School of the Pázmány Péter Catholic University on the European perspective of the role of Prosecution Services outside the criminal law field organised with the support of the European Union, co-financed by the European Social Fund.

Please let me warmly welcome our guests, the speakers of the Conference, Mr. Péter Polt, Supreme Prosecutor of Hungary, Honorary Professor of our University, Ms. Miranda Esther de Meijer, Attorney-General of The Hague, Professor András Patyi, Rector of the National University of Public Services and Mr. Gyula Fábián, Associate Professor of the Babes-Bolyai and of the Sapientia University, prosecutor at the Apellate Court of Klausenburg (Kolozsvár).

Every conference that aims to rethink a more or less new issue from a scientific approach is a non-replicable event. If we try to understand the role of academic institutions in the 21<sup>st</sup> century, at the first glance we have to consider the fundamental difference between the past centuries and the last one. Whilst for hundreds of years the main task of universities was to teach the generally accepted and unchanged truth and new achievements of scientific research came slowly, step by step, today we face unstopped changes. On one hand the political, economic decision-makers expect quick and effective answers to instant but urgent questions what requires more and more human and material resources for applied researches. On the other hand grounds for basic scientific researches are broader than anytime before. Flow of information is permanent, access to the different sources as databases, libraries, legal texts is open although this

access is not without barriers due to the difference of languages, absence of a lingua franca is still essential.

Mission Statement of the Pázmány Péter Catholic University defines the University as scientific community that promotes in a strict and critical manner the protection of human dignity and of cultural heritage by studies, education and any other activities offered to the national and universal communities.

The new Basic Act of Hungary adopted last year that came into force on 1<sup>st</sup> January of this year and the related new cardinal laws gave excellent grounds for achieving the targets of our Mission Statement. Almost all professors of our staff and a notable number of our former students already graduated were involved in the preparatory phases of the law-making process. Observing the unexpected and permanently growing interest throughout Europe and the world and facing some misunderstandings as probable consequences of linguistic difficulties a short English commentary on the new Basic Law was published at the beginning of this year. Editors and two-thirds of authors of this commentary are professors and associate professors of our Faculty.

These challenges could not have been assumed if the Catholic University had not laid special emphasis on permanent research activity. A certain number of research groups are involved in different projects. The Ereky Group – named after one of the famous public law professors of the first half of the 20<sup>th</sup> century – as co-organiser of this conference is one of them. One of the Ereky-projects is the non-penal role of prosecutors. This topic was – and perhaps still it is – controversial within the Hungarian legal thinking. The Basic Law makes clear the rank of powers and competencies of prosecutors when clarifies that the role concerning criminal procedures is of highest importance, hence prosecutors shall enforce the punitive authority of the State. At the same time the Basic Law gives mandate to the Parliament to create detailed rules ruling that prosecutors should exercise other powers and competencies defined by law.

However, functions of the prosecution service as part of the judicial branch of power ‘in a wider sense’ have to be analysed henceforward. This conference is an occasion dedicated to this analysis. I hope that at the end of the day an important development will be observed in understanding the role of prosecutors.

I wish all of you fruitful and interesting debates.

# THE FIRST MONTHS OF THE REFORM OF THE PROSECUTION SERVICE OF HUNGARY – AN INTERNATIONAL OUTLOOK

Péter POLT

associate professor, National University of Public Service

honorary professor,

Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law and Political Sciences

Supreme Prosecutor of Hungary

## 1. Foreword

“The Supreme Prosecutor and the Prosecutor’s Office shall enforce the punitive authority of the State as contributors to the jurisdiction.” this is how Article 29 of the new Hungarian Basic Law starts. This means the prosecutor has a monopoly in enforcing the punitive authority, but in the meantime it shall be done within the separated power of jurisdiction.

All these come together when we have a closer look on the CCPE (Consultative Council of European Prosecutors) Report of 2008.<sup>1</sup> The Report stated that the overall aim of the prosecution service is to contribute to achieve the fundamental objectives such as democracy, protection of human rights, and rule of law. This is how the special position of the prosecutor can be understood.

2012 is the year when the Hungarian prosecution service is in highlight. First of all, the new Basic Law of Hungary and the new cardinal laws draw our attention. Secondly, until this year the presidency of the Network of Prosecutors General of the European Union was also assumed by Hungary. Thirdly, the

<sup>1</sup> Opinion No. (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.

Venice Commission's examination is going on this semester, which is an in-depth review of the new legal regulation.

In the scope of this attention, this conference takes place in an excellent period. We can have an overview on the past months. I will mention two fields in the following minutes: the birth of the new Hungarian acts and, secondly, their actuality in relation with the relevant international documents - with special attention to the prosecutor's activity outside the criminal law.

## 2. Legislative reform in Hungary

To understand the importance of the new Hungarian legislation, first we should have a short look at the historical aspects following the guidelines of the First Commentary of the new Hungarian Basic Law. "The roots of the Hungarian Prosecution Service go back to over 140 years. The institutions protecting the royal assets of the feudal state (called at that time the »director of legal affairs« »fiscales Sacrae Coronae Regiae«) and advising the local authorities of the county assemblies. During their activity the protection of the public interest gained increasing importance."<sup>2</sup>

After World War II the new concept facilitated by Soviet influence led to the reorganisation of the prosecution service. The new system was built up only by the Statutory Decree 13 of 1953 on the Prosecution of the People's Republic of Hungary. That regulation focused on supervision as divided into four sectors: supervision of criminal investigations, of courts, of public administration and of the "rest" – that is the "general supervision", which included almost anything: labour relations, private law contracts and so on.

The legislation went through some changes in 1972, when the Parliament adopted the former law on the prosecution service. This regulation, however, retained the 1949 Constitution's provisions according to the prosecutor's role, which had identified the Prosecutor General as the "guardian of legality".

After all, this the legal environment changed in 1989 when Act of 1972 also underwent changes according to the amended Constitution. One of the most important results of the political system changing was to achieve the independence of the Prosecutor General. We will come back to this question soon. After these structural changes there was no further fundamental transformation

<sup>2</sup> Lóránt CSINK – Balázs SCHANDA – András Zs. VARGA: *The Basic Law of Hungary – a first commentary*. Dublin, Clarus, 2011. 191.



in the constitutional position of the Prosecution Service, nevertheless, several amendments were added to complete the democratic transition. Based on the decisions of the Constitutional Court such an amendment regarded the relationship between Parliament and the Prosecution Service.<sup>3</sup>

In the past 20 years since the regime change, however, the need for further structural changes strengthened. The new constitutional and cardinal laws mainly comply with this need of modernisation. A fortunate situation occurred when all the new regulation came into force on January 1<sup>st</sup> 2012.

The frame of the legal regulation is set in the Basic Law. According to Article 29 paras 3–5, the Supreme Prosecutor as the leader and director of the Prosecution Service is elected from prosecutors by the Parliament by a proposal of the president for a term of nine years with a majority of two-thirds of the votes. The Supreme Prosecutor has the duty to submit an annual report to the Parliament on his or her activities.

The new act on the prosecution service stipulates the structure, hierarchy and powers of the Prosecution Service, as well as the Supreme Prosecutor's powers and restrictions. Moreover, according to the constitutional regulation, it determines the main duties of the Prosecution Service, the prosecution of crimes, actions against other unlawful actions and omissions, and the facilitation of the prevention of such actions. This means that *criminal law is the main field* of action of the Prosecution Service in Hungary. However, according to the relevant international documents and the Basic Law, the Prosecution Service has specialized authority in fields outside the criminal law. The new act renewed the regulation of this field on the ground of the recommendations of CCPE. Since 2012 the former Soviet-style way of power has been changed to a democratic way in which, in brief, the powers have been tightened and lowered, and the only way of action is to reach legality through the court.

To sum up the main changes in the new legislation let me highlight some elements. First, the Prosecutor General (i) may participate in sessions of Full Curia meetings in advisory capacity, (ii) may initiate supervisory procedure at the Curia in final criminal cases as provided for in the Code of Criminal Procedure, (iii) may refer to the Constitutional Court for a review to establish whether or not the legal regulation is unconstitutional, and also (iv) may refer a legal regulation to the Constitutional Court for a review of non-compliance with international treaties. Last but not least, the Prosecutor General may exercise (v) the role of expressing its opinion as “amicus curiae”. Though this role is

<sup>3</sup> See decision nr. 3/2004 (II. 17.) AB of the Constitutional Court.

new in the Hungarian jurisdiction, it is well known in the Anglo-Saxon and Western European legal systems as well as in the Netherlands. By doing so, the Prosecutor General is not a subject of the litigation, but in an impartial external position, may give his views in the defense of the public interest. In addition, we must remember that the role of the prosecutor outside the criminal law field was revised significantly, to which I will come back later.

### **3. Connection with the international documents in the scope of independence**

The European prosecution services have to face the international legal environment surrounding the national regulations. Such documents were adopted by different bodies of the Council of Europe. Namely, the Recommendation Rec(2000)19 of the Council of Europe, the 2010 Report of the Venice Commission on European standards of the independence of the Judicial System<sup>4</sup>, the CCPE Reports and opinions of 2005<sup>5</sup> and 2008<sup>6</sup> on the “Role of Public Prosecutors outside the Criminal Law Field”. We may mention some other international documents such as the “Bordeaux Declaration” of the CCPE<sup>7</sup> or the Eurojustice Lisbon Conclusions of 2005.

All of these documents highlight the relevance of the independence of both the Prosecutor General and the prosecution service. Here, let me highlight a few points, which are in a particularly emphatic position at the scope of the Council of Europe’s referred documents.

The first relation to mention is the guarantees for the *independence of the Prosecution Service*. In Hungary the Prosecution Service shall be obliged to report to Parliament only. Pursuant to Article 29 Paragraph (5) of the Basic Law of Hungary the Supreme Prosecutor shall present to Parliament an annual

<sup>4</sup> The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *European standards as regards the independence of the judicial system: Part II – The prosecution service* (Venice, 17-18 December 2010. CDL-AD(2010)040) hereinafter referred as „Report”. [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)040-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)040-e.pdf)

<sup>5</sup> András Zs. VARGA: *Reflection Document*. Conference of Prosecutors General of Europe, 6th session, Budapest, 29-31 May 2005. [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/cpge/2005/CPGE\\_2005\\_02docReflexionVarga\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/cpge/2005/CPGE_2005_02docReflexionVarga_en.pdf)

<sup>6</sup> See above cited CCPE(2008)3, CoE, Strasbourg, 2008.

<sup>7</sup> Opinion No. 12 (2009) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) and Opinion No. 4 (2009) of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) on “*Judges and prosecutors in a democratic society*” <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1560897&Site=CM>

report on his or her activities. In his report the Supreme Prosecutor shall give account of the activities of the Prosecution Service, the application of law, and the enforcement of the state's claim to punish criminal offences. As in Hungary neither the Supreme Prosecutor nor any office of the Prosecution Service may be instructed, the report is related to the non-legislative directions (particularly the normative ones) of the executive only to the extent that it does not go beyond the framework of the Basic Law. With regard to the Recommendation Rec(2000)19., which acknowledges two models of Prosecution Services – one which is in relation with the Government or another which is independent – the Hungarian model is in compliance with the Recommendation. In this respect it is worth mentioning that the number of independent Prosecution Services has been increasing in international comparison.

According to the political independence of the Supreme Prosecutor and the Prosecution Service, the Hungarian Constitutional Court's decision became a standard in the Hungarian constitutional system. In its decision nr. 3/2004 (II.17.) the Constitutional Court ruled that "the Prosecution Service is not a separate branch of power, though it is an autonomous constitutional body."<sup>8</sup> Since both the former and the present Constitution defines no other constitutional body that has supervisory power over the Supreme Prosecutor, the Supreme Prosecutor and the Prosecution Service have a wide range of independence and no external organ may have the right to instruct them.<sup>9</sup> Consequently, the Constitutional Court found that the Supreme Prosecutor has no political responsibility towards Parliament, which means that even if the political or professional confidence is shaken in him, there is no legal way to withdraw the mandate of the Supreme Prosecutor.<sup>10</sup> Nevertheless, the Supreme Prosecutor has constitutional responsibility that embraces the obligation to fulfil his duties defined by law, the obligation of annual reporting, and the obligation of appearance both at parliamentary commissions or plenary sessions, and the obligation of response both to hearings at parliamentary commissions or questionings at plenary sessions.<sup>11</sup>

It is important in the Hungarian regulation that *the Supreme Prosecutor cannot be instructed whether to prosecute or not*. The new constitutional regulation in force follows a tradition of several decades in that they describe

<sup>8</sup> Constitutional Court decision nr. 3/2004 (II.17.) iAB tem 3.5.4.

<sup>9</sup> Constitutional Court decision nr. 3/2004 (II.17.) AB item 3.5.8 b)

<sup>10</sup> Constitutional Court decision nr. 3/2004 (II.17.) AB Item 3.5.6. This regulation is even stricter than what the Venice Commission suggests in Report para 42.

<sup>11</sup> Constitutional Court decision nr. 3/2004 (II.17.) AB operative part: para 4.

the organization of the Prosecution Service as an independent institution. As opposed to the French or Dutch models, for example, the Prosecution Service in Hungary is not subordinated to the Government, but it is exclusively accountable to Parliament. It is also important to note that not even with regard to this scope shall Parliament be entitled to give instructions in individual cases. Article 2 Paragraph (3) of Ütv. prescribes that “the Supreme Prosecutor shall be instructed neither directly nor indirectly to make or amend decisions with specified substance in individual cases”.<sup>12</sup>

This also means *independence in criminal procedures* initiated by the Government as well. As we already cited with regard to the Constitutional Court’s decision, in Hungary the Prosecution Service is subordinated neither to the executive nor to Parliament. This is an important achievement which serves the fair balance of powers within the constitutional system. The independent status of the Hungarian Prosecution Service from the Government provides a balancing power for the organisation over the police in criminal procedures. The police are the general investigating authority and they are subordinated to the Ministry of Interior. The Prosecution Service controls and supervises the investigations led by the police. In the last five years 13,6 % of the cases were investigated by the police, which finished with a suggestion to prosecute and were finally terminated by the Prosecution Service without filing a charge before the court. This supervisory power can be real and effective only if the Supreme Prosecutor and the Prosecution Service are independent and cannot be instructed by any other organs including the Government.

Guarantees of impartiality in the criminal procedure also mean that indictment is preceded by the weighing of the evidence in each case. Decision-making with regard to arraignment is always preceded by pondering of evidence. As Article 78 para (3) of the Code of Criminal Procedure (see: Act XIX. of 1998.) stipulates “the court and the prosecutor shall freely weigh each piece of evidence separately and collectively and establish the conclusion of evidence based on their conviction thus formed”, and an indictment filed by the prosecutor saying “I’m hesitant, let’s try it and see what the court will decide“ should be regarded as one lacking professionalism and severely unethical, because in the particular case he basically does not have any definite personal conviction. The “indictments shall be based on facts beyond reasonable doubt and such a personal conviction of the prosecutor that the act for which a criminal

---

<sup>12</sup> According to the independence see furthermore: Article 3 para (1) and para (3)

procedure has been initiated, shall be deemed as a criminal offence, and that this act was committed by the suspect.”<sup>13</sup>

The independence relates not only to the Prosecutor General but to the public prosecutors as well. A prosecutor *cannot hold other state offices* or perform other state functions which would conflict with the principle of their impartiality. Similarly to the previous statute regulating prosecutors’ legal status, Üjt. sets forth detailed provisions concerning the conflict of interests.<sup>14</sup> This is in line with the abovementioned Recommendation. Thus it broadly excludes every office and function which may conflict with the impartiality of prosecutors. Pursuant to Article 44 Paragraph (1) of Üjt. the prosecutor cannot be a Member of Parliament, Member of the European Parliament, representative of the local government, mayor or in high position of state power. Even in connection with white-collar professions that generally do not conflict (e.g. education, artistic activities etc.), Article 45 of Üjt. emphasizes that such activities may be pursued only if they “do not conflict with independence and impartiality, or they do not prevent the performance of official duties”.

#### **4. The role of the prosecutor outside of the criminal law**

We have come to the special role of the prosecutor that is outside of the criminal law field. We are going to listen to an in-depth lecture from Mr. Varga soon, so I will not go into details in this scope, however, I would like to draw your attention to the main novelties of this field.

The field outside the criminal law appears differently in certain countries. No unified practice can be seen among the European countries, which can even be observed in the documents of the Council of Europe. Even in 2000, the Council of Europe considered prosecution services as bodies playing a crucial role in the administration of criminal justice in its basic Recommendation although its Explanatory Memorandum mentioned that “public prosecutors may also in some countries be assigned other important tasks in fields of commercial or

<sup>13</sup> József BELEGI – György BERKES (eds.): *Criminal Procedural Law*. Commentary for Legal Practice. Second edition. Budapest, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft.; The quotation has been taken from Chapter X. entitled *The Indictment*, written by Dr. Belovics Ervin.

<sup>14</sup> In line with Recommendation Rec(2000)19 Article 24.a. “in the performance of their duties, public prosecutors should in particular: carry out their functions fairly, impartially and objectively.”

civil law, for example”. In the past few years we witnessed a growing interest regarding the non-penal role of prosecutors.

This is demonstrated by the 2005 and 2008 Reports of the CCPE, which were based on the data of detailed questionnaires. As it turned out, this role has legal ground in civil law in state’s property claims and their enforcement, or the protection of the public interest and the protection of human rights. In several states this role of the prosecutor has legal ground in the public law field. Hungary serves as an example for such states.

The new cardinal act on the prosecution service, on the one hand, *followed the former dualistic way* as the prosecution has two broad categories of tasks. The first, which is the most important one of the prosecutor’s actions, is the criminal justice-related tasks. In that context, the prosecutor’s office shall prosecute crimes, act against other unlawful actions and omissions, and facilitate the prevention of such actions - as it is set forth in the Basic Law.

The other group of the prosecutor’s duties is extremely diverse. The new Act introduces a new concept for prosecutor’s activities outside the criminal law, which is the protection of public interest. Within this field the prosecutor participates in litigious and non-litigious procedures, the affairs of the civil organizations regarding the legality; examines the legality of the decisions of public authorities, and have powers to control misdemeanor decisions.

Under the former Constitution Hungarian prosecutors had certain tasks regarding administrative proceedings. If the legality of a decision of an administrative body was questioned as not being supervised by administrative courts, the prosecutors might examine it and take certain measures. The most powerful action of the prosecutor was objection – but without legally binding force – since it might affect the administrative decision in case the public body agreed with the objection or a court ruled to accept it.

The new cardinal law, on the other hand, *breaks with the former terminologies and powers*. We may say that since the first of January 2012, this field of the actions of the Hungarian prosecution service has turned into a democratic way. However, this change is not formal, but deep alteration in content. The legal supervisory authority is replaced by the legitimate control function. The reason of this changing was primarily that the former powers were actually outdated provisions, and they did not fall within the responsibility of the modern and democratic system of the prosecution service.

Turning away from the former (we can add: Bolshevik) type of duties, which were based on a general ability of direct supervision, now means that the most important tool is to protect the public interest before the court.

The general principles of this protection are set by the cardinal law, but the detailed regulations are in sectoral laws in every case. Such law is for example the Code of Civil Law, the Code of Civil Procedure, the law on families, the law on civil associations and so on.

An outstanding principle is that the prosecutor will get the power, only if no other body can effectively perform that task and, furthermore, that he can only act when a valid harm of public interest is brought to his attention. The powers of protection of public interest are now defined in extension and time. They take into account the Constitutional Court's decisions of 2004 and 2011, when the Constitutional Court already held that the prosecutor should have tasks well identified by law in this regard. That is a constitutional requirement which is now getting fulfilled by the new legal environment.

## **5. Global actuality and closing**

The new Hungarian cardinal laws of the prosecution service have been in force for half-a-year now. This time has been a great challenge for us to see in action the new, democratic powers of the prosecution service in the fields outside the criminal law. This year we have to focus on the more and more precise evaluation of the new acts, but in the mean time we can conclude that this new regulation is closer to the European standards and more able to defend the public interests.

But why is it so important to face these international circumstances?

Last week the Network of the Prosecutors Generals of the European Union held its plenary meeting in Budapest. We had the honour to receive high leaders of prosecution services from all over the EU. I was greatly honoured that 22 Member States had accepted my invitation to that event and that 16 Prosecutors General and 8 Deputy Prosecutors General were present at the conference. The members were convinced that this Network contributes to a more effective European cooperation by identifying common principles in the different legal systems of the Member States and by sharing experiences.

Conclusions of the Plenary Meeting are very up to date for us now as well. It is set forth in the Final Document that "it is clear by now that due to the effect of the global financial and economic crisis Member State Prosecution Services have to face new challenges. In many countries criminality has increased or its structure has changed significantly. The current difficult economic and financial environment evokes professional challenges which emphasize the need of good

governance. The independence, impartiality, financial autonomy and efficiency of public prosecutors are values which are greatly appreciated nowadays.”<sup>15</sup>

I believe both the criminal law field and the powers outside it are drawing more and more attention to the prosecution services nowadays. It is now highly important in such worldwide economic and social crisis to be aware that even the prosecution services have to face the contemporary challenges. I am personally pleased to see that Hungary with its new Basic Law and cardinal laws are in line with the EU’s goals of cooperation by now.

---

<sup>15</sup> See more in detail: Balázs GERENCSÉR (ed): *Reflections on European Public Prosecutor’s Office – Effect of the economic crisis on the work and structure of the Prosecution Services and on the training of prosecutors in the European Union*. Budapest, Office of the Prosecutor General, 2012. 102–103.



## APPENDIX

### **Cardinal Law CLXIII of 2011 on the Prosecution Service**

#### Section 11

- (1) The organisation of the Prosecution Service shall be managed and directed by the Prosecutor General.
- (2) The Prosecutor General:
  - a)* may participate in sessions of Parliament and Full Curia meetings in advisory capacity;
  - b)* may reserve the right for the Prosecution Service to investigate any crime pursued by any investigative authority, and may use the collaboration of the members of other investigative authorities during prosecutorial investigations with the consent of the national commander, provided such collaboration shall not affect such members' employment relationship with their service or public service;
  - c)* may submit to the Curia motions seeking the revision of, or for the sake of legality, legal remedy for, final decisions on criminal cases, as provided for in the Code of Criminal Procedure;
  - d)* may institute an appeal to ensure the uniformity of law at the Curia and may exercise the rights granted to the Prosecutor General by law in appeal procedures conducted to ensure the uniformity of law before the Curia;
  - e)* shall submit motions to suspend immunity due to a publicly actionable criminal act or administrative offence, and initiate the granting of approval in case the institution of proceedings is subject by law to the approval of an organ or a person;
  - f)* may express an opinion on draft legislation, except for drafts of decrees by local governments, and shall express an opinion on draft legislation affecting the legal status and the duties of the Prosecution Service;

- g) may propose to a public body with jurisdiction to initiate a legislative act and/or to issue a decree or an instrument to regulate a public body to legislate, amend or abrogate a provision of law or a legal instrument issued to regulate a public body;
  - h) may refer a legal regulation applied in a specific case heard with prosecutorial participation to the Constitutional Court for a review to establish whether or not the legal regulation is unconstitutional by reason of violating rights enshrined by the Fundamental Law if entitled parties do not possess the capacity to defend their rights or if the malfeasance affects a larger group of persons;
  - i) may refer a legal regulation to the Constitutional Court for a review of non-compliance with international treaties;
  - j) may, upon his or her own initiative or if requested by any of the parties, and shall if invited to do so by the Curia, express a professional opinion, representing the interest of the public, about legal matters for the sake of the uniformity of jurisprudence in proceedings conducted by the Curia, even if no prosecutor participates in the proceedings. The opinion of the Prosecutor General, which shall not be binding for the Curia, shall be notified to the parties to the proceedings.
- (3) If circumstances prevent the Prosecutor General from acting personally, or in case the position of the Prosecutor General is vacant, a Deputy Prosecutor General designated earlier shall exercise the rights of the Prosecutor General.

## **Chapter IV**

### **The duties of the Prosecution Service relating to the protection public interest**

#### *5 Common rules regarding the protection of public interest*

##### Section 26

- (1) The duties and powers the Prosecution Service performs as a contributor to the administration of justice outside the scope of criminal law and this Act shall be subject to separate statutes. Prosecutors shall exercise these powers in an attempt to eliminate non-compliance primarily by

instituting contentious and non-contentious proceedings at court (right to file lawsuits), by launching administrative proceedings and pursuing legal remedy (hereinafter collectively: action).

- (2) Unless otherwise provided for by law, prosecutors shall conduct a review *ex officio* to underpin prosecutorial measures if based on data or other circumstances revealed to the prosecutor it is reasonable to assume that serious legal violations, omissions have occurred or non-compliant conditions exist (hereinafter collectively: contravention of law).
- (3) A prosecutor may serve a reminder seeking voluntary redress (hereinafter: reminder) to the adversary in cases requiring prosecutorial action where the adversary itself has the capacity to remedy the circumstance that requires action, and shall set a deadline of 60 days in such a reminder for ceasing the contravention of law. The party addressed in such a reminder shall send the prosecutor supporting documents before the said deadline to notify the prosecutor of having rectified the contravention of law, having taken steps to convene a meeting in cases requiring a board decision or of its reasoned disagreement with the stipulations of the reminder.
- (4) If the party addressed in the reminder fails to abide by the requirements made therein within the deadline set by the prosecutor or fails to respond or disagrees with the stipulations of the reminder, the prosecutor shall bring action in 30 days or notify the addressee of having terminated the proceedings. In matters requiring a board decision, the 30-day deadline shall start on the date of the meeting of the board convened to make a decision.
- (5) If the prosecutor's statutory right to action is discretionary, and the prosecutor decides to set aside action, the prosecutor shall notify the applicant seeking action in a reasoned resolution. The applicant may request a review of the resolution in a petition addressed to the superior prosecutor within 8 days of receipt. The applicant shall be informed of the right to review.
- (6) The rules governing reminders shall be applied in the procedures that are subject to Sections 27-30, the exceptions set forth therein notwithstanding.
- (7) Prosecutors shall point out to the person in charge of the competent body any deficiencies not classified as contraventions of law and minor contraventions that do not justify action in an indicative letter. If an indicative letter so requires, the person in charge of the competent body shall notify the prosecutor of its position concerning the indication within thirty days.

*6 Prosecutorial participation in contentious and non-contentious procedures*

Section 27

- (1) Prosecutors
  - a)* shall take part in lawsuits as claimants or as respondents in lawsuits filed against them,
  - b)* may use their powers to take action in lawsuits between other parties, or
  - c)* may join a lawsuit filed by another party in the cases and in the manner provided for by law.
- (2) Prosecutors shall have identical rights to those held by the party to contentious and non-contentious proceedings launched under law by or against the prosecutor.
- (3) Prosecutors acting in a lawsuit shall exercise the rights of the party, but shall respect the parties' right of disposal.
- (4) Prosecutors shall have the right to seek redress against decisions delivered in contentious and non-contentious proceedings to be communicated by law to the prosecutor in any manner. Furthermore, prosecutors shall have the right to seek redress even if they were not party to the proceedings or in case communicating the decision to the prosecutor was not required.
- (5) Prosecutors may file a lawsuit under statutory requirements particularly in connection with:
  - a)* disposition over national assets,
  - b)* misappropriation of public funds,
  - c)* terminating grievances of public interest caused by void contracts,
  - d)* data entered into public registers,
  - e)* the protection of the environment, nature and arable land,
  - f)* contesting consumer agreements (general terms of agreement) of private individuals,
  - g)* the modification of family status.
- (6) Whenever a prosecutor is authorised under law to file a lawsuit, the proceedings shall be deemed to serve public interest.

*7 Prosecutorial duties relating to certain legal entities  
and organisations without a legal personality*

Section 28

- (1) Prosecutors shall have the right to seek redress and file a lawsuit against judicial orders (administrative decisions) delivered to have certain legal entities and organisations without corporate body (hereinafter collectively: legal entities) entered into (registration) and removed from the public register or to have any of the registered data of legal entities modified. If data entered into a public register is or subsequently becomes non-compliant, prosecutors may initiate removal, correction or modification of such data under the terms provided for by law.
- (2) If a prosecutor is authorised under law to review the legality of the operations of a legal entity, judicial orders (administrative decisions) delivered to have such legal entities entered into (registration) or removed from the public register or to have their registered data modified shall be communicated to the prosecutor.
- (3) If the legality of the operations of the legal entity is subject to review by the courts, public administration or any other body applying the law other than the courts, prosecutors may launch a review of legal compliance procedure under the terms provided for by law.
- (4) Prosecutors shall file a lawsuit to dissolve or wind up a legal entity or to restore compliant operations, if based on data or other circumstances revealed to the prosecutor it is reasonable to assume that the legal entity has wound up its operations or is pursuing activities in contravention of the Fundamental Law or any other legal regulation. Unless explicitly prohibited by law, prosecutors shall file a lawsuit whenever non-compliance jeopardises the lawful operation of a legal entity.
- (5) Reminders prior to a lawsuit may be issued within 6 months after non-compliance is revealed before the prosecutor but no later than 3 years after the circumstance giving rise to the reminder occurs, except in the case of operations wound up and persistent non-compliance.

*8 Prosecutorial duties relating to certain administrative procedures and institutions*

Section 29

- (1) Prosecutors shall verify the legality of individual decisions made and administrative measures taken by administrative authorities and other bodies applying the law other than courts, whether binding or final, provided the courts have not overridden such decisions.
- (2) Unless otherwise provided for by law, prosecutors shall issue reminders for the sake of eliminating non-compliance in respect of (i) non-compliance affecting the merits of a decision by any authority of public administration within no more than a year after the effective date or after execution is ordered, (ii) a decision establishing an obligation, depriving or limiting a right before the period of statutory limitation terminates and (iii) a decision on securing a claim or the attachment of an asset as long as that condition exists.
- (3) Prosecutors may issue reminders to have the enforcement of non-compliant decisions suspended. The addressee of the reminder shall immediately terminate enforcement until the case is decided and shall simultaneously notify the prosecutor thereof.
- (4) Prosecutors shall submit their reminders to the supervisory body of the organ proceeding in the particular case. If the organ with decision making powers has no supervisory authority or reports directly to the Government, or in case supervisory action is prohibited by law, prosecutors shall submit their reminders to the decision making body.
- (5) If the reminder fails to achieve the desired effect, the prosecutor shall contest at court the final decision delivered in the original case.
- (6) The law may require prior prosecutorial approval for or may authorise the prosecutor to prohibit the execution of coercive measures ordered by certain administrative and infringement proceedings or the institution of regulatory (non-criminal) proceedings for the gathering of intelligence information.
- (7) Prosecutors may supervise the compliance of the operation of institutions providing child protection services. The prosecutor may issue reminders to the person in charge of such an institution in an attempt to eliminate identified cases of non-compliance. In the event the person in charge of the institution disagrees with the reminder, it may contact its maintainer

organisation. The maintainer organisation shall start discussions with the superior prosecution service about the stipulations in the reminder and may at the same time decide to postpone the implementation of the proposed measure until the discussions are closed.

### *9 Prosecutorial duties relating to cases of administrative offence*

#### Section 30

- (1) If a sanctioning administrative authority sanctions a criminal act as if it were an administrative offence, prosecutors may issue a reminder against the decision during the period of statutory limitation of the criminal act.
- (2) Reminders may be issued to the benefit of the perpetrator until the deadline for striking the data of the administrative offence from the records.
- (3) In court proceedings, prosecutors may make statements about the comments of the sanctioning authority and may make a motion to have the case decided.
- (4) Prosecutors shall evaluate complaints lodged against measures taken and decisions issued by sanctioning authorities according to the rules set by law. A prosecutorial decision shall be binding on the sanctioning authority.
- (5) A sanctioning authority shall make its decision issued to dismiss the case available to the prosecutor.
- (6) Prosecutors may seek legal remedy against final court decisions subject to a separate act with reference to reasons and in the cases defined by law.





# THE DEVELOPMENT OF THE CONCEPT OF “AMICUS CURIAE” THROUGH JUDGEMENTS OF THE ECHR

Balázs Szabolcs GERENCSÉR

associate professor,

Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law and Political Sciences

In the following I would like to present the public prosecutor's role at the Supreme Courts through five cases of case law. The Benelux states' legal system has long been familiar with the concept of amicus curiae, which goes back to the time of the 18 century's monarchies. Between 1970 and 1998 the European Court of Human Rights (hereinafter referred to as “court”) in several judgments dealt with the Belgian and Dutch practice. In the past almost 30 years, the court's opinion has changed on the one hand, and on the other hand it also had an effect on the Benelux state's legal systems, since the national legislation has been amended by the sovereign legislature in order to conform to the practice of the court, around the turn of the millennium.

The cases I examined are presenting about forty years of legal developments that I would like to follow in this presentation as well. The legal cases I researched are *Delcourt v. Belgium*<sup>1</sup>, *Borgers v. Belgium*<sup>2</sup>, *Vermeulen v. Belgium*<sup>3</sup>, *Van Orshoven v. Belgium*<sup>4</sup> és *J.J. v. the Netherlands*<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> *Delcourt v. Belgium* nr. 2689/65, 17.01.1970. ECHR A11

<sup>2</sup> *Borgers v. Belgium* nr. 12005/86, 30.10.1991., ECHR A214-B

<sup>3</sup> *Vermeulen v. Belgium* nr. 19075/91, 22.01.1996., ECHR 1996-I

<sup>4</sup> *Van Orshoven v. Belgium* nr. 20122/92, 30.05.1997., ECHR 1997-III

<sup>5</sup> *J.J. v. the Netherlands* nr. 21351/93, 27.03.1998. ECHR 1998-II

## 1. The Development of Concept and its Meaning

In different legal families the concept of “amicus curiae” dates back to ancient times. This institution is known both in the Anglo-Saxon and Continental - is primarily franc rooted - jurisdictions.<sup>6</sup> Its most common definition is the “friend of the court” is a consultant who is involved in the court’s work by providing arguments or researches, evidences or making submissions for the protection of not properly displayed interests (such as public interest). Furthermore, it is often the duty of the amicus curiae to represent a party who otherwise could not properly assert his or her interests. In contemporary practice, this role is usually practiced by the Prosecutor/Procurator General, or other state body, other expert organization or person. The amicus curiae is usually appointed by law (general appointment) or the court (individual appointment), even we know a model in which special rules of procedure are used to select the appropriate person.<sup>7</sup> In the United States the parties’ unanimous consent is needed for the amicus curiae to be able to act sui generis at the court if all others mentioned above are missing. The amicus curiae is not a litigant, he can make a statement at the court that will be part of the lawsuit.<sup>8</sup>

As we will see through the practice of ECHR the character of “amicus curiae” is significantly different in the Anglo-Saxon countries and in the European continent. Though the main literature on this institution refers the US law, the ECHR shall only recognize the European practice and legal regulation. So shall we in this research.

In the traditional interpretation of the continental legal systems the Prosecutor or General Counsel of the Crown or the state can give advice or opinion at the court in special cases. This action is usually made orally or in writing at the hearing, or previously at the closed deliberations. The roots go back to the time when the classical law books, codices were compiled; mainly it was closely related to the classical foundations of the Napoleonic codes.<sup>9</sup> The prosecutor’s

<sup>6</sup> Henri ROLAND – Laurent BOYER: *Locutions latines du droit français*. Paris, Troisième Édition. Litec, 1993. 26.

<sup>7</sup> An example for the latter is the practice of the French Commercial Court (tribunaux commerce) where amicus curiae is designated in a special procedure (...) See also: *Dahl’s Law Dictionary*. French-English. 3rd edition. Dalloz, Paris, 2007. 20.

<sup>8</sup> *Black’s Law Dictionary*, Sixth Edition. St. Paul, Minn, West Publishing Co. 1990. 82. S. DE VALKS: *Juridisch Woordenboek*. Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2010. 24.

<sup>9</sup> András Zs. VARGA.: *Report on the Role of the Public Prosecution Service Outside the Field of Criminal Justice*. Bureau of the Consultative Council of European Prosecutors. Council of

or a legal adviser's role was originally to *ensure the correct interpretation* of the law and to grant the *unified and consistent jurisdiction*.

Such power of the public prosecutor of the Crown or the state in civil matters was reduced in the 19<sup>th</sup> century especially in the Roman-Germanic legal systems. It finally was limited to the rights of persons and the family law or, in some countries, it disappeared and only the criminal law powers of the prosecution remained.<sup>10</sup> In the continental systems, which are similar to the French one, the institution has retained its original role at the supreme court level and to some extent at the level of the courts of second instance.<sup>11</sup>

In these legal families the “amicus curiae” called powers of the prosecutor general, is advisory in nature and is characterized by neutrality, objectivity and the fact that the prosecutor is to promote the uniformity and consistency of the jurisdiction. In this case, the prosecutor general is representing an opinion for the Supreme Court, in which situation the prosecutor, in fact, is neither the “adversary” nor the “ally” of the participants of the case. So, the prosecutor general is *not a litigant* at the supreme court.<sup>12</sup>

Besides giving opinion, the Prosecutor General had traditionally the right also to participate in the closed debate when the judicial council retreated to make a decision on the case. This right of the prosecutor was an “assisting and advisory” role, according to the early decisions of the Court.<sup>13</sup>

The main characteristics of the prosecutor, said the Court, are to serve the public interest with complete objectivity and, in particular, by enforcing law in the interest of the public order. In such cases, the prosecutor may only be considered as a party in the formal interpretation of procedure law.<sup>14</sup>

---

Europe, CCPE-Bu (2008)4rev. 13. S. the joint dissenting opinion of judge Gölcüklü, Matscher and Pettiti in case Vermeulen v. Belgium.

<sup>10</sup> S. henceforward the joint dissenting opinion of judge Gölcüklü, Matscher and Pettiti.

<sup>11</sup> According to the Benelux states' rules of procedure, the public prosecutor can be a party and initiate civil proceedings or to intervene in pending proceedings. These powers, in particular, occur in personal and family status proceedings. See VARGA (2008) esp. 4–5., 6., 15.

<sup>12</sup> Vermeulen v. Belgium § 28. This will be important later on, because the defense of the governments are based on this, arguing that the impartial prosecutor is not a party to proceedings, therefore, the principle of equality of the parties cannot be violated. This ‘quasi’ status is examined in the Council of Europe (CPGE) documents. András Zs. VARGA: *Reflection Document*. Conference of Prosecutors General of Europe, 6th session, Budapest, 29–31 May 2005. CPGE (2005)02. 15.

<sup>13</sup> Delcourt v. Belgium § 34

<sup>14</sup> Delcourt v. Belgium § 33

## 2. The Evolution of the Legal Environment

The Belgian and Dutch law is very similar regarding this legal institution; therefore, as most of the above mentioned judgements cite the Belgian law, we should also pass that way along.

The legal background has changed several times in Belgium. The earliest regulation in the relevant cases was the 15 March 1815 sovereign decree of Prince. In its Article 1107 it stated that “Even in criminal proceedings, the procureur général at the court cannot be regarded as a party; his role is only to make submissions (conclusions), except where he has himself appealed. In the latter event, he shall put the prosecution case (réquisitoire) in pleadings which, filed with the registry, shall be forwarded without further formalities to the rapporteur appointed by the First President and then distributed with the report to the members of the procureur général’s department.”<sup>15</sup> According to Article 1109 in cases of cassation “the procureur général or a member of his department shall be entitled to attend the deliberations unless the appeal on a point of law has been lodged by the procureur général’s department itself; he shall not be entitled to vote in the deliberations.”<sup>16</sup>

The following regulations concerning this legal institution, which only supplemented the above regulation, were the Act of 4th August 1832 and of 18th June 1896. These Acts are regulating the role of the justice administration specifically the Supreme Court in particular, which “makes sentences over sentences and not over people, except for a few special cases.”<sup>17</sup>

The Code of Justice, which is still in force, was first adopted in 1967. According to its text, which was in force at the time of the examined judgements, these laws contained provisions on the role of the prosecutor. Article 138 states that “concerning provisions of Article 141 prosecutor shall be involved in the cases defined by law as a department of accusation. The prosecutor may intervene in private law affairs by initiating proceedings, or by introducing a request or an opinion. He may act on his own initiative in cases specified by law and also the law may determine reasons when he shall act in the protection of the public interest.” Article 141 says “the prosecutor general of the Supreme

<sup>15</sup> Legal text: *Borgers v. Belgium* § 16

<sup>16</sup> Legal text: *Borgers v. Belgium* § 17

<sup>17</sup> The current legislation contains very exceptional cases (such as judgment over ministers or judges), where the Supreme Court acts as a court of facts: Constitution Article 90 and Code of Justice (hereinafter referred to as Ger.W.) Article 613 (2), 1140 and 1147.

Court does not operate as a department of accusation, unless he started that particular process at the Supreme Court.”

On the other hand, the Code of Justice regulates the powers of the prosecutor regarding the court proceedings, too. These provisions are the most important ones for us because they create the institution called “amicus curiae”. Among the rules of procedure of the Supreme Court (Cour de Cassation) the Code of Justice in Article 1107 states that “after the identified case was read out (report), the posts, comments, and submissions of the present lawyers follow.

Their contents may solely refer to the legal issues serving a basis for the appeal and to the arguments of the defense regarding the appeal of the adverse party (or the prosecutor). The Prosecutor General can give an opinion after further documents may not be presented.” That meant submitting comments was only possible at the closing of the trial.

Article 1109 of the Code of Justice regulated the prosecutor’s participation in the deliberations, which induced a great debate, as “the prosecutor general or a colleague of his in office may participate in the deliberations of the Court, unless the application is submitted by the prosecution itself. The prosecutor has no right to vote at the deliberations.”

### 3. The Interpretation of Article 6 para 1

In all of the cases the claimants raised objections to the violation of Article 6 Paragraph 1 specifying the Right to Fair Trial (and more specifically the first sentence of it) of the European Convention of Human Rights (Rome Convention of 1950). Article 6 Paragraph 1 provides: “*In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. Judgment shall be pronounced publicly but the press and public may be excluded from all or part of the trial in the interest of morals, public order or national security in a democratic society, where the interests of juveniles or the protection of the private life of the parties so require, or the extent strictly necessary in the opinion of the court in special circumstances where publicity would prejudice the interests of justice.*”<sup>18</sup>

Claimants usually argued on two legal grounds which may serve as obstacles to fair trial: one was that they did not have the opportunity to respond to the

<sup>18</sup> Convention is published in 58/1998. (X. 2.) resolution of the Parliament

prosecutor's opinion at the trial, while the other was that the prosecutor could also be present in the court deliberation held behind closed doors.

The position of the government in all the cases was primarily that the Prosecutor General is not a litigant here, but he exercises special powers. The reasoning in all the cases highlighted that the duties of the prosecution services operating at the level of lower courts (whose main duty is to represent charges) significantly differs both in the Belgian and Dutch law, as well as the duties of the Office of the Prosecutor General operating at the same level as the Supreme Court, whose role is mainly to give advice and present opinions. According to the government's position the Prosecutor General is not a litigant party, but is involved as an advisor of the court. For this reason, the equality of the parties bear no interpretation here, thus it cannot be infringed by the procedure.

In the *Delcourt* case (1970) the court rejected the claim. The court established that the right to fair trial had not been infringed. It reasoned that the role of the Prosecutor General is similar to that of the functions of the Supreme Court: generally, its task does not reach beyond providing technical and objective participation in order to ensure the observance of legal regulations, consistent adjudication and good decision-making by courts. To sum it up, the Prosecutor General "constitutes part of and identifies himself with" the court, and the same is done by the judges.<sup>19</sup> The prosecutor is rather an "assistant" and "advisor" before the Supreme Court.<sup>20</sup> Under such circumstances and conditions, the prosecutorial participation in deliberations does not hinder the fair trial, nor does it violate the parties' equality. As regards the objection concerning the response to opinion, the court previously established that it does not derive from the wording of the Convention that the accused should be given the possibility to respond to the purely legal position submitted by the independent advisor of the court.<sup>21</sup>

Later, commencing from the *Borgers* case, the Court revised its position and consistently established that both the exclusion of responding to the prosecutor's opinion and the prosecutor's participation in the court deliberation infringes the parties' equality, and thus the right to fair trial.

In paragraphs (26)-(27) of the *Borgers* case, and later, in paragraphs (31)-(34). of the *Vermeulen* case the Court has developed a consistently new practice. As a starting point, the Court realized that great importance has been attributed

<sup>19</sup> *Delcourt v. Belgium* § 19

<sup>20</sup> *Delcourt v. Belgium* § 34

<sup>21</sup> *Delcourt v. Belgium* § 41

to the prosecutor's role in procedures and more particularly to the content and effects of his submissions. These actions receive their authority directly from the constitutional mandate that establishes the Prosecutor General's office. "Although objectivity and the obligation of reasoning is clearly stipulated by law, presenting an opinion is nevertheless intended to advise and accordingly influence the Court of Cassation. In this regard, the Government emphasised the importance of the department's contribution to ensuring the consistency of the Court of Cassation's case-law."<sup>22</sup>

The Court in its decisions has taken into account, therefore, what the constitutional and legal environment is like in which the prosecutor general exercises its powers, and furthermore, what the nature of his opinions, submissions are like. It even recognized "the fact that it was impossible for the applicant to reply to them before the end of the hearing, which infringed his right to adversarial proceedings." Consequently, the Court stated that this right violates "in principle the opportunity for the parties to a trial to have knowledge of and comment on all evidence adduced or observations filed."<sup>23</sup>

#### **IV. The Results of the Procedures: Regulations in Force**

The Belgian Code of Judiciary has been significantly amended since 1967. (Since the Dutch Act on the Judicial Organization<sup>24</sup> regulates the prosecutor's "amicus curiae" role, the same way let me refer to the Belgian norms.)

Article 1107 of the Code contains the prosecutor's participation forms in proceedings of cassation before the Supreme Court. The result of the above cited human rights judgments was the amendment of the Code which came into force on the 29 December 2000.

The current text of the code is basically changed as follows.<sup>25</sup> After the presentation of the facts (rapport), the prosecutor presents his submissions,

<sup>22</sup> Van Orshoven v. Belgium § 39

<sup>23</sup> Van Orshoven v. Belgium § 41

<sup>24</sup> Wet op de rechterlijke organisatie. 18. April 1827.

<sup>25</sup> Art. 1107. (L 2000-11-14/36, art. 8, 049; Inwerkingtreding: 29-12-2000) Après le rapport, le ministère public donne ses conclusions. Ensuite, les parties sont entendues. Leurs plaidoiries ne peuvent porter que sur les questions de droit proposées dans les moyens de cassation ou sur les fins de non-recevoir opposées au pourvoi ou aux moyens. Lorsque les conclusions du ministère public sont écrites, les parties peuvent, au plus tard à l'audience et exclusivement en réponse aux conclusions du ministère public, déposer une note dans laquelle elles ne peuvent soulever de nouveaux moyens.

which may be presented either in written or oral form. Thereafter, the court shall hear the parties. The parties may make comments only in connection with the appeal document of the cassation proceeding, or the submissions. If the prosecutor's submissions are presented in writing, the parties have the right to make a statement at the hearing or prior to it, when, however, no new facts are to be admitted.

Each party may request the postponement of the trial for responding to the prosecutor's observation. In this case, the court determines a limit for response.

Article 1109 has also been amended. The prosecutor's participation in the deliberations has been removed and the public announcement of judgments replaced it, which declares that the sentences are to be pronounced in the presence of the prosecutor, the parties and the court recorder.

Completing these Benelux examples, the Court has made the same findings in other countries as well. The violation of Article 6 para 1 of the Convention has been identified because of the prosecutor's participation in the *Lobo Machado v. Portugal* (22 January 1996) and *Gregorio de Andrade v. Portugal* (14 December 2004.) cases. In addition, a similar decision was made because of the parties being unable to respond to the submissions made by the public prosecutor in the litigation in the *Grozdanoski v. FYR Macedonia* (31 August 2007) case.

The Court therefore clearly acknowledges that the prosecutor may have a role before the court which is different from the traditional prosecution role and he may primarily act as a consultant. Moreover, it also agrees that within this role as well, the prosecutors are *contributors to the jurisdiction* and they are practicing their duties to *promote legality, uniformity and consistency of jurisdiction*.

The equality of the parties are interpreted in the same way by another body of the Council of Europe's, the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE). In 2005 the CCPE published the following reflections while it analyzed the questionnaire relating to member states' prosecution services:<sup>26</sup> In case the prosecutor is a litigant in civil law proceedings, he shall not bear additional powers. However, there may be specific procedures in which the prosecutor does not occur as a litigant. It is based on either the possibility of intervention for the protection of rights or on the above mentioned consultative status. Furthermore,

---

Chaque partie peut demander à l'audience que l'affaire soit remise pour répondre verbalement ou par une note à ces conclusions écrites ou verbales du ministère public. La Cour fixe le délai dans lequel cette note doit être déposée.

<sup>26</sup> VARGA (2005) op. cit. 15.



all of these were confirmed by the Conference in the more detailed survey of 2008 cited above .

Pursuant to the European Convention on Human Rights the Court also requires that all the observations presented in contradictory proceeding shall be answerable, regardless of the referring party. Even the prosecutor shall not be an exception to this, irrespective of the level of his objectivity and legal authority. In these cases, therefore, the powers of the prosecutor are not limited by the court, but the rights of litigants are clarified in the scope of the principle of equality of arms. Looking back on these judgements and facts we can conclude that the interpretation of the right to fair trial continued to expand in the case law of the European Court of Human Rights.



THE ROLE OF THE PROSECUTION SERVICE  
OUTSIDE THE CRIMINAL LAW FIELD  
IN THE NETHERLANDS

Miranda Esther DE MEIJER  
Attorney General, The Hague

First of all I would like to thank the organisers, dr Andras Varga, the Prosecutor General and the Dean of Faculty of the Pázmány Péter Catholic University of Budapest for the kind invitation to this Conference as a representative of the Dutch Prosecution Service.

In the last few years a lot of work has been done to fathom the position, powers and tasks of the prosecutions office, other than dealing with criminal cases. There were principles set out in the joint opinion of the *Consultative Council of European Judges* (CCJE) and the *Consultative Council of European Prosecutors* (CCPE) on judges and prosecutors in a democratic society (the so called “Bordeaux Declaration) of 18 November 2009, and, in particular, as they relate to public prosecutors who have functions outside the criminal law field. The *Consultative Council of European Prosecutors* (CCPE) has given an opinion (Opinion No. 3 (2008). The conferences of Prosecutors General of Europe in Budapest 29-31 May 2005) and in Saint-Petersburg (2-3 July 2008) has led to several relevant conclusions. The *European Commission for Democracy through Law* (“Venice Commission”) has reported in 2010 and has given various opinions on this subject. Dr Varga has greatly contributed by writing a report of ‘*the competences of the prosecutor outside the criminal field in the various European Countries*’ (CCPE-Bu (2008)4). Because there is large variety in those competences and tasks, he has done an excellent job in making a comprehensive overview.

In the last year, a group of experts<sup>1</sup>, to which dr Varga and I belonged, has drafted a recommendation and an explanatory memorandum on the role of public prosecutors outside the criminal justice system. These drafts have now been provided to the European Committee on legal co-operation of the Council of Europe (CDCJ) for consultation. When drafting the recommendation and the explanatory memorandum the group of experts paid much attention to the impact of human rights on the role and the performance of the public prosecutor outside the criminal justice system, bearing in mind the various opinions against the role of the prosecutions office outside the criminal field and warnings for the conflict of interest en infringements of human rights. On the other hand, the group of experts realised that the powers outside the criminal law field simply are a fact in several European Countries, that they can be of use for the protection of general or public interest and human rights, and that we have to deal with those facts. In this presentation, these two aspects will be addressed.

In her intervention on the conference of prosecutors general of Europe in Saint Petersburg in 2008, Ms Suchocka, vice-President of the Venice Commission, states that the wide right of the prosecutor to protect human and citizen's rights and freedoms, state and public interest has always raised doubts. She mentions the Prokuratura in Russia, which history goes back to Peter the Great, who used the prosecutors as the "sovereigns eye". He followed the example of the French system. The Prokuratura in Russia and in the former Soviet-countries were given a wide range of supervisory powers en responsibilities over the administration and the Courts.

This situation often caused concern in the Venice Commission. Suchocka refers to the Opinion on the draft Law of Ukraine, amending the Law on the Public Prosecutor where the Venice Commission states: "*It is recommended that this representation should be limited to cases where the public interest is involved and where there is no conflict with the fundamental rights and freedoms of the individual. It is up to the individual himself to decide whether to ask State assistance or not.*" She reads a similar "warning" in Recommendation 1604(2003) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on the role of the Public Prosecutor's office in a democratic society: "*as to non-penal law responsibilities, it is essential that any role for the prosecutors in the general protection of human rights does not give rise to any conflict of interests or act as a deterrent to individuals seeking state protection of their rights.*" These "warnings" lead to the opinion that the general protection of human rights is

---

<sup>1</sup> The Group of Specialists on the role of public prosecutors outside the criminal field' (CJ-S-PR).

not an appropriate sphere of activity for the prosecutor's office. The prosecutor's office should in that approach be deprived of its extensive powers in the area of general supervision. These powers should be transferred to various courts as well as to the ombudsman. Although it should not be taken as a dogmatic statement to which no exceptions are possible, the recommendations of the Venice Commission corresponds with the one clearly formulated in Recommendation 1604(2003) stating that: "*the power and responsibilities of prosecutors are limited to the prosecution of criminal offences and a general role in defending public interest through the criminal-justice system, with separate, appropriately located and effective bodies established to discharge any other function.*"

She concludes: "*(...) a general supervisory power of the prosecutor both over the state administration and the court system is not in line with the principles of separation and division of powers which are found in democratic constitutions.*"

The system of the Netherlands started out just like the *Prokuratura*, as an heritage of the French system. There are still some similarities, although in course of time, the Dutch prosecutor was not given similar strong general supervisory powers over the state administration and the court system. After the annexation to France by Napoleon in the early 19<sup>th</sup> century, the system of the French public prosecutor was imposed on prosecutions in the Netherlands. Under the occupation of Napoleon, the prosecutor was just like the *Prokurator* in Russia the "sovereign's eye". The '*Décret imperial contenant Règlement pour la police et la discipline des Cours et Tribunaux*' of 30 March 1808 and the '*Loi sur l'organisation de l'Ordre judiciaire et l'administration de la justice du 20 Avril 1810*' describes the task of the prosecutors office.

The '*Procureurs généraux et impériaux*' should, generally speaking, ensure that the laws and regulations were complied with, in particular the prosecution, the maintenance of order in all courts and supervision of police officers and judicial officials (judges).<sup>2</sup> The prosecution had to be notified of all pleadings and court decisions, even when the prosecutor wasn't involved in the procedure. The overall mission of the prosecution was: '*Le ministère public surveille l'exécution des lois*'. The public prosecution was made part of the judiciary, but it also developed into a strong hierarchic and tightly run organisation which was subordinated to the King. The prosecutors had indeed to be objective and impartial, but they also had to serve the best interests of the Government. They

<sup>2</sup> Article 45 of the 'Décret' was as follow: *Les procureurs généraux exerceront l'action de la justice criminelle dans l'étendue de leur ressort: ils veilleront au maintien de l'ordre dans tous les tribunaux; ils auront la surveillance de tous les officiers de police judiciaire et officiers ministériels du ressort.*

were not a judicial authority on its own, but they were the interpreter and agent of the government, obliged to act in the general social interest and the state interests. They served to 'advise' the court how to apply the laws, issued by the government, and executed the court decisions. The minister of justice was given the power to give instructions to prosecutors. The prosecutors were obliged to follow these instructions. After the independence of the Netherlands, the French influence on the Dutch laws remained. There was a strong opposition in the political debate against this regime. Opponents of this regime believed that the prosecutors are not '*les gens du roi*', but '*les gens de la loi*', not officers of the king, but officers of the law. The opposition believed that the minister, as a part of the executive power, should not interfere with the execution of powers by the prosecution.

The discussion about the position of the prosecutors office, on the one hand belonging to the judiciary and on the other hand part of the executive power of the State, continues until this day. In the course of time sometimes in the form of a lively political debate, sometimes just a discussion between lawyers and academics. However, the position of the Dutch public prosecutor hasn't changed much, not in the Constitution of the Netherlands and not in other legislation. It must be noted that the prosecution service never had such a large and general supervisory role over the administration and court system as its counterpart had in Russia during the Soviet-era. In the Dutch system the prosecutor is part of the judiciary, and in that sense an independent and impartial magistrate. But he also belongs to an administrative body, that functions under the ultimate political responsibility of the Minister of Justice. The Minister of Justice has the power to give instructions to the prosecution service, both in criminal cases as in cases that concern the tasks of the prosecutor outside the field of criminal law. This is called the competence of designation. The Minister's competence of designation is necessary to be able to fulfil his responsibility towards parliament concerning the policies and the actions of the prosecutors. The parliament has the ability to file a motion of distrust if it disagrees with the way the competence of designation was used or was not used in certain matters. So far, the competence of designation or political interference has not been a problem for the Dutch prosecutor. This competence of designation is hardly ever used. In practice, the Minister of Justice does not interfere in prosecutions, especially not in individual cases. It is generally accepted that the competence of designation is only used in very exceptional cases. If the actions of the prosecution causes an unjustified violation of the rights of citizens, the citizen has the ability to complain to the Ombudsman. The Dutch national Ombudsman

is a complete independent and impartial authority, who has strong powers to investigate the actions of the prosecutions office (and other administrative and state bodies), and to report on these.

An other inheritance from the French occupation in the late 18<sup>th</sup> en the beginning of the 19<sup>th</sup> century are the tasks and powers of the Dutch prosecutor's office in civil law matters. In defining these tasks, the French law served as an example. This has led to the situation today in which the Netherlands public prosecutor has wide amount of civil tasks and responsibilities, such as a supervisory role over the administration of the civil service, annulment of marriages or birth-registration, protection of children (for example child-custody or deprivation of parental authority) or incapacitated adults, registration and dissolution of associations and foundations and a supervisory role over foundations, bankruptcy, insolvency and dissolution of companies.

Although the Dutch prosecutor doesn't have the general supervisory role like the Prokuratura and in that perspective gives less concern regarding the separation of state powers, it is nevertheless important to investigate to what extent human rights *are* or *can be* compromised in carrying out those civil tasks by the prosecutions office. In this intervention I would like to raise some human right issues that may be at stake when the prosecutor uses his various powers outside the criminal field. In that perspective it is useful to explore some examples from the Dutch system and practice.

The first issue I would like to give as an example is the situation where the prosecutor uses civil powers to supervise a legal person like for example a company. In Dutch law the public prosecutor has the power to investigate the administration of a company in the public interest (for example when many jobs are at stake), when the actions of that corporation gives reason for the use of that power. The use of this instrument may lead to the restoration of healthy relationships within the company, to clarify the business-policy, or to establish responsibility for possible mismanagement. In this situation the company is obliged to cooperate with the prosecutor. But the information that is obtained when using the prosecutor's civil powers may in some situations also lead to criminal prosecution. Thus, if a company is forced to give insight in its administration or policy as a result of the use of civil powers of the prosecutor, the company may at the same time incriminate itself. On the one hand the company and its executives are obliged to cooperate, but on the other hand there is the possible risk of self incrimination. In situations like these Article 6 par. 1 of the European Convention on Human Rights is relevant.

Although there are no decisions on this specific matter from the European Court, there are however decisions in similar cases for example concerning tax-laws where we are able to find an answer. In the Saunders case the European Court considered:

*“(68) The Court recall that (...) the right to silence and the right not to incriminate oneself, are generally recognised international standards which lie at the heart of the notion of a fair procedure under Article 6. Their rationale lies, inter alia, in the protection of the accused against improper compulsion by the authorities thereby contributing to the avoidance of miscarriage of justice and to the fulfilment of the aims of Article 6 (...). The right not to incriminate oneself, in particular, presupposes that the prosecution in a criminal case seek to prove their case against the accused without resort to evidence obtained through methods of coercion or oppression in defiance of the will of the accused. (...)”*

*(69) The right not to incriminate oneself is primarily concerned, however, with respecting the will of an accused person to remain silent. As commonly understood in the legal systems of the Contracting Parties to the Convention and elsewhere, it does not extend to the use in criminal proceedings of material which may be obtained from the accused through the use of compulsory powers but which has an existence independent of the will of the suspect (...) This question must be examined by the Court in the light of all the circumstances of the case. In particular, it must be determined whether the applicant has been subject to compulsion to give evidence and whether the use made of the resulting testimony at his trial offended the basic principles of a fair procedure inherent in Article 6 par. 1 of which the right not to incriminate oneself is a constituent element.”<sup>3</sup>*

In the Shannon case the European Court explains further:

<sup>3</sup> ECRM 17 December 1996, no. 43/1994/490/572. See also the case of Heany and McGuinness v. Ireland, ECRM 21 december 2000, no. 34720/97; J.B. v. Switzerland, ECRM 3 May 2001, no. 31827/96; Allen v. UK, ECRM 10 September 2002, no. 76574/01.



“41. A perusal of the Court’s case-law shows that there are two types of cases in which it found violations of the right to silence and the privilege against self-incrimination.

42. First, there are cases relating to the use of compulsion for the purpose of obtaining information which might incriminate the person concerned in pending or anticipated criminal proceedings against him, or - in other words – in respect of an offence with which that person has been “charged” within the autonomous meaning of Article 6 § 1 (see *Funke v. France*, judgment of 25 February 1993, Series A no. 256-A], p. 22, § 44; *Heaney and McGuinness*, §§ 55-59; *J.B.*, §§ 66-71, ... cited above).

43. Second, there are cases concerning the use of incriminating information compulsorily obtained outside the context of criminal proceedings in a subsequent criminal prosecution (*Saunders*, cited above, p. 2064, § 67, I.J.L. and *Others v. the United Kingdom*, no. 29522/95, § 82-83, 2000-IX).

44. However, it also follows from the Court’s case-law that the privilege against self-incrimination does not per se prohibit the use of compulsory powers to obtain information outside the context of criminal proceedings against the person concerned.

What I would like to point out here is, that even though some civil powers could lead to questions of infringement of human rights, there can be found answers in the Courts decisions how to solve these problems. The use of civil powers in certain situations may be limited by human rights. On the other hand the Courts decisions show also that the relevant human rights are not absolute and cannot prevent the use of such civil powers under all circumstances.

There are also situations where the use of civil powers inevitably lead to an infringement of human rights, but where this use can be justified by the protection of other fundamental rights in International Conventions. The example I would like to mention here is a current issue that is recently brought before the Dutch civil Court. It concerns dissolving an association of paedophiles. In the opinion of the Dutch Prosecution Service this association promotes sexual child abuse and it creates a network and subculture of paedophiles and convicted child abusers. Members of the association use the internet and various media to promote sexual

relationships between adults and children. It is the opinion of the prosecutor that this association acts against the public order and the fundamental rights of children, laid down in several Conventions and Treaties. The Association of paedophiles refers to its rights based on the freedom of association (Article 11 ECHR) and freedom of expression (Article 10 ECHR). Article 11 ECHR implies that everyone has the right of freedom of peaceful assembly and the right of freedom of association. Furthermore, it stipulates that the exercise of such rights may not be a subject to any restrictions other than defined by law and are necessary in a democratic society, in the interest of national security, public safety, the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or the protection of the rights and freedoms of others. The Dutch civil law may limit the right to form or take part in an association, such as the clause of Article 11 ECHR requires. The case law of the European Court shows that the right of association should also be considered in light of the right to free speech, because the protection of opinions and the freedom to express is considered one of the objectives of freedom of association.<sup>4</sup> The case law of the European Court concerns mainly political associations. It is generally accepted that political associations have fewer restrictions in a democratic society than other associations. But it also makes clear that the right of freedom of association is not absolute and can be put under restrictions.

The question arises here what rights and interests should prevail, the right of association and the related right of freedom and expression, or the rights of children and the obligations of the State to protect the physical and mental integrity of children against sexual abuse and exploitation. This question must be answered in the light of all relevant circumstances of the case. Although an hierarchical order of these rights cannot be made easily, it is generally accepted that the right and interests of the child can not easily be put aside for rights and freedoms of adults, especially not if that could be damaging for the child.

So in this case, the prosecutor used his civil powers when requesting the court to dissolve this association. Thus, the prosecution service of the Netherlands was able to meet the international obligations to do whatever is possible to protect children against sexual exploitation and abuse.

These examples show that human rights can limit the use of powers outside

<sup>4</sup> See *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, judgment of 2 October 2001, no. 29221/95 and 29225/95 en see *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey (GC)*, no. 23885/94, par. 37, ECHR 1999-VIII. See also *Handyside v. the United Kingdom*, judgment of 7 December 1976, Series A no. 24, p. 23, par. 49, and *Gerger v Turkey (GC)*, no. 24919/94, par. 46, 8 July 1999, unreported.

the criminal field, where there is an extensive use of those powers. It also shows that these tasks can be used to protect fundamental rights in situations where certain fundamental rights conflict. The powers of the public prosecutor outside the criminal field can be of use where the general or public interests of human rights are involved, as long as the exercise of those powers are standardized and the international requirements can be met.



# ADMINISTRATIVE JUSTICE AND CONSTITUTIONALITY IN HUNGARY

András PATYI

professor, rector, National University of Public Service

## I. Frameworks

This study deals with *constitutional issues* of the courts reviewing administrative cases in Hungary and the questions of Administrative Law and constitutionality without separate administrative courts.

On the 1<sup>st</sup> of January, 2012 the Constitution of the Hungarian Republic (originally the Constitution of the Hungarian People's Republic of 1949, amended almost 70 times during its existence – referred to in this paper as the Constitution) gave way to a New Constitution. The *Basic Law*<sup>1</sup> entered into force and the *two main* “cardinal statutes” (*statutes* that can be enacted and modified only with two third majority) concerning the structure and functioning of the *court system*<sup>2</sup> and the legal *status of the judges*<sup>3</sup> also have been re-enacted. The new statute on the Constitutional Court<sup>4</sup> entered into force on the same day, introducing the “real” constitutional *complaint* (achievable against the final

---

<sup>1</sup> The Basic Law was enacted by the Parliament on 18 April 2011 and promulgated on 25 April 2011. The first English translation of the new constitution named it as “Fundamental Law”. [CDL-REF(2011)019, Opinion No. 621/2011]. The first English Commentary on the new constitution includes a new translation for the purposes of the book. See: Basic Law of Hungary. In: Lóránt CSINK – Balázs SCHANDA – András Zs. VARGA (eds.): *The Basic Law of Hungary. The First Commentary*. Dublin, Clarus Press, 2012.

<sup>2</sup> Act CLXI of 2011 on the Organization and Administration of the Courts.

<sup>3</sup> Act CLXII of 2011 on the Status and Remuneration of Judges.

<sup>4</sup> Act CLI of 2011 on the Constitutional Court.

judgement of a court, even the Supreme Court) constraining the individual right to access to the Constitutional Court to the cases in which he or she is personally interested and affected. Abstract constitutional review is only available for a number of state organs, including the parliamentary ombudsman.

One thing has not changed and will not change on the 1<sup>st</sup> of January 2013 as well: no separate and specialised Administrative Supreme Court (and separate court system) for administrative law cases starts its operation. The long historical tradition of the independent Hungarian Supreme Administrative Court (abolished by the communists in 1949) will not continue. Adjudication of administrative law disputes remains within the ordinary court system.

The unitary court system reflected the main principle of the socialist state between 1949 and 1989 and prevailed after the fall of communism. The *military* tribunals (the only separate specialized courts of this period) have been integrated into the unitary system in 1991 and the *labour* courts (the only specialized courts under the terms of the Constitution) are courts of first instance, appeals against their decisions go to the county courts with general civil law jurisdiction, and they are part of the ordinary court system as far as their administration is concerned.<sup>5</sup>

The 2011/2012 reform of the court system and the administration of courts did not result in a different architecture of the judicial branch as the country still has four levels of courts (although the names have been changed): the Kuria (former Supreme Court), the five regional appeal courts (literally called: “table” courts), the nineteen courts of law of counties and the Metropolitan lawcourt, the district courts (courts of first instance, previously called local courts) and the labor courts (also courts of first instance). From 1<sup>st</sup> January 2013 the administrative and labor courts will start their operation as *specialized* but *not separate* courts of first instance. The Constitutional Court obtained the *power to quash* individual judicial decisions that conflict with the Basic Law<sup>6</sup>. As this quashing power<sup>7</sup> (or power of annulment) can also be exercised even against

<sup>5</sup> For a detailed description about the Hungarian judiciary of the 1990-2010 period see B. SOMODY– M. DEZSŐ–B. VISSY: Judiciary.. In: Márta DEZSŐ (ed.): *Constitutional Law in Hungary*. Wolters Kluwer, 2010. 173–184.

<sup>6</sup> Section 27 of the CC Act: „In accordance with Article 24 (2) d) of the Basic Law, persons or organisations affected by judicial decisions contrary to the Fundamental law may submit a constitutional complaint to the Constitutional Court if the decision made regarding the merits of the case or other decision terminating the judicial proceedings a) violates their rights laid down in the Fundamental Law, and b) the possibilities for legal remedy have already been exhausted by the petitioner or no possibility for legal remedy is available for him or her.”

<sup>7</sup> Subsection (1) of Section 43: ”If the Constitutional Court, in the course of its proceedings

the judgements of the Kuria (former Supreme Court), the CC (from a hierarchic point of view) becomes the *real supreme* court in the country, exercising a special *supervisory* jurisdiction over all courts and other authorities.<sup>8</sup> This supervisory jurisdiction empowers the CC with the legal means sufficient to ensure not the constitutionality of the law making process only but the judicial decision making and administrative adjudication as well. The results and the consequences of this wide ranging power of the CC are not known, the first decisions under these provisions have not been published yet.

## 2. Understanding Constitutionality and Administrative Justice

Concerning public administration, constitutionality can be understood in a narrower sense: the constitutionality of the functioning of the executive and the administration, the subordination of the administration to the law – as part of the rule of law is understood by the CC as part of the constitutionality. As it has been declared by the Constitutional Court in the *early phase* of its operation:

“It is one of the fundamental requirements of the rule of law that the organs exercising public authority must operate within the organizational limits specified by the law, they must operate in an order of operation determined by the law, and within the limitations regulated by the law, in a manner, which is calculable (predictable) and which can be known by the citizens.”<sup>9</sup>

In its famous decision about the *retroactive prosecution* of serious criminal offences the CC also stated that “the constitutional state becomes a reality when the Constitution is given effect without any further conditions. Not only the regulations (the laws) and the operation of the state organs must comply strictly with the Constitution but the Constitution’s values and its “*conceptual culture*”

---

specified in Section 27 and on the basis of a constitutional complaint, declares that a judicial decision is contrary to the Fundamental Law, it shall annul the decision.”

<sup>8</sup> Subsection (4) of Section 43: „The Constitutional Court, when annulling a judicial decision, may also annul judicial decisions or the decisions of other authorities which were reviewed by the given decision.”

<sup>9</sup> Decision 56/1991 (XI. 8.) AB, ABH 1991, 454, 456. In citing the Decisions [“határozat”] of the Constitutional Court, „AB” refers to the CC – in Hungarian: „Alkotmánybíróság”. The abbreviation „ABH” refers to the *annual case reporter* of the CC, Decisions of the CC – „Alkotmánybíróság Határozatai”. After the year the first number indicates the opening page of the Decision, the second number – if stated – refers to the exact place of a citation. Some cases can be cited by their original CC case-number; eg. Decision 454/G/2004. AB. When the Court decides about a preliminary question (eg. question of jurisdiction), the “judgement” is called: Order [“végzés”].

must inspire the whole of society. This is the rule of law and this is how the Constitution becomes a reality. The realization of the constitutional state is a continuous process.”<sup>10</sup>

The *judicial control* over administrative authorities and activity *is crucial* to achieve this aim. The CC played an important and *decisive role* in establishing a certain level of judicial control or review of administration. Decisions of the Court compelled the Parliament to enact new statutes providing for sufficient rules ensuring the citizens rights to access to justice concerning the administrative decisions.<sup>11</sup> The CC could only refer to a short rule of competence in the Section 50 (2) of the amended Constitution. Before interpreting this rule, *terminology* and aspects of *history* should be taken into account shortly.

Problems of *terminology* and definition always occur concerning judicial activities over public administration. We could talk about judicial *protection* (from a fundamental rights perspective); judicial *control* (used from a division of powers perspective); judicial *review* of administrative acts (refers only to a certain and limited scope of review by the prerogative writs/orders); judicial *supervision* (sometimes refers to the socialist version of judicial control or something similar to control). As term and understanding with broader meaning the *administrative justice* could be used as a system of all legal provisions which govern and control the exercise of official (public) power<sup>12</sup>. Among these rules the most important ones are the *constitutional* provisions.

The amendments to the Constitution in 1989-1990 radically transformed the former Socialist political system. The judicial review of the legal rules issued by the executive power (government, ministers, local governments) was introduced with the establishment of the CC. However, in the process, the legislation failed or was late to create and regulate judicial control over the concrete (individual) decisions of public administration and effective judicial protection against such decisions. The respectable and prestigious separate Administrative Court has not been re-established in the course of the constitutional amendments in 1989 or 1990 and originally the ordinary courts were not entitled to control any kind of administrative decisions respectively.

<sup>10</sup> Dec. 11/1992.(III. 5.) AB, [http://www.mkab.hu/letoltesek/en\\_0011\\_1992.pdf](http://www.mkab.hu/letoltesek/en_0011_1992.pdf)

<sup>11</sup> Dec. 32/1990. (XII. 22.) AB, ABH 1990, 145. and 63/1997. (XII. 11.) AB, ABH 1997, 263.

<sup>12</sup> Jeffrey JOWELL: The Universality of Administrative Justice? In: Matthias RUFFERT (ed.): *The Transformation of Administrative Law in Europe*. Sellier. European Law Publishers 2007, 55.



### 3. The Separate Administrative Court (1896-1949) and Constitutionality

In the Hungarian legal tradition a specialized, separate and independent Administrative Court with jurisdiction over administrative disputes and with restricted jurisdiction to review the validity of norms (administrative regulations) is rooted. The (royal) *Administrative Court* was established to be independent from both the administration and ordinary courts. It had jurisdiction over complaints against administrative decisions in cases enlisted by the laws. Through some of its competences it could exercise a *review of legal norms* to a certain extent. After the Second World War, a new law was adopted regarding the form of state of Hungary (Act I of 1946, the “*little constitution*”), the republic was founded. This statute of primary importance listed the fundamental *human rights* in its preamble. In February 1947, the plenary session of the Administrative Court decided to ignore all the laws and legal provisions contrary to the human rights listed in the “*little constitution*”. This could have become a power of *quasi* constitutional review from two aspects. On one hand, the constitution itself was not a full, written constitution, while on the other hand, the powers of the Administrative Court did not include deciding upon the invalidity of legal norms. We know very little of the practical implementation of this review of legal norms, as in 1949, the Administrative Court was dissolved without a successor.

### 4. Socialist state and socialist review

In the Socialist era between 1949-1989, the judicial supervision of administrative decisions was either not exercised at all (1949-1957) or only exercised to a limited extent (1957-1989). The Socialist judicial supervision concentrated on the so called *subjective* legal protection, i.e. protection for the rights of the person affected by the decision. Socialist constitutions and jurisprudence refused the concept of division of state powers, since they were based on the principle of the *unity of state* powers.

The principle of Socialist lawfulness and its enforcement in public administrative proceedings represented the theoretical and ideological basis and justification of judicial supervision. Courts did *not* play *dominant* role in the securing of lawfulness because in the vast majority of the decisions made, it was not possible to access to courts, i.e. the number of lawsuits was extremely

low. The insistence on unified and undividable judiciary lasted until the end of the Socialist era. This model can be characterised by the maintenance of *unified* judiciary by all means, the *denial* of a separate *administrative* court or courts, the lack of constitutional regulation, subjective legal protection, the denial of access to courts in the majority of cases and the prioritising of the requirement of lawfulness instead of the rule of law.

In the Socialist state, lawfulness and the *protection* of lawful interests were basically established and developed within the system of *state administrative bodies*. It was believed that judicial supervision neither makes up for, nor substitutes the obligation and duty of state administrative bodies to provide for lawfulness.

## 5. The Review of Constitutional Character

*Judicial protection* against public administration or *judicial control* of the administrative activity form part of the constitution. They are fundamental components of the rule of law. It is true even if a Constitution does (or did) not provide for it at all or, like the Hungarian, does not write about it in a detailed manner. It is not only part of the constitution but it is also a standard and a consequence (function) at the same time. According to János MARTONYI'S principle: „the method of implementation and the degree of effectiveness of the judicial supervision of state administrative resolutions depend on the general principles that prevail in the legal system of the state.”<sup>13</sup> In other words, the concrete form and operation of the judicial control over the public administrative activities is a consequence of the *general principles* in the constitution of the state and, at the same time, it indicates the presence of these principles. Its paradigmatic foundations are to be found in the constitution.

The *constitutional role* of administrative justice could also be traced in the *main model* systems (French, German, English) – although in these systems *administrative law* (as the law of administrative power control) seems to *disappear* behind constitutional law. The phenomenon well symbolized by the German concept of “*konkretisiertes Verfassungsrecht*”<sup>14</sup> has in many

<sup>13</sup> MARTONYI, János: *Államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata* [Judicial Supervision of Administrative Decisions] Budapest, KJK, 196. 7.

<sup>14</sup> Fritz WERNER: *Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht*. In: DVBl. 1959, S. 527 bis 533. (Manuskript eines Vortrags von 1959)

countries led to *replacement of precise rules* of administrative law by the vague constitutional principles.

After the 40 years of an (although not unchanged) *socialist paradigm (1949-1989)* – from abolition (negation of administrative justice) up to restricted judicial supervision – the situation in Hungarian law turned into the *opposite relation*: the constitutional law (and mainly the constitutional court precedents) became the *source for new principles* and rules of administrative law. The role of Constitutional Law was not one of an usurper but one of a *generator*.

With the 1989 amendment to the Constitution a short *rule of competence* was added to the chapter on the courts: „the lawfulness of public administrative resolutions is controlled by court.”<sup>15</sup> This rule does not describe in detail what type of or which court is entitled (obliged) to exercise control over what resolutions in what proceedings from what points of view. According to the CC: „The brief description indeed does not give any details. It does not mention separately the possibility of judicial supervision of administrative decisions containing only formal (procedural) infringements or infringements on the merits respectively.”<sup>16</sup>

The *constitutional foundations* of “administrative justice” were not embodied in any other provisions. Neither provisions concerning the judiciary, nor the ones about public administration regulate, or even mention it.

It is not only the enactment of detailed constitutional rules that failed to take place in 1989/90 but also the reform of the limited judicial supervision that was inherited from the Socialist law. Since the decisions of public administration always have a legal impact on the fundamental or at least *statutory* rights of citizens and given that the Constitution prescribes the judicial control of resolutions since 1989, the CC found unconstitutional and annulled the legal rules and regulations that limited the access to courts. For this reason, the Parliament had no other choice but to create new laws. In doing so, however, it did not go back to Hungarian legal traditions (establishment of a separate supreme administrative court) but amended the Socialist regulation that was “at hand” at that time. Some of the fundamental features were kept: legal actions against administrative decisions were reviewed by the ordinary courts, lawsuits are conducted in accordance with the Civil Procedure Act, and the courts are only allowed to nullify unlawful resolutions, whereas the modification of such decisions was (is) only allowed in exceptional cases.

<sup>15</sup> Section (2) of Article 50

<sup>16</sup> Dec. 994/B/1996. AB, ABH 1997, 675, 676.

## 6. Subordination to Law – Substantive Constitutionality

The requirement of constitutionality (both in formal and substantive meaning) leads to the effective rule of law in the course of the operation of all the functions of the state (all power manifestations), also in the course of public *administrative* operation, which forms a dominant part of the executive power and the exercising of power.

Modern public administration is the “*acting*” state itself. It can be regarded to be the “*core*” of the state in view of its scope, degree of development and stability. The acting potential of public administration as a potential and often actual bureaucratic power has required *limitation and control* on an ongoing basis. Since it is the Constitution itself and the legal rules enacted in order to implement the Constitution that give authorisation for acting in a constitutional state, the judicial control of administrative actions plays an *important* and inevitable role in enforcement and implementation of the constitution. Only through effective and *unconditional* judicial control could the real and unconditional enforcement of the Constitution be ensured. This is how *real* enforcement could become *effective*.

The *real and effective* rule of law is a matter of the predominance of law and of the effective enforcement of the Constitution itself. As a consequence of the rule of law, in modern constitutional states, this duty is to be performed by the extensive system of legal protection in concerning administration, and particularly by the courts.

One of the fundamental requirements of the rule of law, the *subordination* of the executive power and with that, public administration to law, not only soon appeared in the terminology of the Hungarian CC („One of the fundamental requirements of the rule of law is that organisations that exercise executive powers act within organisational structures that are defined by law, following rules of operations that are defined by law and within limits that are regulated by law in a foreseeable manner.”<sup>17</sup>) but also become independent of the concrete text of the constitution (and the original question of constitutionality in the case). It has become a real *standard* and is one of the *most frequently quoted* expressions: more than fifty CC decisions use it as a basis for reasoning (as *ratio decidendi*).

Constitutionality, as interpreted in the field of public administrative operations, has a further element, the so called chain of *authorisations*. The chain follows from the requirement defined in the CC Decision 56/1991.

<sup>17</sup> Dec. 56/1991 (XI. 18) AB, ABH 1991, 454, 456.

Public administration is indeed subordinated to law when its actions and the results of these actions have legal authorisation and stay within the limits of this *authorisation*. The administration acts in conformity with the law and all decision are founded in law.

Legal *authorisation* has to be constitutional in terms of both *content* and *form*. Obviously, the constitutionality of the authorising laws can be separated and in fact, due to the existence of the separate Constitutional Court, is separated from the drawing of consequences and the compliance of the individual administrative act with the authorisation. The individual administrative acts that do not comply with the directly or indirectly authorising legal rules (the latter ones are procedural rules, for example), are not allowed by this legal norm, thus they violate the Constitution as well. The *annulment* of such acts/resolutions/decisions or the correcting their errors serve the purpose of maintaining constitutionality and the rule of law in reality.

## 7. The Constitution and the Administrative Justice

In the Constitution several provisions referred to it, but *none of them* compelled the legislation to enact new laws ensuring a completed administrative jurisdiction:

- Article 70/K providing for the access to court in the event of the violation of fundamental rights,
- Section (2) of Article 50 providing for the judicial control of public administrative decisions, which is interpreted as a separate rule of judicial competence (and a rule of division of powers) as compared to this,
- Section (1) of Article 57 guaranteeing the access to courts and fair trial, which functions as the interpretation framework of the latter,
- Section (5) of Article 57 about the right to legal remedy,
- and the requirements of the rule of law (Section (1) of Article 2).

The *constitutional requirement* connected Section (1) of Article 57 and Section (2) Article 50: “In a case concerning the supervision of the legality of a public administrative body’s decisions, it is a constitutional requirement that the Court shall decide the case according to the rights and obligations set forth in Article 57 of the Constitution, under which all persons are equal before the law and have the right to defend themselves against any charge brought against them, or, in a civil suit, to have their rights and duties judged by an independent and impartial court

of law at a fair public trial or hearing. The rule regulating a public administrative body's right to decide cases must contain provisions under which the court has supervisory jurisdiction over the legality of this kind of decision.<sup>18</sup>

Following the CC's interpretation of all relevant constitutional provisions, the following requirements could be derived:

- the courts – exercising a plain jurisdiction – should review all kinds of administrative decisions (by which individual adjudicative type of decisions are to be meant primarily but not exclusively)<sup>19</sup> -- they supervise the acts (decisions) on the merits, including the supervision of discretion,<sup>20</sup>
- the conformity with both substantive and procedural laws (the completeness of the chain of authorisations) is controlled by them<sup>21</sup>
- in the course of which they prevent the enforcement of illegitimate resolutions (through annulment),<sup>22</sup>
- with which they provide legal protection to the parties concerned<sup>23</sup>
- and this is how they ensure the subordination of public administration to law.

What the provisions of the Constitution concerning administrative justice did not give an answer, is the radically *changing* public *administration* and the practically unchanged public administrative jurisdiction. Even if the lawful interests of the subjects of law were taken as the basis for interpretation and as a normative basis, it always would have been difficult for a procedural and institutional order basically designed for *subject-based* legal protection (such as the Hungarian judicial review) to manage the frequent cases of the violation of the *objective* law.

The constitutional framework we had *did not give an answer* to a number of legal disputes and legal situations that arise in the course of phenomena that are radically different from the previous ones, nor did it give an answer to the rather complex and completely original questions that are triggered by the increased utilisation of civil law (contracting out, privatisation, requirements of economic

<sup>18</sup> For a summary of this decision (39/1997) AB see: [http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/hun/hun-1997-2-008?fn=document-frameset.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/hun/hun-1997-2-008?fn=document-frameset.htm$f=templates$3.0)

<sup>19</sup> Dec. 32/1990. (XII. 22.) AB, ABH 1990, 145.

<sup>20</sup> Dec. 39/1997. (VII. 1.) AB, ABH 1997, 263, 272.

<sup>21</sup> Dec. 2/2000. (II. 25.) AB, ABH 2000, 25, 28.

<sup>22</sup> Dec. 953/B/1993. AB, ABH 1996, 432, 435., Dec. 54/1996. (XI. 30) AB, ABH 1996, 173, 197., Dec. 42/2004. (XI. 9.) AB., ABH 2004, 551, 583–584.

<sup>23</sup> Dec. 62/1992. (XII 11.) AB, ABH 1992, 413, 415.

efficiency) or the new expectations raised and demanded vis-à-vis public administrative operations (transparency, partnership, substantial participation of the concerned parties).

## 8. Drafting the Basic Law

Before the enactment of the new Basic Law, a Parliamentary Committee had been set up for elaborating the concept and main principles of a possible new constitution. There was a hope that the regulation of judicial review (administrative justice) would be more detailed and would bring about a more pragmatic change. In view of this, the new constitution could have prescribed that for the purpose of maintaining the subordination of administration to the law *separate and specialized administrative courts will have the power to control the lawfulness of all public administration activities and public administrative actions. The supervision of the exercise of both regulatory and adjudicative powers of administration will not only mean the judicial control of the constitutionality and legality of these actions, but also to control its compliance with the objectives that justify it.*

According to the experts' *suggestion* "the protection of the rights of local municipalities should be ensured, public administrative legal disputes should be judged and, in the course of this, efficient legal protection should be provided as prescribed by law, supervision should be exercised over the lawfulness of local government decrees (by-laws) and other normative decisions by the administrative courts in the manner defined in a separate Act of Parliament."

The experts took into account almost the all general *arguments in favour* of this specialized court of all instances (first instance, appeal court and supreme administrative court), the judicial system and the legal system efficiency, uniformity or consistency in applying the law, expertise and produce of higher quality decisions, improved case management, improving the administrative agency review mechanism, consistency of administrative law<sup>24</sup>, completed with the argument of tradition and history: the long and fruitful heritage of the Administrative Court. The general and constant counter-arguments were stronger, mainly the fear from the so called judicial isolation and from the decline in the quality of judges.

<sup>24</sup> Markus ZIMMER: *Overview of Specialized Court*. In: International Journal for Court Administration, August 2009. 1–3.

## 9. Provisions of the Basic Law

A number of provisions of the new Basic Law suggest a similar approach to the Constitution. According to Section (1) of Article B), Hungary is an independent, democratic state under the *rule of law*. Section (1) of Article XXVIII (similarly to Section (1) of Article 57 of the Constitution) provides for everyone's right for a *fair trial* and access to courts. According to Section (2) of Article 25, however, the *courts decide* not only in criminal cases and civil disputes and other cases defined by law (subsection a)) but also about the *lawfulness* of *public administrative* decisions and have the power to decide whether local by-laws violate any statute or another legal rules and also have the power to nullify it [subsections b) and c)]. In addition, the courts decide whether the local municipality has failed to fulfil its obligation to regulate (omission of regulatory obligation) prescribed by law. [subsection d)]

All these judicial powers could form a basis for a completed administrative justice, for real judicial review of administrative acts. Section (4) of Article 25 also refers to this: „Separate courts can be set up for certain groups of cases, particularly for public administrative and labour law disputes.” The establishment of a separate and specialized administrative court is only an opportunity for the legislation, the Basic Law itself does not provide for such a court or for such courts of different level.

The “new” constitutional *framework* or constitutional *concept* of administrative justice therefore looks similar to the one between 1989 and 2011 and is combined or consisted of the following several approaches:

- the courts' power to control administrative decisions and to nullify them (power to quash)
- power to control the merits of a decision – including the exercise of discretionary power (effective protection)
- access to courts cannot be denied (fundamental rights approach)
- the control powers should be understood and exercised under the requirements of a fair trial (fundamental rights approach)
- the judicial protection can be achieved as a special form of remedies (the right to remedies)
- against all decisions of “administrative character” (administrative law approach)

The *substance* of these functions of judicial review could *closely linked* to the new powers and new roles of the *Constitutional* Court itself: the CC reviews the *legal framework*, the legal provisions *authorizing* the public organs



for their action. The special (but not separate) branch of the *ordinary court system* reviews the administrative *decisions themselves* (whether they fit into that framework). Finally the CC can review both the reviewing courts and the reviewed administrative authority. The exercise of both review powers aims at and should result in *sustaining the constitutionality* of the state. Their role is *separate but equal*.

What the enactment of the Basic Law failed to achieve in the field of administrative justice could be described as a *minimum* solution: the legal certainty – quashing power of the courts – subordination to law – access to justice and fair trial should have been *unified in a single and separate* constitutional provision dedicated only to that phenomenon, *supplemented* by a provision about the Public Administration, eg.: “The Public Administration serves the general interest with objectivity and it acts in accordance with the principles of efficacy, hierarchy, decentralization, *deconcentration*, and coordination while fully complying with the law and legality.”

The *maximum* solution could have been (in addition to the minimum) a special and separate constitutional rule providing for the *courts’ power to protect individual rights* and legal *interests* and also *rights of groups* of people recognizable as legal entities by administrative law against the *exercise* of both *regulatory* and *adjudicative* powers of administration by controlling the constitutionality and *legality* of these actions as well as its *compliance* with the objectives which justify it. (similarly to the Spanish Constitution, CE 106.1)

Under the provisions of the Basic Law it is still difficult to define administrative justice, since several provisions refer to it, but none of them actually compelled the legislation to enact new laws ensuring a completed administrative jurisdiction. The *tension* between changing idea of administration: from *action* towards *co-operation* and communication (symbolized by New Public Management and *Neues Steuerungsmodell*); the formulation of *new rights* of citizens towards government action; upholding the traditional guarantees of *procedural* law but generating new ones (precautionary principle, proportionality principle – principles of *substantive* law; the growing role of delegated legislation and ministerial regulatory powers concerning individual or partly individual cases; *privatization* and regulatory agencies – the contracting out of public services and sometimes responsibility; growing number of *independent* administrative agencies (*Agenturen*, agencies); economization of administration and administrative law on one hand and the action-focused administration controlled and reviewed by only partly-specialized courts (subordinating to the only and ordinary “supreme court”) on the other still prevails. The new Basic Law

proved to be not really “new” in terms of administrative justice. A changing constitutional pattern (framework) is still needed.

Since it is the Basic Law (previously the Constitution) itself and the legal rules enacted in order to implement the Basic Law that give authorisation for acting in a constitutional state, the judicial control of administrative actions plays an important and inevitable role in enforcement and implementation of the constitution. Only through *effective and unconditional judicial control* could the real and unconditional enforcement of the Basic Law be ensured.

# THE GROWING INTEREST REGARDING NON-PENAL ROLE OF PROSECUTORS

András Zs. VARGA

professor, head of Department of Administrative Law,  
Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law and Political Sciences  
Deputy Supreme Prosecutor of Hungary

## **1. Judicial review and alternative forms of control over administration**

One of the common European beliefs is that no power can be exercised without control. The two main roots of control are represented by the principles of *democracy* (and political control based on participation) and of *rule of law* (also known as constitutionalism, Rechtsstaat, legality and expressed by legal control). Democracy as historically bound (or singular) component and rule of law, combined with observance of personal (human) rights and freedoms as universal substance are theoretically appropriate instruments of good government.

There is no doubt that judicial review plays a crucial role in the legal control of executive power either regarding rule making (controlled by constitutional courts or institutions with the same competence) or concerning effective administration (controlled by regular or administrative courts). The role of courts can be underpinned by certain supervision tools (apply, other forms of internal remedy) within the system of administrative bodies.<sup>1</sup> Even if the jurisdiction of the European Court of Human Rights has an important and substantive effect

---

<sup>1</sup> *Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons, A Handbook* (hereinafter: Handbook, Strasbourg: Council of Europe, Directorate of Legal Affaires, 1996), 30–33.

on the judicial procedures and jurisdiction of European states,<sup>2</sup> judicial review and inner administrative supervision have still been too rigid and formal. Some of their limits are as follows:

a) These ways of remedy are effective if substantial rules or principles of legality are affected or personal rights are breached seriously, but they cannot serve as appropriate instruments for minor (and everyday) faults of administration. If private bodies are involved in the performance of public duties (and the target of public bodies is governance instead of effective administrative decision-making) the conventional judicial review is not applicable.

b) Similarly, administrative abuses favorable for individuals can remain in force hence the affected party is not interested to contest them.

c) Even if administrative justice is applicable, judicial review may redress erroneous administrative acts, but cannot serve to award damages or to compensate pecuniary or personal losses.

Public prosecutors could have an important role in the effective legal control of administration and could lead to a better government.

## 2. Non-penal role of prosecutors

When Lord Woolf, the former Lord Chief Justice of England and Wales published his personal opinion that a new position of the Director of Civil Proceedings should be established with similar status as the Director of Public Prosecutions,<sup>3</sup> public law theoreticians and practitioners were surprised. The West-European thinking about prosecution concerns mostly the question *How to prosecute?* Even the Council of Europe considered in 2000 in its basic Recommendation prosecution services as bodies playing a crucial role in the administration of criminal justice,<sup>4</sup> although its Explanatory Memorandum mentioned that “public prosecutors may also in some countries be assigned other important

<sup>2</sup> See: René SEERDEN – Frits STROINK: *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis*. Antwerpen – Groningen, Intersentia Uitgevers, 2002, and Mariolina ELLANTONIO: *Europeanisation of Administrative Justice? The Influence of the ECJ 's Case Law in Italy, Germany and England*. Groningen, Europa Law Publishing, 2009.

<sup>3</sup> Harry Kenneth WOOLF: “Public Law – Private Law: Why the Divide? A Personal View” (1986) *Public Law* 220, cit.by: Martina KÜNNCKE: *Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-Saxon Comparison*. Berlin – Heidelberg – New York, Springer 2007, 46.

<sup>4</sup> *Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to the Member States on the role of public prosecution in the criminal justice system*, CoE, Strasbourg, 2000, preamble and para 5. d.

tasks in fields of commercial or civil law, for example”.<sup>5</sup>

Although traditionally the criminal law activity of prosecution services – and not their constitutional position or non-penal tasks – was in the focus of interest<sup>6</sup>, a quarter of a century later Lord Woolf’s prediction seems much less strange. In the past few years we have been witnesses either to a growing international activity of prosecution services or to their stressed public law role in certain states. Both phenomena are referred by one of the consultative bodies to the Committee of Ministers (CoM) of the pan-continental Council of Europe (CoE), the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE)<sup>7</sup>, which formulated a comprehensive opinion<sup>8</sup> (Opinion) on the role of prosecution services outside the criminal law field.<sup>9</sup> The Opinion observed that “*A great variety of systems exist in Europe regarding the role of the prosecution services, including outside the criminal law field, resulting from different legal and historical traditions*”<sup>10</sup> and “*Prosecution services in the majority of the Council of Europe member States have at least some tasks and functions outside the criminal law field.*”<sup>11</sup> *The areas of competence are varied and include, inter alia, civil, family, labour, administrative, electoral, law as well as the protection of the environmental, social rights and the rights of vulnerable groups such as minors, disabled persons and persons with very low income*”.<sup>11</sup>

This essay tries to identify the motives of international and public law activity of prosecution services, and to define the possible peculiarities of their public law functions.

<sup>5</sup> *Recommendation Rec(2000)19*, fn 20, *Explanatory Memorandum, Commentaries on Individual Recommendations, Functions of Public Prosecutors*, para 1.

<sup>6</sup> Peter J.P. TAK (ed.): *Tasks and Powers of the Prosecution Services in the EU Member States*. Nijmegen, Wolf Legal Publishers 2004, 7–14. See also Yvonne MORENO – Paul HUGHES: *Effective Prosecution: Working In Partnership with the CPS*. New York, Oxford University Press, 2008, and Julia FIONDA: *Public Prosecutors and Discretion: A Comparative Study*. New York, Oxford University Press, 1995.

<sup>7</sup> CCPE was set up by the CoM on its 935th meeting on 13 July 2005, see: *Specific terms of reference of the Consultative Council of European Prosecutors*, CM/Del/Dec(2005)935/10.2/appendix13E /18 July 2005, CoE, Strasbourg.

<sup>8</sup> ‘Opinion’ is the official form of communication of CCPE, see: *Specific terms* (footnote 23), and *Terms of Reference of the CCPE for 2007–2008*, adopted on the 981st meeting of CoM, CCPE (2006) 04 rev final, CoE, Strasbourg, 2006.

<sup>9</sup> *Opinion No (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.

<sup>10</sup> *Opinion No (2008) 3* fn 9, para I.4.

<sup>11</sup> *Opinion No (2008) 3* fn 9, para II.16. [‘21’] is the footnote of the citation (enlisting the member states concerned).

### *2.1. Background: Motives and Stations*

In order to understand how and why prosecution services were given non-penal tasks, several important ‘stations’ can be identified. Identification and description of these stations is quite easy if the main European political and legal changes are taken into consideration: legal cooperation within the European Union was short-cut; need for common standards for position of prosecutors and for efficient control of public power was heightened; respect for human rights and personal freedoms and imperative obligation for redress if violated have permeated all legal disciplines; new, alternative tools appeared within the control mechanisms of public bodies.

### *2.2. Short-cuts of Legal Cooperation within the European Union*

The evolution of legal cooperation in criminal matters from diplomatic ways to direct relations among law enforcement bodies of the involved states has given a growing significance to prosecution services.

The archetype of international penal cooperation<sup>12</sup> is extradition based by connections between ministries of foreign affairs and diplomatic missions. Since it presumed long and inefficient procedure, the European Union was going to simplify and accelerate it by special legislation. New agreements appeared among member of the European Communities (EC), and – after the Maastricht Treaty<sup>13</sup> – European Union (EU) based on the European Convention on Extradition of the CoE.<sup>14</sup> EC Agreement of May 26<sup>th</sup>, 1989<sup>15</sup> was targeting the modernisation and simplification of sending and accepting requests (the main achievement was the obligation to accept rogatory letters submitted by fax). Another agreement among EU member States of March 10<sup>th</sup>, 1995<sup>16</sup> allowed summary proceeding with the consent of the convicted person. Similar

<sup>12</sup> See the comprehensive collection of texts by Gert VERMEULEN: *Essential Texts on International and European Criminal Law*. Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2000.

<sup>13</sup> *Treaty on European Union*, Official Journal C 191, 29 July 1992.

<sup>14</sup> *European Convention of 13 December 1957 on extradition*

<sup>15</sup> *Agreement of 26 May 1989 between Member States of the European Communities on the simplification and modernization of methods of transmitting extradition requests*

<sup>16</sup> *Convention of 10 March 1995 on simplified extradition procedure between Member States of the European Union*, Council Act of 10 March 1995, Official Journal C 78 of 30.03.1995

provisions settled legal assistance in procedural cooperation,<sup>17</sup> transmission of execution of punishments,<sup>18</sup> or recognition of foreign judgments.<sup>19</sup>

Special rules regulated cooperation regarding fight against the most dangerous transnational organized crimes. The essential text was the United Nations (UN) Convention of December 12<sup>th</sup>, 2000<sup>20</sup> which considered theoretical advices of the 1999 Congress of the International Association of Penal Law.<sup>21</sup> Cooperation against organized crime wasn't unknown, of course, even before the UN Convention. The European Commission presented an Action Plan to the Council in April 28<sup>th</sup>, 1997. The document made a profound analysis of the legal term of organized crime, emphasized the importance, elaborated the principles of combating strategies, and tried to set up detailed standards.<sup>22</sup>

Intensification of legal cooperation foreshadowed new perspectives to direct relations among prosecution services, but the really new phenomena appeared when institutionalized forms had been set up. The European Council decided on June 29<sup>th</sup> 1998 to set up the European Judicial Network (EJN)<sup>23</sup> built on contact-points of member states in order to facilitate exchange of information concerning texts and practice of legal provisions, organizations and bodies. These contact-points are magistrates (judges, prosecutors, judicial officers) chosen from central judicial bodies of member states according to their constitutional instructions, legal tradition and governmental frame.

As an institutional consequence of the conventions and agreements mentioned above, prosecutors who used to represent the state's punitive interest before national courts got an important role in transnational cooperation. Within the EU these new ways of operation were formalized and institutionalized. The

<sup>17</sup> *European Convention of 20 April 1959 on mutual assistance in criminal matters, European Convention of 15 May 1972 on the transfer of proceedings in criminal matters, Convention of 29 May on mutual assistance in criminal matters between the member States of the European Union, Council Act of 29 May 2005, OJ C 197 of 12.07.2005.*

<sup>18</sup> *Convention of 21 March 1983 on the transfer of sentenced persons, Agreement of 25 May 1987 on the application among the Member States of the European Communities of the Council of Europe Convention on the transfer of sentenced persons, Convention of 13 November 1991 between the Member States of the European Communities on the enforcement of foreign criminal sentences.*

<sup>19</sup> *European Convention of 28 May 1970 on the international validity of criminal judgments.*

<sup>20</sup> *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*

<sup>21</sup> See 'XV<sup>th</sup> International Congress of Penal Law, Budapest (Hungary), 5-11 September 1999', in: *Revue Internationale de Droit Penal, 3-4 trim. 1999*, and *XVI<sup>th</sup> International Congress of Penal Law, Congress Proceedings*. Budapest, MTA, 2000.

<sup>22</sup> *Action Plan of 28 April 1997 to combat organized crime, Official Journal C 251/1 of 15.08.1997.*

<sup>23</sup> *Joint Action of 29 June 1998 on the creation of a European Judicial Network, Official Journal L 191/1 of 07.07.1998.*

European Council – in order to create a genuine European area of justice – agreed in Tampere to create a new body “*composed of national prosecutors, magistrates or police officers of equivalent competence*” called EUROJUST.<sup>24</sup> The reason for enlisting other authorities than prosecutors was the difference of competencies within the member states. Responsibility for investigation, its supervision and other pre-trial procedures vary in conformity with national traditions.<sup>25</sup> However, the acting EUROJUST – set up in 2002<sup>26</sup> to facilitate and coordinate cooperation of national prosecuting services, is composed mostly of prosecutors.<sup>27</sup>

The realized forms of cooperation can be completed in the future by the drafted European Corpus Juris targeting better and more effective protection of EU interests<sup>28</sup> and its enforcement authority, the Office of the European Prosecutor.<sup>29</sup> According to the draft the European Prosecutor would act free assisted by representations in all member states, in cooperation with national prosecution bodies. Persons prosecuted by the European Prosecutor would face penal trial in national courts of law (the European Court of Justice would act as it does in other legal procedures).

The Treaty of Lisbon gives a new perspective to the creation of the Office of the European prosecutor, since its Article 2. para 67 amends the Treaty establishing the European Community with a the new Article 69 E which allows the Council to establish (by means of regulations adopted in accordance with a special legislative procedure) a European Public Prosecutor’s Office *from Eurojust*. Although the special legal circumstances can be achieved only walking on rough way, the new basic regulations of the Union see prosecutors as important factors of legal cooperation.

<sup>24</sup> *Presidency conclusions*, Tampere European Council of 15-16 October 1999, para IX. 46. See: VERMEULEN fn 28, 292.

<sup>25</sup> Mireille DELMAS-MARTY: “Combating Fraud – Necessity, Legitimacy and Feasibility of the Corpus Juris” (2000) 37 *Common Market Law Review*, 251.

<sup>26</sup> Council Decision 2002/187/JHA of 28 Feb. 2002, Official Journal L 63/1 of 06.03.2002, amended by Council Decision 2003/659/JHA of 18 June 2003, Official Journal L 245/44 of 29. 09. 2003 and Council Decision 2009/426/JHA of 16 Dec. 2008, Official Journal L 138/14 of 04. 06. 2009.

<sup>27</sup> EUROJUST Annual Report 2008, 57–68.

<sup>28</sup> DELMAS-MARTY fn 25.

<sup>29</sup> *Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor* by the Commission of the European Communities, COM (2001) 715 final, Brussels, 11.12.2001.



### 2.3. Prosecution Services – Need for Common Standards

Although jurists think that prosecutors have almost only criminal law tasks, administrative and civil law competencies are not unknown in Europe.<sup>30</sup> The Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000 has adopted Recommendation to Member States -Rec (2000)19 - on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System. This Recommendation specifies the situation of the public prosecutors and public prosecution services in the criminal justice system and their basic principles of operation as well, but it does not deal with the role of the prosecutors beyond the criminal justice system. In several European countries public prosecution services' tasks outside the criminal field are similarly of fundamental importance.

As Recommendation 19 - on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System<sup>31</sup> does not deal with the role of the prosecutors beyond the criminal justice system, the 4<sup>th</sup> Session of Conference of the Prosecutors General of Europe (hereinafter: CPGE) in Bratislava proposed prosecutors' competencies in non-criminal matters as one of the themes to be discussed at the following conference. After the aimed first examination of the topic the Conclusions of the 5<sup>th</sup> CPGE (Celle) formulated that the Conference "decided to pursue its consideration of the matter and instructed its Bureau to submit a reflection document at its next plenary session."<sup>32</sup>

Following the 5<sup>th</sup> Session of CPGE in Celle, the 8<sup>th</sup> meeting of the Coordinating Bureau of CPGE decided to compile a Questionnaire<sup>33</sup> for prosecutors general of the Member States. The reflection document (First Report<sup>34</sup>) based on the answers to the four questions of the Questionnaire (hereinafter: Part I) were examined and discussed during the 6<sup>th</sup> Session of CPGE (Budapest)

The First Report made an overview on the non-criminal-law activities of the different Prosecution Services of Europe and drew the conclusion that Member

<sup>30</sup> See András Zs. VARGA: *Reflection Document on Prosecutors' Competencies Outside the Criminal Field in the Member States of the Council of Europe* (CPGE (2005) 02) Strasbourg, CoE, 2005) and *Report on the Role of the public prosecution service outside the field of criminal justice* (CCPE-Bu (2008)4rev), Strasbourg, CoE, 2008.

<sup>31</sup> <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=376859&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

<sup>32</sup> [http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/ccpe/conferences/CPGE/2004/Conclusions\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/ccpe/conferences/CPGE/2004/Conclusions_en.pdf)

<sup>33</sup> [http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/ccpe/conferences/CPGE/2005/CPGE-BU\\_2004\\_08QuestionnaireProsecutorsDuties\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/ccpe/conferences/CPGE/2005/CPGE-BU_2004_08QuestionnaireProsecutorsDuties_en.pdf)

<sup>34</sup> See VARGA: *Reflection document* fn 30.

States of the Council of Europe can be divided into two groups.

- a) The first group consists of Member States in which prosecutors do not have any tasks outside the criminal field, or even if they have, their tasks are not considered important.<sup>35</sup>
- b) In other Member States – whose replies to Part I was examined – prosecutors have tasks of high importance in the extra-penal area. In these Member States the different tasks of Prosecution Services could be classified in two main groups.
  - ° ba) Civil law tasks: the most important tasks of prosecutors are in connection with the validation and nullification of marriages, and several other procedures on family status. Some other type of tasks are appeals and motions for new trial, or nullification of court decisions, actions for protection of the rights of juveniles and persons incapable of managing their own rights, competencies linked with registration of business associations, declaration of bankruptcy and of termination of legal persons. Similar tasks can be seen in the field of registration and declaration of termination of associations and foundations. Some other tasks and measures of the prosecutor can be found in connection with labour law cases.
  - ° bb) Public (administrative and constitutional) law tasks as: measures (appeals, and other forms of legal remedy) taken by the prosecutor as special control on the legality of the operation of the administration, initiation of constitutional court's procedures, disciplinary measures against the members of authorities, advisory/consultative role of the Prosecutor General.

In its Conclusions<sup>36</sup> the 6<sup>th</sup> Session of CPGE (Budapest) underlined that the issue must be considered at a larger stage. This task was fulfilled at the Conference of European Prosecutors organised in Saintpetersburg, the Russian Federation in 2008.

As a general overview of the non-criminal competencies we get at first observation a list of non-penal tasks of prosecutors of the Member States:

- There are no competencies outside the criminal field in *Estonia, Finland, Georgia, Iceland, Malta, Norway, Sweden, Switzerland and in the judicial systems of the United Kingdom.*

<sup>35</sup> *Austria, Denmark, Estonia, Finland, Georgia, Germany, Iceland, Italy, Moldova, Norway, Northern Ireland, Sweden, and Switzerland and in the judicial systems of the United Kingdom.*

<sup>36</sup> [http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/ccpe/conferences/CPGE/2005/CPGE\\_2005\\_16Conclusions\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/ccpe/conferences/CPGE/2005/CPGE_2005_16Conclusions_en.pdf)

- Only few or very specialized competencies were communicated by *Albania, Austria, Azerbaijan, Denmark, Germany, Greece, Ireland, Italy, Liechtenstein, Luxembourg, Moldova, San Marino, Slovenia and Turkey.*
- Prosecutors of *Armenia, Belgium, Bulgaria, Croatia, Czech Republic, France, FYR Macedonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Monaco, Montenegro, the Netherlands, Poland, Portugal, Romania, the Russian Federation, Slovak Republic, Spain, and Ukraine* have extensive non-penal competencies.

The grouping of States gives opportunity to two different *prima facie* conclusions which do not exclude each other:

- Based on groups a) and b) it can be concluded that Prosecution Services in almost half of Member States did not have non-penal competencies or these competencies are declared to be not important or appear very rarely in practice.
- Whereas on the base of groups b) and c), it can be concluded that prosecutors in more than half of the Member States have at least some non-penal competencies.

Although these two conclusions should be analyzed in details, it is possible to state that conclusions of the 6<sup>th</sup> CPGE seem to be pertinent:

*„6.3 Some member States do not feel any need to provide extra-penal competencies to the public prosecutor and do not consider these tasks as being within the remit of the public prosecutor. This can be considered as an acceptable approach to the role of the public prosecutor.*

*6.4 At the same time, other countries consider it as an integral part of their system to grant public prosecutors competencies outside the criminal sector, giving them a role in ensuring the operation of a democratic society under the rule of law and in protecting human rights. There is no reason not to consider this as an appropriate practice as well.”<sup>37</sup>*

<sup>37</sup> [http://www.coe.int/t/dgl/legalcooperation/ccpe/conferences/CPGE/2005/CPGE\\_2005\\_16Conclusions\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgl/legalcooperation/ccpe/conferences/CPGE/2005/CPGE_2005_16Conclusions_en.pdf)

The important “border-lines” are among:

- prosecution services *without* non-penal tasks,
- prosecution services with few, not important or special *civil law* tasks,
- prosecution services with both civil law and administrative law competencies to start *court-actions*,
- prosecution services having also extra-court (direct, own-power) administrative law competencies besides civil law and administrative law competencies to start *court-actions*.

Whereas this new specification shows not only the quantitative growth of non-penal tasks of the different groups of the Member States, it also expresses the intensity of the non-penal role of the different prosecution services, one of the most important questions could be whether there are other common features among prosecution services in the same groups (fields of the matrix) characterized by the same intensity of non-penal role.

*A possible explanation of extra-court (direct, own-power) administrative law competencies*

It seems that four important roots of non-penal tasks of prosecutors and especially extended administrative powers can be identified:

- the original – pre-modern – institutions of *procurators of the treasury* (or of the interests of the Crown); *San Marino* still holds this ancient denomination: *Procuratore del Fisco*, but the institution was known in the majority of the continental countries;
- the institution of *procureur* in *France*, which can be considered as the mother-institution of the modern prosecution systems of the continental Europe;
- the institution of *ombudsman* of *Sweden* as a specific model of non-decision-making institutions;
- and finally the *tzarian procurator* of *Russia*, which combined the three main roots and had a decisive influence on Eastern and Central Europe.

One of the observations based on the two surveys presented above is that the sublimation of the boundaries between public and civil law, strengthening the role of public services against the traditional proceedings of public administration bodies is sharpening the need for new forms of control (and of protection of rights) since the different instruments of legal remedy of the administrative law does not suit civil law relations and civil law court actions are not quick enough to correct the different mistakes of the administration. The value of mechanisms of control without decision-making power is growing. This kind

of control can be handled by an ombudsman focusing on human rights or by prosecutors protecting public order. In the end the outcome is analogous.

However, even if the role of direct (extra-court, own-powered) competencies of prosecutors fits the mentioned forms of control, these competencies must not be unlimited. The accurate limitations cannot be drawn up by replies to the Questionnaire, but some of the rough requirements are as follows:

Firstly, it is beyond any doubt that impartiality and fairness of prosecutors acting for public order or for other aim defined by law should be ensured, taking into account the criteria of Recommendation 19 (as consequences of administrative law activity can be commensurable to those of criminal law activities).

Secondly, the definition of parameters of administrative law competencies of prosecutors should be regulated by law as precisely as possible. Reasons for this requirement are similar to those presented above regarding court activities.

Thirdly, the obligation of prosecutors prescribed by law to reason their actions and to make these reasons open for the persons or institutions involved or interested in the case seems to be a must – as it was seen regarding court-actions.

Fourthly, measures prescribed by prosecutors can be compulsory only after a revision by court. Any kind of decision-making without the opportunity of being argued by the court is hardly acceptable, even if the goal of warning, protest and similar actions of prosecutors could be the protection of rights or redress of injuries by a quick and simple procedure. In other words, measures of prosecutors can be enforced only by consent of courts. However, some very few and limited cases – like protection of state secrets or actions by other authorities bound by consent of prosecutors as a guarantee of rights – could be exempted.

Fifthly, opportunity for persons or institutions involved or interested in the case to claim against measures or default of prosecutors is necessary.

The Member States of the Council of Europe contribute and maintain as a common root the democratic operation of the society by respecting entirely the principle of rule of law and the protection of human rights and basic freedoms without any conditions. We could see that a part of the Member States does not feel absolutely necessary to ensure competencies for the prosecutor in extrapenal area and do not consider these tasks a basic requirement. In spite of these circumstances we cannot say that those Member States, where prosecutors are not empowered to act in non-criminal area have an inappropriate practice or should reconsider changing their system of prosecution.

At the same time we can also see that other countries consider an integral part of their constitutional system to have prosecutors with the competencies outside the criminal area in order to ensure the operation of the democratic society and protect human rights. There is no reason for saying that these Member States have an inappropriate practice or should reconsider changing their system of prosecution.

Comparing these two groups of member states and the requirements on the prosecutors' activities, it can be stated that prosecutors' non-criminal tasks are not inevitable, but in case it exist it is useful and reasonable.

In case prosecutors are provided with such competencies outside the criminal area, member states have to ensure the rule of law and within that framework, the respect of other basic principles and human rights governing all democratic societies.

# AZ ÜGYÉSZSÉG BÜNTETŐJOGON KÍVÜLI TEVÉKENYSÉGE ROMÁNIÁBAN

FÁBIÁN Gyula

egyetemi docens, Babes-Bolyai Tudományegyetem  
ügyész, a Kolozsvári Ítéltábla melletti Ügyészség

## 1. A román ügyészségi rendszer

A román ügyészi szervezet hierarchikus felépítésű, élén a legfőbb ügyész áll. 1993-ban vált négy szintű szervezetté, azóta minden bírósági szervezeti egység mellett működik ügyészség. A szervezeti piramis alapját a helyi szintű vagy bíróságok melletti ügyészségek képezik. Felettes szerveik a törvényszékek melletti (megyei) ügyészségek (41 db). A harmadik szinten működnek az Ítéltábla melletti ügyészségek (15 db). A legmagasabb szinten a Legfelső Semmitő és Ítélszék (a továbbiakban: LSÍSZ) melletti Ügyészség vagy Legfőbb Ügyészség található.

A román ügyészség tulajdonképpen 4 szintes és 4 fajta, mert a klasszikus értelemben vett ügyészség mellett, jelenleg még működnek a katonai ügyészségek is<sup>1</sup>, valamint az utóbbi évtizedben hozták létre a Nemzeti Korrupcióellenes Főosztályt<sup>2</sup> és a Szervezett Bűnözés és Terrorizmus elleni Főosztályt<sup>3</sup>. A Legfőbb Ügyész 3 első helyetteséből 2 az utóbbi két főosztály vezetője.

<sup>1</sup> A katonai ügyészi szervezet azonban csak három szintű: Legfőbb Ügyészség, ítéltábla melletti szinten egy, törvényszéki szinten egy, míg bírósági szinten 5 katonai ügyészség működik.

<sup>2</sup> 43/2002.sz. Sürgősségi Kormányrendelet a Nemzeti Korrupcióellenes Főosztályról. Megjelent a Romániai Hivatalos Közlöny (továbbiakban RHK) 244/2002.04.11. számában.

<sup>3</sup> 508/2004.sz. Tv. a Szervezett Bűnözési és Terrorizmus Bűncselekményeket Kivizsgáló Főosztály létrehozásáról, szervezéséről és működéséről a Közügyek Minisztériumának keretében. Megjelent az RHK 1089/2004.11.23. számában.

Az alkotmány<sup>4</sup> 131. szakasza értelmében az *Ügyészség (vagy Közügyek Minisztériuma)* képviseli az igazságszolgáltatási tevékenységben a társadalom általános érdekeit és védelmezi a jogrendet, valamint az állampolgárok jogait és szabadságjogait. Az ügyészségek a bírói hatóságok mellett működnek. Az ügyészek a törvényesség, a részrehajlás-mentesség (pártatlanság) és a hierarchikus ellenőrzés elvei szerint, az igazságügyi miniszter fennhatósága alatt fejtik ki tevékenységüket. Az ügyészi tisztség összeegyezhethetetlen bármely más köz- vagy magántisztséggel, a felsőfokú oktatásban betöltött oktatói tisztségek kivételével<sup>5</sup>.

Az ügyész az elrendelt megoldásokban független, önálló<sup>6</sup> és szabadon mutathatja be a bírói hatóságnál az általa megalapozottnak vélt következtetéseit, a törvény szerint, figyelembe véve az ügyben előterjesztett bizonyítékokat<sup>7</sup>.

Az Alkotmány 133. szakasza szerint: *A Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa* (MLT) *az igazságszolgáltatás függetlenségének biztosítója*. Ennek 19 tagja van, akik közül: 9 bíró, 5 ügyész, 2 a civiltársadalom képviselője. Ezen kívül tagnak számít az igazságügyi miniszter, a legfőbb ügyész és a Legfőbb Ítélo- és Semmitőszék elnöke. Románia elnöke is részt vehet a MLT ülésein, és amikor jelen van, az elnökölés őt illeti meg. A MLT javaslatokat tesz a bírák és ügyészek kinevezését illetően, fegyelmi bírósági szerepe is van és a magisztrátusok hírnevének a védelmezése is az ő hatáskörébe tartozik. 2012 óta az Igazságügyi Inspekció jogi személyként szintén az MLT keretén belül működik.

*A Magisztratúra Országos Intézete* az MLT által koordinált közintézmény, amely megvalósítja a bírák és ügyészek kezdeti kiképzését, a magisztrátusok folyamatos szakmai képzését, a képzők kiképzését.

A magyarországi gyakorlattal ellentétben, ahol az OIT csak a bírók intézménye, és ahol az ügyészek teljesen külön jogállású kategóriát képeznek, Romániában mindkét kategória a magisztratúra tagjaként van kezelve. Az ügyésznek nincs sem tisztviselői sem bírói státusa, viszont végzettsége megegyezik a bíróéval és a bírókkal együtt magisztrátusi statutúmmal rendelkezik. A definíció szerint, *a magisztratúra az az igazságügyi tevékenység, amelyet a bírák az igazságszolgáltatás megvalósításáért, az ügyészek a társadalom*

<sup>4</sup> Románia Alkotmányát 1991-ben fogadták el és 2003-ban módosították. A jelenleg érvényes alaptörvényt, egységes szerkezetben a módosításokkal, a Román Hivatalos Közlöny 767/2003 száma közli.

<sup>5</sup> Alkotmány 132. szakasz: Az ügyészek jogállása.

<sup>6</sup> 304/2004 sz. Tv. a bírósági szervezésről, 61. szakasz, 2. bek. Megjelent az RHK 827/2005.09.13. számában.

<sup>7</sup> 304/2004 sz. Tv. a bírósági szervezésről, 64. szakasz, 2. bek.



általános érdekeinek, a jogrend, valamint az állampolgárok jogainak és szabadságainak védelmére fejtenek ki. A két kategória közötti különbség abban rejlik, hogy míg a bírák elmozdíthatatlanok és függetlenek, addig az ügyészek csak stabilitást élveznek és a törvény feltételei között függetlenek. A bírák és ügyészek közötti kapcsolatot a kölcsönös tisztelet és jóhiszeműség jellemzi és biztosítva van a két 'szakma' közötti átjárhatóság.

Az új Büntető Perrendtartási Törvénykönyv (BPTk.), amely 2013-ban fog hatályba lépni, bevezeti az ún. *jogok és szabadságok bírója* intézményét, aki letartóztatás, biztosító intézkedések, biztonsági intézkedések, házkutatás, lehallgatás elrendelése, illetve az ügyészi határozatok ellenőrzése területén lesz illetékes. Szintén újításként fog megjelenni az *előzetes kamara bíró*, amelynek a hatáskörét a vádirat törvényességének ellenőrzése, a bizonyítékok megszerzésének törvényességi vizsgálata, valamint a nyomozás megszüntetési határozatok ellenőrzése fogja képezni.

Jelenleg a bírósági szervezésről szóló törvény alapján a Közügyek Minisztériuma ügyészeken keresztül az alábbi feladatkört gyakorolja:

- bűnüldözést végez a törvényben előírt esetekben és feltételek között,
- vezeti és felügyeli az igazságügyi rendőrség bűnvizsgálati tevékenységét,
- vádat emel a bírói hatóságok előtt büntetőperekben,
- *polgári keresetet indít a törvény által előírt esetekben,*
- *a törvény feltételei között részt vesz a tárgyalásokon,*
- *gyakorolja a jogorvoslati utakat a bírói határozatok ellen,*
- *védi a fiatalkorúak, a tilalom alá helyezett személyek, az eltűntek és más személyek jogait és törvényes érdekeit a törvény feltételei között,*
- a bűnözés megelőzése és leküzdése érdekében az igazságügyi miniszter koordinálásával, cselekszik az állam büntetőpolitikájának egységes valóra váltása érdekében,
- tanulmányozza a bűnözést előidéző vagy annak kedvező okokat,
- ellenőrzi a törvény tiszteletben tartását a büntetés-végrehajtási egységekben
- teljesít a törvényben előírt bármely más feladatot.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> 304/2004 sz. Tv. a bírósági szervezésről, 6o. szakasz.

## 2. A romániai ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenységének intézményi és elméleti háttere

Intézményi szempontból elsősorban meg kell jegyezni, hogy ez a tevékenység kiemelt fontosságot élvez, ugyanis a Legfőbb Ügyészség keretén belül a Tárgyalási Osztály két részlegre van osztva, és ezek egyike a *Polgári tárgyalások részlege* (a másik a Büntető tárgyalások részlege).<sup>9</sup> Másodsorban meg kell említeni, hogy a '4 fajta' ügyészségből csak a 'klasszikus ügyészségek' rendelkeznek *büntetőjogon kívüli tevékenységgel*.

A Polgári tárgyalások részlege két irodára van osztva, egyik a *polgári jogegységesítési fellebbezési iroda*, a másik a *képviselési iroda*.

A *polgári jogegységesítési fellebbezési iroda* a következő feladatokat teljesíti:

- biztosítja az ügyészek részvételét a törvény által előírt polgári perekben, valamint azokban a perekben, ahol a Legfőbb Ügyész ezt elrendelte,<sup>10</sup>
- áthelyezési kérések szerkesztése és indoklása,
- a BPTk. 504-es szakasza (amely a bírói és ügyészi határozatok által okozott károk megtérítésére vonatkozik) alapján beindított perek nyilvántartása és a határozatok kiértékelése;
- hivatalból, más ügyészek javaslatára vagy az igazságügyi miniszter kérésére ellenőrzi a jogerős, polgári perekben hozott bírói határozatokat, jogegységesítési fellebbezés benyújtása céljából;
- jogegységesítési fellebbezés benyújtásának javaslata és megfogalmazása;
- statisztikai adatok előkészítése és minden más, a Legfőbb Ügyész által elrendelt feladat teljesítése.

A *képviselési aliroda* a következő feladatokkal van megbízva:

- biztosítja az ügyészek felkészülését és részvételét a törvény feltételei között a polgári perekben,
- jogorvoslat benyújtása a LSÍSZ határozatai ellen,
- biztosítja az ügyészek részvételét az Alkotmánybíróság azon ülésein, amelyek tárgya polgári perekben felhozott alkotmányellenességi kifogás,
- felleltározza a polgári jogi törvények alkalmazási rendellenességeit vagy vitatott kérdéseit, amelyek a LSÍSZ, valamint az Alkotmánybíróság

<sup>9</sup> 529/C/2004 sz. Igazságügyi Miniszteri Rendelet "Az ügyészségek belső szabályzatáról", megjelent az RHK 154/2007. március 5. számában, 30. és 31. szakasz.

<sup>10</sup> Általában egy egységes, általános rendeletet bocsát ki a Legfőbb Ügyész ebben a témában, de van olyan eset is amikor egy konkrét perkategória esetében rendeli el a Legfőbb Ügyész a perben való részvételt.

előtt merültek fel, és amennyiben a jogalkalmazás nem egységes jogegységesítési fellebbezés benyújtását javasolja,

- statisztikai adatok előkészítése és minden más, Legfőbb Ügyész által elrendelt feladat teljesítése.

Eljárási jogi szempontból az ügyész büntetőjogon kívüli tevékenységét *lex generalis*-ként a PPTk., 45. szakasza szabályozza, amelyet 2013-ban az új PPTk. 92. szakasza<sup>11</sup> fog felváltani, anélkül, hogy ezen a téren alapvető módosítást eszközölne. Az említett előírás alapján polgári perben az ügyész jogállásának kerete a következő:

1. Az ügyész bármilyen keresetet benyújthat, amikor kiskorúak (fiatalkorúak), ismeretlen helyen tartózkodók, tilalom alá helyezett személyek jogainak és legitim érdekeinek védelmére szükséges, valamint a törvény által konkrétan előírt esetekben (amennyiben nincs szó egy teljesen személyes jogról).
2. Az ügyész bármilyen polgári per, bármelyik fázisában következtetéseket tehet (felléphet), ha szükség van erre a jogrend, az állampolgári jogok és érdekek védelmére.
3. A konkrétan előírt esetekben az ügyész részvétele, fellépése és következtetése (indítványa) kötelező a perben, a határozat teljes semmisségének szankciója alatt.
4. Az ügyész élhet a jogorvoslati lehetőségekkel, még akkor is, ha nem ő nyújtotta be a keresetet.
5. Az ügyész kezdeményezheti a fenti személyeket érintő határozatok esetében a végrehajtást.
6. Az ügyész nem kell bélyegilletéket és perköltséget fizessen.

Romániában a szakirodalom idáig nem foglalt olyan állást, amelyben az ügyész közérdekű keresetindításának a meghaladottságát és ennek a szabályozásnak az európai joggal való ütközését hangoztatná, vagy az állami fellépést is szimbolizáló ügyész magánjogi pereskedésének anyagi jogi, eljárási jogi indokait vitatná, mint ahogy ez Magyarországon észlelhető,<sup>12</sup> de ennek az oka valószínű a felek számára biztosított garanciában rejlik. Pontosabban, azon ügyekben ahol az ügyész élt perindítási jogával, a feleknek joguk van a lemondani a

<sup>11</sup> A 134/2010 sz. Tv. a Polgári Perrendtartási Törvénykönyvről 2013. február 1-jén lépett hatályba. Megjelent a Román Hivatalos Közlöny 485 /2010.07.15. számában. Újraközltek a RHK 545/2012.08.03. számában a 76/2012. sz. hatályba helyezési tv. alapján, amely a RHK 365/30.05.2012. számában jelent meg.

<sup>12</sup> CSEHI Zoltán: Kételyek és kérdések az ügyész közérdekű keresetindításának a jogáról. In: *Iustum Aequum Salutare*, ACTA VII. 2011/2. 5., 29.

perről vagy magáról a per tárgyát képező jogról vagy joguk van lemondani a jogorvoslatról is.

Az ügyészi beavatkozás vitatott esetei, általában a kiemelt személyes érintettség kapcsán jelentek meg, az anyaság, apaság megállapítása (ha a gyerekek nincs cselekvő képessége), az apaság tagadása (csak az anya férje), az apaság elismerése (megtámadhatja az ügyész is), a házasság megsemmisítése (abszolút semmisség-kiskorú, bigámia, rokon, elmebeteg, megtámadhatóság), örökbe-fogadás megsemmisítése, szülői jogok elvesztése (egészség és fizikai fejlődés veszélyeztetése), gyerektartási hozzájárulás (imperatív kötelezettség, szülők el-tartása), adományozási esetek (gyerek születése, hálátlanság) területein vagy a közigazgatási jogi pereskedés esetében.<sup>13</sup>

Az ügyész perbeli minőségének jogi természetével kapcsolatban felvetődött a kérdés, hogy „a feleknek szükségük van perre, a pernek felekre” alapelv szerint az ügyész rendelkezik-e anyagi jogi perképességgel, mint aki egy *anyagi jogot* szeretne valakivel szemben érvényesíteni, vagy csak alaki jogi perképességgel, mint az aki saját *érdekért* száll perbe. Az eljárás perbeli hatásai az ügyéssel szemben érvényesülnek, míg az anyagi jogi hatások csak magára a jog címzett-jére hatnak ki.<sup>14</sup>

A szakirodalom szerint az ügyésznek alaki jogi perképessége van, amikor a társadalom általános érdekeit, a jogrendet, valamint az állampolgárok jogait és szabadságjogait védelmezi, viszont kivételesen, amikor az Ügyészség saját nevében, mint jogi személy lép fel, akkor ezt az entitást megilleti az anyagi jogi perképesség (*a saját szervezetét érintő igényérvényesítések köre*).

Az ügyész perbeli minőségének a következő jellegzetességei vannak:

1. Törvény általi felhatalmazással rendelkezik, és ezáltal különleges szereppel rendelkező perbeli résztvevő lesz (több mint egy tanú, vagy szakértő), aki a társadalom általános érdekeit, a jogrendet, valamint az állampolgárok jogait és szabadságjogait védelmezi.
2. Nem rendelkezik a valódi felek összes eljárási jogával (jogról való lemondás, egyezség) és ezáltal a rendelkezési elv sem fog sérülni.
3. A bírósági döntés nem hatályosul esetében.
4. Általában szükség van a valódi fél bevonására is a per eldöntéséhez.

<sup>13</sup> Paula PANTEA: *Ministerul Public. Natura juridică și atribuțiile sale în procesul civil* [A Közügyek Minisztériuma. A polgári perben való jogi természete és feladatai]. Bukarest, Lumina Lex, 1998.71–87.

<sup>14</sup> Idem, 63., valamint Paul Andrei SZABO: *Probleme legate de acțiunea civilă a procurorului*.i [Az ügyész polgári eljárásával kapcsolatos problémák]. *Justiția Nouă*, 7/1956. 1131.

5. Ott is gyakorolhat jogorvoslatot, ahol nem vett részt alapfokon a perben (ezt a felek nem tehetik meg).
6. Célja a törvényesség visszaállítása, és nem valaki ellen perel.
7. Utolsónak mutatja be következtetéseit (kivétel, amikor ő fellebbezett).
8. Nem fizet perköltséget.
9. Az ügyész-bíró viszonyban az ügyész nem ellenfele a bírónak, és következtetései sem kötelezők a bíró számára, de a bíróság sem tilthatja meg és nem is kötelezheti az ügyész részvételét (a felettes ügyész igen, in *limine litis*).<sup>15</sup>
10. Az ügyésznek be kell tartania a tartózkodási kötelezettséget, ellenkező esetben fennáll a kizárás kérésének lehetősége.

Konkrét számokban az ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenység 2011-ben a Kolozsvári Ítéletábra melletti Ügyészség (a továbbiakban: KÍÜ) (amelynek illetékességi köre 4 megye kb. 1,7 millió lakosára terjed ki) és az alárendelt ügyészségei esetében 9001 olyan nem büntetőjogi ügyet jelentett (ez a szám 2010-ben 8136 volt), amelyben részt vettek az ügyészek. Ebből 1202 ügy vonatkozott kiskorúakra. Ezekben az ügyekben 4346 határozat született, míg az ügyészek összesen 5031 határozatot ellenőriztek. Az ügyészek 115 keresetet nyújtottak be 2011-ben, míg a keresetek szám 2008-ban csak háromra rúgott.

Maga a KÍÜ ügyészei 942 ügyben jelentek meg, 702 határozatot ellenőriztek, 19 jogorvoslatot nyújtottak be, ezekből 17-nek adott helyet a LSÍSZ (88%-os elfogadási arány). 128 ügyben a Legfőbb Ügyész rendelete alapján vett részt az ügyész nem büntetőjogi perben.

### 3. Az ügyészi nem büntetőjogi tevékenység konkrét területei

1. A *helyi választási törvény*<sup>16</sup> szerint Romániában legalább a megyei választási iroda elnökének magisztrátusnak kell lennie, vagyis bírónak vagy ügyésznek. A választási iroda elnökét a megyei törvényszék elnöke nevezi ki, az erre a funkcióra jelentkezők közül sorshúzás után.

<sup>15</sup> Franciaországban például a bíró felhívhatja az ügyészek figyelmét bizonyos perekre.

<sup>16</sup> A 67/2004 számú helyi választási törvény (*Legea alegerilor locale*), 24. szakaszának 5. bekezdése. Megjelent a RHK 271/2004. március 29. számában.

Ebben a minőségben az ügyész, a szavazási iroda tagjai által elkövetett szabálysértések esetében konstatálási és bírságkiszabási hatáskörrel bír<sup>17</sup>. Ugyanakkor a választási irodákban szereppel nem rendelkező ügyészek is feladatot kapnak a választási folyamatban, ugyanis a törvény alapján bírósági szervekhez benyújtott kérések, óvások elbírálása esetében, habár a bíró sürgősségi rendelettel fog dönteni, az ügyész részvétele még is kötelező. Ezen rendeletek ellen nem létezik jogorvoslati út.

A *parlamenti választásokat* szabályozó törvény<sup>18</sup> szintén szorgalmazza a magisztrátusok bevonását a választóirodák munkájába, és ezeknek elsőbbséget biztosít, vagyis amíg bíró vagy ügyész kinyilvánítja elnöklési szándékát a választóirodákban, addig más jogászoknak vagy más végzettséggel rendelkező személyeknek várniuk kell az esetleg üresen maradó helyekre.<sup>19</sup> Ugyanez a törvény előírja az ügyész kötelező részvételét minden tárgyaláson, ahol az óvásokat bírálja el a törvényszék, amely sürgősségi rendelettel dönt.

Az *államelnök választása* esetében, a választóirodák elnökségébe csak bírák tartozhatnak megyei szintig felülről számítva, ezen alul bármilyen jogi végzettséggel rendelkező személy betöltheti ezt a tisztséget, de a törvény<sup>20</sup> nem emeli ki külön az ügyészeket és nem említi őket a magisztrátusi gyűjtőnév alatt sem. A törvény 68. szakasza értelmében, azonban minden óvás tárgyalása esetén bármilyen szinten az ügyész jelenléte kötelező. A bírói határozatok ellen ebben az esetben nincs jogorvoslati út.

2. Az *anyakönyvezést szabályozó törvény*<sup>21</sup> előírja, hogy az anyakönyvi dokumentumok vagy bejegyzések semmiségének megállapítását, kiegészítését, módosítását az ügyészség is *kezdeményezheti*<sup>22</sup>. Az érintett személy lakhelyéhez viszonyítva illetékes bíróság dönt ilyen esetekben, de az ügyész részvétele és vélemény-nyilvánítása az ügyben kötelező, akkor is ha nem az ügyészség volt a kezdeményező.

<sup>17</sup> A 67/2004 számú helyi választási törvény, 1o5. szakasza.

<sup>18</sup> 35/2008 számú Tv. a Szenátus és a Képviselőház választásáról. Megjelent a RHK 196/2008.03.13. számában.

<sup>19</sup> 19. szakasz, 2,3,4. bek.

<sup>20</sup> 370/2004 számú tv.. Megjelent a RHK 690/2011.09.12. számában.

<sup>21</sup> 119/1996 számú anyakönyvi dokumentumokról szóló törvény. Megjelent az RHK 282/1996.11.11. számában.

<sup>22</sup> A 119/1996 számú anyakönyvi dokumentumokról szóló törvény 6o. szakasza.

3. *Államosítási, kisajátítási* ügyekben, amikor ez közérdeki alapon történik, a törvényszék fog dönteni, de az ügyész *részvétele* kötelező a tárgyaláson.<sup>23</sup> Abban az esetben, amikor a felek nem tudnak megegyezni a kártérítés összegét illetően, szakértői bizottság összehívását rendeli el a bíró. Az ügyésznek nincsen joga saját szakértőt kijelölni ebbe a szakértői felbecslési bizottságba, ahová egyébként a bíró, a kisajátító és a kisajátított is jelölni fog egy-egy szakértőt.

4. A *közérdekű információkhoz való hozzáférés* területén, amennyiben valaki jogai sérültek a közlés megtagadása vagy törvénytelen elhalasztása által, az érintett személynek joga van panaszt benyújtania a megyei törvényszék közigazgatási jogi részlegén. Ebben az esetben habár a területet szabályozó normák<sup>24</sup> konkrétan nem írják elő, a Legfőbb Ügyész rendelete alapján az ügyész részvétele kötelező. Hasonló a helyzet azokban az ügyekben is, amelyek a 'Securitate'<sup>25</sup> leleplezéséről és a saját dossziéhoz való hozzáféréstől szóló rendelkezések<sup>26</sup> alapján kerülnek a bíróságok elé.

5. Az *egyesületek és alapítványok* bejegyzési folyamatában is szerepet kapott az ügyész, ahol a bírónak hivatalból is be kell vonnia ezt bizonyos esetekben.<sup>27</sup>

A törvény értelmében, ha a bíró rendellenességet észlel a benyújtott dokumentációt illetően, beidézi az egyesület/alapítvány elnökét és kéri, hogy igazítsa ki a hiányosságokat. Amennyiben ezek a rendellenességek az Alkotmány 40. szakasza 2. bekezdésének be nem tartásából erednek, vagyis a bejegyzendő szervezet céljainál vagy tevékenységénél fogva a politikai pluralizmus, a jogállam elvei vagy az állam szuverenitása, integritása, illetve függetlensége ellen szállna síkra, a bíró köteles az ügyészt is beidézni és ez kötelező módon indítványt kell tennie.

Ezen a kötelező eseten kívül az ügyésznek minden esetben meg kell küldeni a bejegyzést elfogadó vagy elutasító határozatokat, még akkor is ha nem vett

<sup>23</sup> A 33/1994 számú törvény a közérdeki célból való kisajátításról, 23. szakasz. Megjelent az RHK 472/2011.07.05. számában.

<sup>24</sup> Az 544/2001 számú törvény a közérdekű információkhoz való hozzáféréstől. Megjelent az RHK 663/2001.10.23. számában.

<sup>25</sup> A 'Securitate' a román kommunista diktatúra titkosszolgálati szerve volt, amely 1945. március 6–1989. december 22. között fejtette ki terrorcselekményeit.

<sup>26</sup> 24/2008. számú Sürgősségi Kormányrendelet a saját dossziéhoz való hozzáféréstől és a 'Securitate' leleplezéséről. Megjelent az RHK 182/2008.03.10. számában.

<sup>27</sup> 26/2000 sz. Kormányrendelet az egyesületekről és alapítványokról. Megjelent az RHK 39/2000.01.31. számában.

részt a tárgyaláson. Az ügyész ezeket a határozatokat megtámadhatja jogorvoslattal, annak ellenére, hogy az illető ügyben nem tett záróindítványt.

6. A *politikai pártok* bejegyzési folyamatában az ügyész túllépi a részvételi szintet és fel van jogosítva a kezdeményezésre is. Romániában a politikai pártok bejegyzési kérését a Bukaresti Törvényszék bírálja el, az ügyész részvétele kötelező a tárgyaláson és fellebbezést nyújthat be a bírói határozat ellen.<sup>28</sup> Az ügyész továbbá részt vesz minden politikai pártokkal kapcsolatos átszervezési, egyesülési, megszüntetési kérés tárgyalásán.

Ha egy politikai párt olyan alapszabályzat alapján működik, amelyet módosított és a módosítást nem jelentette be, vagy amikor a bejelentett módosításokat visszautasította a törvényszék, a Közügyek Minisztériuma kérni fogja a párt tevékenységének beszüntetését és a párt törlését. Ugyanígy fog eljárni az ügyész, amikor a politikai pártok tevékenység hiány miatti megszüntetését indítványozza.<sup>29</sup>

7. Romániában a *vagyonellenőrzési eljárások* egyik fő szereplője az ügyész. A törvény<sup>30</sup> értelmében az ítéletábrák szintjén vannak létrehozva a vagyonkivizsgáló bizottságok és ezek 3 tagból állanak. Ezekből 2 bíró és egy ügyész. Az ügyészt az Ítéletábrák mellett működő Ügyészség főügyésze nevezi ki erre a feladatkörre.

Ez a vagyonkivizsgáló bizottság többségi szavazással három döntést hozhat: a) az ügyet az Ítéletábrák elé viszi, ha a vagyonszerzés részben nem igazolható, b) az ügyet az Ítéletábrák mellett működő Ügyészségre küldi, ha bűncselekmény elkövetéséről van szó, c) az eljárást megszünteti.

Az a) helyzetben a tárgyaláson az ügyész részvétele kötelező.<sup>31</sup>

Ebben az esetben az ügyésznek kettős szerep van biztosítva, egyrészt közigazgatási jogi, mint bizottsági tag, egyfajta döntéshozatali részvétel a per előtti eljárásban, míg ha tárgyalásra kerül sor, akkor megkapja a részvételi hatáskört, amely kiterjed a jogorvoslati utak gyakorlására is.

<sup>28</sup> 14/2003 sz. Törvény a politikai pártokról, 20, 21. szakaszok. Megjelent az RHK 550/2012.08.06. számában.

<sup>29</sup> 14/2003 sz. Törvény a politikai pártokról, 26, 47. szakaszok.

<sup>30</sup> 115/1996 számú törvény a közméltóságok, magisztrátusok, a vezetői hatáskört betöltő személyek és a köztisztviselők vagyonának bevallásáról és ellenőrzéséről. Megjelent az RHK 263/1996.10.28. számában.

<sup>31</sup> A 115/1996 számú törvény a közméltóságok, magisztrátusok, a vezetői hatáskört betöltő személyek és a köztisztviselők vagyonának bevallásáról és ellenőrzéséről, 16. szakasz.



8. A *bűncselekmények áldozatainak* felvilágosítása (pszichológiai támogatás, védőhöz való jog, más információk) ügyészi kötelezettség, viszont az ügyész nem tagja annak a bizottságnak, amely azon áldozatok pénzbeli kártérítési kérését elbírálja (2 bíróból áll), akik súlyos bűncselekmények áldozatává váltak, vagy ismeretlen maradt az elkövető. Az ilyen természetű kéréseket a bírók a nyilvánosság kizárásával, a tanácssteremben döntenek el, de az ügyész kötelező jelenlétében.<sup>32</sup>

9. Az Európai Unióhoz való csatlakozás előtt, Románia annak érdekében, hogy megelőzze a román állampolgárok *illegális mozgását, tartózkodását* az EU-ban egy külön törvényt fogadott el. Ennek a törvénynek az alapján bizonyos esetekben a rendőri hatóságok kérhetik az egyének szabad mozgásának 3 évig terjedő korlátozását (felfüggesztését) bírói határozat által, annak ellenére, hogy ezek nem követtek el bűncselekményeket. Ezekben az ügyekben, amelyeket Ítéletábrány szinten döntenek el, a kötelező ügyészi részvétel ki van hangsúlyozva, ugyanis a jogszabály előírja, hogy *az ügyész részvétele minden tárgyalási terminuson kötelező*.<sup>33</sup>

10. Az *idegenek helyzetét* szabályozó rendelkezések szerint az ügyész részvétele kötelező, minden olyan ügyben, amelyben a Román Bevándorlási Hivatal félként lép fel a bíróságok előtt, amelyeket különböző kérésekkel vagy panaszokkal kerestek meg.<sup>34</sup>

11. 2009-től kezdve, azok a személyek, akiket 1945–1989 között *politikai okok miatt ítélték el* vagy ellenük ezzel egyenértékű közigazgatási intézkedéseket fogantatosítottak, jóvátételt kérhetnek az illetékes törvényszékek előtt. A jóvátétel lehet pénzbeli kártérítés, elkobzott javak visszaszolgáltatása, jogokba való visszahelyezés vagy katonai rangba való visszahelyezés. Ezeknek a kéréseknek a letárgyalásán kötelező az ügyész részvétele.<sup>35</sup> Fontos megjegyezni, hogy az ügyész nem az állam magánjogi érdekeit fogja itt képviselni, hanem a törvé-

<sup>32</sup> 211/2004 számú törvény a bűncselekmények áldozatainak védelméről, 31. szakasz, 2. bekezdés. Megjelent az RHK 505/2004.05.27. számában.

<sup>33</sup> A 248/2005 számú törvény a román állampolgárok külföldi szabad mozgásának rendjéről, 39. szakasz, 7. bekezdés. Megjelent az RHK 682/2005.07.29. számában.

<sup>34</sup> 194/2002 számú Sürgősségi Kormányrendelet az idegenek helyzetéről Romániában, 148. szakasz. Megjelent az RHK 421/2008.06.05. számában.

<sup>35</sup> A 221/2009 számú törvény az 1945.03.06. –1989.12.22. között politikai okok miatt kimondott ítéletekről és az ezekkel egyenértékű közigazgatási intézkedésekről, 4. szakasz, 5. bekezdés. Megjelent a RHK 663/2001.10.23. számában.

nyesség betartásán fog örködni, míg az állam képviselőtét, mint mindig a magánjogi vitákban, a pénzügyminisztérium fogja ellátni.

12. A legfontosabb nem büntetőjogi feladatok közé tartozik a *gyermekek védelme*. Minden olyan ügyben, ahol különleges szociális védelmi intézkedéseket kell fogantatni a törvényszék rendelkezik illetékességgel. Ezeket az ügyeket sürgősségi eljárásban kell tárgyalni és az ügyész jelenléte kötelező,<sup>36</sup> míg a kiskorúak képviselője és a szociális védelmi intézet képviselői esetében, elég ha bizonyítva van a beidézésük.

Ezen a területen meg kell említeni az örökbefogadási eljárásokat is. Az örökbefogadási kereseteket ilyen ügyekre szakosodott bírák fogják megvizsgálni zárt tárgyalásokon, ahol viszont az ügyész jelenléte kötelező.<sup>37</sup>

13. Egy másik terület, ahol az ügyész szerepet kapott, a *petíciós jogok* gyakorlása. Ennek a szerepnek a jellegzetessége a fakultatív beállítottság, ugyanis a hallgatóságos jóváhagyási eljárásról szóló rendelkezések alapján azokban a közigazgatási perekben, ahol a felperes azt kéri a bíróságtól, hogy állapítsa meg különböző engedélyek meghosszabbítását vagy megújítását az illetékes hatóságok hallgatóságos jóváhagyása, beleegyezése során, az ügyész részvétele fakultatív.<sup>38</sup>

14. A Büntető Perrendtartási Törvénykönyv előírásai alapján<sup>39</sup> az ügyész, miután elrendelte a nyomozás megszüntetését vagy a nyomozás el nem kezdését, abban az esetben, ha az ügy során tudomást szerzett egy *hamisított okmány* létezéséről, kérelmezheti ennek a megsemmisítését az illetékes bírói szervtől. Ennek ellenére egyes bírók vitatták az ügyész polgári jogi jogosultságát ezen a téren, azzal indokolva, hogy a büntetőeljárás 'kialvásáival' az ügyésznek megszűnik bármilyen jogosultsága.

Jogegységesítési döntéssel a LSÍSZ elismerte az ügyész perindítási jogát, de csak a PPTk. által előírt esetekben, vagyis a fiatalkorúak, a korlátozott

<sup>36</sup> 272/2004 sz. Tv. a gyermek jogainak védelméről és elősegítéséről, 125. szakasz. Megjelent a RHK 557/2004.06.23. számában.

<sup>37</sup> 273/2004 sz. Tv. az örökbefogadás jogrendjéről, 76. szakasz, 1. bekezdés. Megjelent a RHK 259/2012.04.19. számában.

<sup>38</sup> 27/2003 sz. Tv. a hallgatóságos jóváhagyási eljárásról. Megjelent a RHK 291/25.04.2003. számában.

<sup>39</sup> 184. szakasz.

beszámítási képességűek, ismeretlen helyen tartózkodók esetében, valamint más a törvény által konkrétan előírt esetekben.<sup>40</sup>

Ezt a határozatot a bírák egy része úgy értelmezte, hogy a fiatalkorúak, a korlátozott beszámítási képességűek valamint az ismeretlen helyen tartózkodók esetein kívül az ügyész nem indíthat pert. A törvényhozó módosította BPtk. előírásait és az új előírás<sup>41</sup> alapján az ügyész konkrét felhatalmazást kapott arra, hogy a nyomozást megszüntető rendeletében döntsön a polgári per beindításáról.

Ezen módosítást a bírák csak egy újabb jogegységesítési döntés után fogadták el. Ebben a döntésben a LSÍSZ azzal győzte meg a bírákat, hogy tulajdonképpen az ügyész kötelezve van a módosított rendelkezések alapján arra, hogy hamisított okmányok esetén pert indítson.<sup>42</sup>

Ennek a vitának a kapcsán meg kell említeni, hogy a román polgári bíróságok előtt a felek nagyon sokszor nemcsak az ügyész jogosultságát vonják kétségbe, hanem ennek a bírakkal ugyanazon a szinten elhelyezkedő tárgyalótermi pozícióját is megkérdőjelezzik. Ezzel kapcsolatban egy romániai vonatkozású ügyben a strassburgi bíróság kijelentette, hogy az ügyész esetleges privilegizált fizikai pozíciója a tárgyalóteremben nem befolyásolja sem a fegyveregyenlőség egyensúlyát sem a bírói függetlenséget és pártatlanságot.<sup>43</sup>

15. Az új román Ptk.<sup>44</sup> előírásai szerint az ügyésznek perindítási joga van minden olyan jogügylet megsemmisítését illetően, amelyet a gyámsági bíróság engedélye nélkül kötöttek<sup>45</sup>, a házasságok érvénytelenítését illetően,<sup>46</sup> valamint azon intézkedések módosítását illetően, amelyek az elvált szülők kiskorú gyerekeikkel szembeni jogait és kötelezettségeit szabályozzák.<sup>47</sup>

Az ügyész perbeli részvételi jogai megerősítést nyertek az új Ptk.-ban a szülői jogvesztés,<sup>48</sup> az örökbefogadás<sup>49</sup> és a gyermekvédelmi intézkedések területén.<sup>50</sup>

<sup>40</sup> A LSÍSZ XV/2005. döntése. Megjelent az RHK 119/2006.02.08. számában.

<sup>41</sup> 245. szakasz, 1. bek., c1 betű.

<sup>42</sup> A LSÍSZ 2/2011. döntése. Megjelent az RHK 372/2011.05.27. számában.

<sup>43</sup> A Strassburg-i Bíróság 2012. május 22-én hozott döntése az 5666/04 és 14 464/05 számú ügyekben Ovidiu Trailescu/Románia. Megjelent az RHK 625/2012.08.31. számában.

<sup>44</sup> 287/2009.sz. Tv. a Polgári Törvénykönyvről. Megjelent az RHK 505/2011.07.15. számában.

<sup>45</sup> 46. szakasz, 1. bek. és 144. szakasz, 3. bek. Ptk..

<sup>46</sup> 296. szakasz Ptk.

<sup>47</sup> 403. szakasz Ptk.

<sup>48</sup> 508. szakasz Ptk.

<sup>49</sup> 454. szakasz Ptk.

<sup>50</sup> 106. szakasz Ptk.

16. Romániában 2011 óta a *szociális párbeszéd* törvényének<sup>51</sup> rendelkezései szabályozzák a szakszervezetek és patronátusok vagyis a munkavállalók és munkáltatók érdekképviselői szervezeteinek létrehozását. A törvény a bejegyzési, jóváhagyási bírósági eljárásban nem beszél az ügyész részvételi lehetőségéről, de konkrétan kitér az ügyész számára fenntartott fellebbezési lehetőségre,<sup>52</sup> kimondván hogy az ügyész a Pptk. 468. szakaszának feltételei között 15 nap alatt nyújthat be fellebbezést. Az új Pptk. 468. szakasza (284. szakasz a régi Ptk.-ban) szerint az ügyész esetében a terminus az ítélethírdetéstől számítódik, de ha kivételes módon részt vett a tárgyaláson akkor a határozat közlésétől.

Ugyanilyen szerepet tölt be az ügyész a munkavállalók önszegélyző szervezeteinek a bejegyzésekor is.<sup>53</sup>

17. Az ügyész szerepet kapott az *Alkotmánybíróság* előtti eljárásban is, ugyanis az erre vonatkozó előírások<sup>54</sup> szerint nemcsak alkotmányellenességi kifogást emelhet azon bíróságok előtt ahol részt vesz a tárgyaláson (29. szakasz, 1. bek.), hanem az Alkotmánybíróság értesíteni fogja minden alkotmányellenességi kifogás elbírálásakor (30. szakasz, 3. bek.). Az ügyész jelenléte, részvétele kötelező, akkor is ha az ombudsman kereste meg az Alkotmánybíróságot (35. szakasz).

18. Az *elmebeteg* védelméről szóló törvény<sup>55</sup> 56. szakaszának alapján a kényszerbeutalást az ügyész is kérheti a bíróság előtt. A beutalási kérések elbírálásakor, attól függetlenül, hogy ki indítványozta a beutalást, az ügyész részvétele kötelező (62. szakasz, 4. bek.).

19. A Bptk. 504. szakaszának értelmében az érintett és érdekelt személyek beperelhetik az államot jogellenes fogvatartás miatt fizetendő *kártalanítás* ügyében. Ezekben a perekben is az ügyész képviseli az államot, más jogi képviselő hiányában.<sup>56</sup>

<sup>51</sup> 62/2011 sz. Tv. a szociális párbeszédéről. Megjelent a RHK 625/2012.08.31. számában.

<sup>52</sup> 16. szakasz, 2. bek. és 58. szakasz, 11. bek.

<sup>53</sup> 122/1996 sz. Tv. a munkavállalók önszegélyző szervezeteinek és ezek szövetségeinek a jogi helyzetéről, 5. szakasz. Megjelent az RHK 261/2009.04.22. számában.

<sup>54</sup> 47/1992 sz. Tv. az Alkotmánybíróság szervezéséről és működéséről. Megjelent a RHK 807/2010.12.03. számában.

<sup>55</sup> 487/2002 sz. Tv. az elmeépségről és az elmezavarral rendelkező személyek védelméről. Megjelent az RHK 652/2012.09.13. számában.

<sup>56</sup> 2007 óta az Ítéletábrák mellett működő ügyészségeken jogtanácsosok is vannak alkalmazva és ezek többek között ezt a hatáskört is gyakorolják.

20. Elméletileg az ügyészség az Európai Unió Bírósága előtt folyó előzetes döntéshozatali eljárásban is megjelenhet mint egyszerű résztvevő.

#### 4. Összefoglaló

A szakirodalomban használt kritériumok alapján<sup>57</sup> a romániai Közügyek Minisztériuma és az ügyészek jogi helyzete, figyelembe véve a fentebb bemutatott tevékenységeket is, a következőképpen foglalható össze:

##### *A) A büntetőjogon kívüli tevékenységről általában*

Az ügyész rendelkezik közigazgatási, magánjogi, társadalombiztosítási, kereskedelmi jogi hatáskörökkel, hivatalból vagy a bírói szervek felkérése alapján, de nincs felülvizsgáló vagy döntéshozó illetékessége. Az ügyészek részvétele a bírói eljárásokban nem sérti a bírói függetlenség elvét és ezek nem rendelkeznek közhatalmi állásukból eredő többlet jogosítványokkal, csak félként, az ellenérdekelt felekével azonos jogokat gyakorolhatnak (a fegyveregyenlőség elve).

##### *B) Az ügyészek büntetőjogon kívüli tevékenységének háttere, jogalapja*

A legmagasabb rangú jogforrás az ország Alkotmánya biztosítja az ügyészek számára ezt a jogosultságot, valamint az ügyészségi szervezetet szabályozó törvény rendelkezik ezekről a jogosultságokról és a polgári eljárásra vonatkozó jogszabály, de más, közigazgatási eljárásra vonatkozó jogszabály is tartalmaz ilyen rendelkezéseket. Az ügyészek magánjogi és közigazgatási jogi közreműködése csak pontosan meghatározott, minden konkrét eljárás esetén felismerhető céllal történik a különlegesség, a közérdekűség és a törvényesség elve szerint.

##### *C) Az ügyészek eljárásjogi helyzete és döntéshozatali jogosultsága*

Az ügyészeknek megvan az eljárás kezdeményezéséhez való joguk és a már megindult eljárásokba való beavatkozás joga (ide értve a már meghozott döntésekkel kapcsolatos jogorvoslati, illetve semmisségi indítványok benyújtásának lehetőségét is). Az ügyész döntéshozatala csak a saját tevékenységére vonatkozik, vagyis arra, hogy hivatalból vagy kérelemre eljárva beavatkozik-e egy már folyó ügybe. Ez a döntés nyilvánvalóan jelentőséggel bír az eljárás folytatására, illetőleg befejezésére nézve, ugyanakkor semmiképpen nem tekinthető az ügy érdemére vonatkozó döntésnek.

<sup>57</sup> VARGA Zs. András: Jelentés az európai ügyészségek büntetőjogon kívüli tevékenységéről az Európai Legfőbb Ügyészek Konferenciájának 6. Budapesti ülésére. In: *Romániai Magyar Jogtudományi Közöny*, nr. 2/2005. 53–61.

Véleményem szerint az ügyészek közreműködése a büntetőjogon kívüli eljárásban Romániában az ügyészség működésének általános céljával összefér, vagyis az ügyész a társadalom nevében és a köz érdekében jár el, sőt egy diktatúrából szabadult országban, a közvélemény valós vagy képzelt korrupciós cselekmények megelőzése érdekében, elvárja és kéri az ügyészség minél több polgári, közigazgatási (újabbban közbeszerzési ügyekben) és pénzügyjogi ügyben való részvételét. Egyelőre nincs tervben az ügyészek fent említett hatásköreinek megreformálása, az illetékesség szűkítése irányában, hanem évről évre újabb nem büntetőjogi feladatot jelölnek ki a különböző törvények az ügyészek számára.

# A NÉMET ÜGYÉSZSÉG BÜNTETŐJOGON KÍVÜLI TEVÉKENYSÉGE

BERKES Lilla  
kutató (PPKE JÁK)

Amikor az Európai Legfőbb Ügyészek Konferenciája (*Conference of the Prosecutors General of Europe, CPGE*) Koordinációs Irodája összeállította kérdőívét az ügyészek büntetőjogon kívüli tevékenységéről<sup>1</sup>, Németország önmagát abba a csoportba sorolta, amely szerint csak nagyon kevés vagy speciális (tehát nem túl jelentős) feladatai vannak az ügyésznek.<sup>2</sup> képviselik az állami szerveket az ellenük folyó kártérítési perekben,<sup>3</sup> illetve közreműködnek bizonyos hivatások gyakorlóival szembeni fegyelmi eljárásokban.<sup>4</sup>

Jelen tanulmány során arra teszünk kísérletet, hogy feltérképezzük e feladatokat. Fontos már most kiemelni, hogy a fogalomrendszert tekintve minden olyan feladatot büntetőjogon kívülinek tekintek, ahol nem a büntető anyagi jog szabályait alkalmazzák. Ez abból a szempontból jelentős előfeltevés, hogy ahogyan azt majd látni fogjuk, vannak olyan jogterületek (szabálysértési jog, fegyelmi eljárások), amelyekre erős hatással bír a büntetőjog, így nem egyértelmű az elhatárolás.

Módszerét tekintve leíró, elsődleges célom a hatályos szabályozás bemutatása volt, kiegészítve a Magyarországon hozzáférhető, témába vágó jogirodalommal, ami megjegyzem, nem jelentős.

<sup>1</sup> András Zs. VARGA: *Alternative control instruments over administrative procedures: ombudsmen, prosecutors, civil liability*. Passau, Schenk Verlag GmbH, 2011. 25.

<sup>2</sup> Uo. 26.

<sup>3</sup> Különböző, a büntetőeljárás során foganatosított intézkedések és kényszerítőeszköz-alkalmazások ügyében.

<sup>4</sup> Uo. 30.

Németországot tekintve ki kell emelni, hogy szövetségi köztársaság, 16 szövetségi tartományra (*Land*) tagolódik, az Alaptörvény határozza meg, hogy mely hatásköröket gyakorol kizárólagosan az állam, de egyébként a tartományok a legtöbb kérdésben maguk dönthetnek. Szövetségi kizárólagos törvényhozás tárgya például a külügy, a honvédelem vagy éppen az idegenrendészet. Vannak területek, ahol konkuráló a jogalkotás, a tartományok pedig igazából csak az oktatás, a kultúra, a rendészeti és az önkormányzati jogok területén számítanak önálló törvényhozónak.<sup>5</sup>

## 1. Az ügyészség a német államszervezetben

Első helyen le kell szögezni, hogy a német Alaptörvény nem tesz említést sem az ügyészségről, sem pedig semmilyen ügyész tisztviselőről. Az ügyészek helyzetét a német bírói törvény (*Deutsches Richtergesetz, 1961, DRiG*) és a bírósági szervezeti törvény (*Gerichtsverfassungsgesetz, 1950, GVG*) rendezi.

A DRiG értelmében, ügyésznek az nevezhető ki, aki a bírói tisztség betöltéséhez megfelelő képesítéssel rendelkezik, vagyis jogi egyetemi végzettséggel, illetve azt követően megszerzett két éves gyakorlattal, amely vizsgával zárul [§ 122 (1)]. A bírói és ügyészi tisztségek közötti átjárhatóság megoldott.<sup>6</sup> A bírakat élethosszig tartó időre (*auf Lebenszeit*), meghatározott időre (*auf Zeit*), próbaidőre (*auf Probe*), illetve megbízás erejénél fogva (*kraft Auftrags*) lehet kinevezni. Csak olyan személy nevezhető ki, aki az Alaptörvény 116. cikke értelmében németnek minősül,<sup>7</sup> vállalja, hogy fellép az Alaptörvénnyel összhangban álló szabadságpárti alapvető rend érdekében, illetve megfelelő képesítéssel és szociális készséggel rendelkezik (§ 9). Akit a későbbiekben élethosszig kinevezett bírónak vagy ügyészként alkalmaznak, kinevezhetik próbaidős bírónak, legkésőbb öt évvel a kinevezését követően kell kinevezni élethosszig terjedő időtartamra bírónak vagy ügyésznek [§ 12 (1)–(2)].

A GVG értelmében, minden bíróság mellett lennie kell egy ügyészségnek (§ 141). Az egyes ügyészségek területi illetékességét a bíróság területi illetékessége határozza meg.

<sup>5</sup> LÖVÉTEI István – BOROS Anita – GAJDUSCHEK György: Németország közigazgatása. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió Tagállamának közigazgatása*. Budapest, Complex Kiadó, 2011. 463–518., 477.

<sup>6</sup> A § 124 alapján.

<sup>7</sup> Pl. aki német állampolgárságú áttelepített, mint menekült vagy kényszeráttelepített a német néphez tartozik.



Ennek megfelelően a Szövetségi Legfelsőbb Bíróságnál (*Bundesgerichtshof*) az ügyészségi feladatokat a szövetségi legfőbb ügyész (*Generalbundesanwalt*) és egy vagy több szövetségi főügyész (*Bundesanwalt*), a tartományi bíróság (*Oberlandesgericht*) és a körzeti bíróságok (*Landgericht*) mellett egy vagy több ügyész (*Staatsanwalt*), a helyi bíróságok (*Amtsgericht*) mellett egy vagy több ügyész vagy ügyészségi megbízott (*Amtsanwalt*) látja el [§ 142 (1)]. Az ügyészségi megbízott az ügyész tisztségét csak a helyi bíróságoknál töltheti be [§ 145 (2)].

Az ügyészségi tisztviselőknek követniük kell a feletteseik utasításait (§ 146). A GVG § 148 kimondja, hogy a szövetségi legfőbb ügyész és a szövetségi államügyész hivatalnokok, akiket a § 149 értelmében az igazságügyi miniszter javaslatára, a Szövetségi Tanács egyetértésével a Szövetségi Elnök nevez ki.

Az ügyészség nem független a végrehajtó hatalomtól. Az egyes ügyészségek vezetői feletti irányítási és felügyeleti jogokat a § 147 határozza meg, eszerint e jogok megilletik a szövetségi igazságügyi minisztert a szövetségi legfőbb ügyészre és a szövetségi főügyészekre vonatkozóan, a tartományi igazságügyi hivatalt (*Landesjustizverwaltung*), az adott tartomány minden ügyészségi tisztviselőjére vonatkozóan, illetve a tartományi bíróságnál és a körzeti bíróságoknál az ügyészség első tisztviselőjét a körzete minden ügyészségi tisztviselőjére vonatkozóan (§ 147).

A Szövetségi Alkotmánybíróság 2001. február 20-i döntése az ügyészséget a végrehajtó hatalom körébe sorolta, az igazságszolgáltatásba való integráltsága ellenére. A 19. század közepén az ügyészség létrehozását az indokolta, hogy az akkor még inkvizitórius büntetőeljárásban megjelenjen a jogszerűség, illetve a jogállamiság és a fair eljárás követelménye. Az ügyészség átmenetet képezett a rendőrség és a bíróság között, kontroll szerepe volt a bíróságok,<sup>8</sup> de mindezekelőtt a rendőrség irányában. Gondoskodnia kellett róla, hogy minden a jogszabályoknak megfelelően történjen, illetve a vádlott védelmére is figyelemmel kellett lennie. Azonban az ügyészek inkább az állam, mint az egyén képviselőjének tekintették magukat, és később, a diktatórikus időkben a politikai vezetés meghosszabbított kezévé váltak. A helyzet a második világháború után kezdett el konszolidálódni, és újra előtérbe került a korábbi felfogás a törvényesség követelményéről. Ezt a fajta fejlődést azonban megtörte az Alkotmánybíróság

<sup>8</sup> A bíróságok kapcsán az állt az ügyészség kialakításának háttérében, hogy egy olyan szervet hozzanak létre, amely ellensúlyt képez a politikailag megbízhatatlannak tekintett bíróságokkal szemben, amelyeknek kezdeményezte, ellenőrizte és szükség esetén javította a tevékenységét. Peter COLLIN: *Die Geburt der Staatsanwaltschaft in Preußen*. <http://fhi.rg.mpg.de/articles/0103collin.htm> [letöltve: 2012.05.10.]

említett döntése, ami egyes nézetek szerint teljes mértékben szembe megy a jogirodalommal és semmiképpen sem lehet előrelépésnek nevezni.<sup>9</sup>

Az Európa Tanács 2009. augusztus 7-i jelentésében Németországra vonatkozóan – többek között – az igazságügyi miniszter utasításadási jogkörének kizárására tett javaslatot,<sup>10</sup> kiemelve, hogy ugyan ritkán volt erre példa, de attól még a jogszabályi lehetőség fennáll. A határozat 2009. szeptember 30-án született meg, 1685-ös szám alatt.<sup>11</sup> Képviselői kérdésre a Szövetségi Kormány azt a választ adta ezzel kapcsolatban, hogy nyomon fogják követni a vitát, de a kérdés rendezése elsődlegesen a tartományok feladata.<sup>12</sup>

A főügyészek tehát nem függetlenek a végrehajtó hatalomtól, és tekintettel arra, hogy a szövetségi szintű szabályozás az irányítási és felügyeleti jog tartalmát illetően nem tartalmaz az ügyészek vonatkozásában részletes szabályokat<sup>13</sup>, tartományonként eltérő példákkal találkozhatunk azzal kapcsolatban, hogy az meddig terjed. Ebből fakad az, hogy a szövetségi legfőbb ügyész, továbbá bizonyos államokban (pl. Schleswig-Holstein, Brandenburg, Tübingia) a szövetségi főügyészek politikai tisztviselők (*politischer Beamter*), de például Baden-Württemberg, Hamburg, Bréma, Bajorország tartományokban nem azok, az utasításadási jogkör esetükben is fennáll, ugyanakkor nem elmozdíthatóak. 1999-ben, amikor Mecklenburg-Elő-Pomeránia tartomány miniszterelnöke menesztette a főügyészt, fellángoltak a viták a politikai tisztviselői pozícióval kapcsolatban. Az ilyen jellegű tisztség viselője összekötő a politikai vezetés és végrehajtás között, akinek nemcsak lojálisnak kell lennie a kormány

<sup>9</sup> Hans Christopher SCHAEFER: Die Staatsanwaltschaft im Rechtsschutzsystem. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2001. vol. 54. no. 19, 1396–1397.

<sup>10</sup> Allegations of politically motivated abuses of the criminal justice system in Council of Europe member states. Report. <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc09/edoc11993.pdf> ; németül: Behaupteter politisch motivierter Missbrauch des Strafrechtssystems in Mitgliedstaaten des Europarats. Bericht. <http://www.cleanstate.de/Behaupteter%20politisch%20motivierter%20Missbrauch%20des%20Strafrechtssystems%20in%20Mitgliedstaaten%20des%20Europarats.html> [letöltve: 2012.05.10.]

<sup>11</sup> Resolution 1685 (2009) Allegations of politically motivated abuses of the criminal justice system in Council of Europe member states. <http://www.assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta09/ERES1685.htm>, ld. különösen 5. 4. 3. pont [letöltve: 2012.05.10.]

<sup>12</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jens Petermann, Jan Korte, Harald Koch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion die Linke – Drucksache 17/958 – Umsetzung der Resolution 1685 der Parlamentarischen Versammlung der Europarates vom 30. September 2009 <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/010/1701097.pdf> [letöltve: 2012.05.10.]

<sup>13</sup> A keretet a GVG említett rendelkezései, illetve büntetőügyekben, az utasításadási jogra vonatkozóan az StPO (Strafprozessordnung, 1950) adja.

irányába, hanem ebből kifolyólag a politikai vezetés bizalmát is élveznie kell és az alapvető nézőpontjaikkal is egyezőséget kell mutatnia.<sup>14</sup>

A Német Bírói Szövetség (*Deutsche Richterbund*) ügyészi bizottsága kidolgozott egy törvénytervezetet 2003-ban,<sup>15</sup> de a helyzet a mai napig nem megoldott. Az addigi reformjavaslatok a politikai tisztség jellegnek az irányítási jogok korlátozásával való megszüntetésétől az ügyészségnek a végrehajtó hatalomból az igazságszolgáltatás keretei közé való áthelyezéséig terjedtek. A 2003-as javaslat szintén korlátozni kívánta az irányítási jogkört, amit azzal indokolt, hogy az ügyészség nem része az általános belső végrehajtásnak. Sokkal inkább egy olyan szervről van szó, amit törvény hoz létre, bíróságok mellé anélkül, hogy maga bíróság lenne, annak érdekében, hogy részt vegyen a bírósági eljárásokban, illetve kezdeményezze azokat. Az ügyész a tevékenységéért nem politikailag, hanem a joghoz és a törvényekhez való kötöttsége által felel. Az ügyészség különleges helyzete, és az igazságszolgáltatáshoz való specifikus hozzárendelése igazolja azt, hogy a végrehajtó hatalom befolyásolási lehetőségét korlátozzák, és az egyedi utasítási jogot kizárják.<sup>16</sup>

A GVG az ügyészség és a bíróság viszonyát azzal rendezi, hogy kimondja, az ügyészség hivatalos tevékenysége során független a bíróságoktól (§ 150). A Szövetségi Alkotmánybíróság 1981. január 20-i döntése kiemelte, hogy ez a rendelkezés nem tilt meg mindennemű összefonódást az ügyészség és a bíróság között. A rendelkezés pusztán azt állapítja meg, hogy az ügyészség független hatóság, törvényben meghatározott feladatkörrel. A német AB szerint nem ütközik ezért sem az Alaptörvénybe, sem pedig magasabb szintű jogszabályba az a tartományi szabályozás, amely lehetővé tette, hogy az ügyészséghez az igazságügyi szolgálat (*gehobener Justizdienst*) hivatalnokait ki lehessen rendelni<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Erardo Cristoforo RAUTENBERG: Der Generalstaatsanwalt als ein „politischer Beamter“? *Deutsche Richterzeitung*, 2000. vol. 78. no. 4, 141–147., 141–143.

<sup>15</sup> DRB: Staatsanwaltschaft darf bei der Behandlung konkreter Fälle nicht länger dem Weisungsrecht des Justizministers unterliegen. <http://www.drb.de/cms/index.php?id=185&L=0> [letöltve: 2012.05.10.]

<sup>16</sup> Rolf HANNICH: Frische Pferde für die Kavallerie. Die unendliche Geschichte der Reform der gerichtsverfassungsrechtlichen Regelungen über die Staatsanwaltschaft. *Deutsche Richterzeitung*, 2003. vol. 81. no. 8, 249–253., 249., 251., 254.

<sup>17</sup> <http://www.rechtsportal.de/Rechtsprechung/Rechtsprechung/1981/BVerfG/Verfassungsrechtliche-Unbedenklichkeit-der-Verwendung-von-Beamten-des-gehobenen-Justizdienstes-als-oertlichen-Sitzungsvertretern-der-Staatsanwaltschaft> [letöltve: 2012. 05. 08.]

## 2. Szabálysértési jog

A szabálysértési jog 1945 után alakult ki Németországban, kialakulásának hátterében az a cél állt, hogy a bűncselekmények körét szűkítsék, annak érdekében, hogy a büntetőjog csak a valóban büntetést érdemlő esetekre vonatkozzon. 1871-ben, a Büntető törvénykönyv (*Strafgesetzbuch*, a továbbiakban: StGB) megalkotásakor a jogalkotó még azon az állásponton volt, hogy nem határolhatóak el egymástól egyértelműen a kriminális (*kriminelles Unrecht*) és a rendőrileg büntethető tettek (*Polizeiunrecht*), ezért minden, az állam által szankcionált tényállást a StGB-ban helyeztek el. Először 1949-ben, a gazdasági büntetőjog területén került sor különbségtételre. Az első szabálysértési törvény 1952-ben született meg, a jelenlegi pedig 1968-ban.<sup>18</sup>

A Szabálysértési törvény (*Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, 1968, OWiG) értelmében a szabálysértés jogellenes és felróható cselekmény, ami egy olyan törvényi tényállást valósít meg, amely pénzbírág büntetés kiszabását teszi lehetővé. A törvény mind a szövetségi, mind pedig az állami jog szerinti szabálysértésekre is kiterjed. A szabálysértések üldözése az államigazgatási hatóság feladata, kivéve, amikor az OWiG alapján az ügyészség, vagy pedig annak helyében a bíró jár el [§ 35 (1)].

Az ügyészségnek az eljárás több szakaszában is fontos szerep jut, egyrészt átmenetet képez a szabálysértési és a büntetőeljárás között, másrészt dönthet az eljárás megszüntetéséről.

*Büntetőeljárás és a szabálysértési eljárás kapcsolata:* Büntetőeljárás során a tett üldözésére a szabálysértési jog alapján is az ügyészségnek van hatásköre. Az államigazgatási hatóság átadja az ügyet az ügyészségnek, ha bizonyíték merül fel, hogy bűncselekmény történt. Ha az ügyészség ezzel nem ért egyet, visszaadja az ügyet (§ 40–41). Ha pedig a büntetőeljárás során derül ki, hogy a cselekmény nem bűncselekmény, hanem szabálysértés, az ügyészség megszünteti a nyomozás, és az ügyet átadja az államigazgatási hatóságnak.<sup>19</sup>

Az ügyészség egészen a pénzbírság elengedéséig magához vonhatja az ügyet, ha olyan bűncselekmény ügyében nyomoz, ami összefügg a szabálysértéssel. Az ügyészségnek akkor kell az üldözést átvennie, ha ez felgyorsítja az eljárást, vagy a ténybeli összefüggések, vagy más egyéb okból a vizsgálat vagy a döntéshozatal érdekében szükségesnek tűnik (§ 42). Ha az ügyészség a § 42

<sup>18</sup> Erich GÖHLER: *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*. 10., neubearbeitete Auflage. München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung 1992. 1–3.

<sup>19</sup> Kiss Eliza: A Német Szövetségi Köztársaság Államügyészségei és a magyar ügyészségek összehasonlítása. *Ügyészek Lapja*, 2002/4. 49–61., 55.

alapján vádat emel a büntetőügyben, kiterjeszti azt a szabálysértésre is, ha erre elegendő alapja van (§ 64).

A § 40 szerinti esetben, ha az ügyész pusztán a büntett miatt szünteti meg az eljárást, vagy pedig a § 42 alapján nem veszi azt át, de vannak olyan jelzések, hogy a tett szabálysértésként üldözhető, átadja az ügyet az államigazgatási hatóságnak. Ha az ügyészség átveszi az üldözést, egészen addig átadhatja az ügyet az államigazgatási hatóságnak, amíg az eljárás a bíróság előtt még nincs folyamatban; köteles átadni az ügyet, ha az eljárást pusztán a szabálysértéssel összefüggő büntett miatt szüntette meg (§ 43).

Az államigazgatási hatóság kötve van az ügyészség döntéséhez azzal kapcsolatban, hogy egy cselekmény bűncselekmény-e (§ 44).

Az előkészítő eljárás (államigazgatási hatóság eljárása, *Vorverfahren*) során, ha az ügyészség a szabálysértési eljárás megszüntetését fontolóra veszi, meg kell hallgatnia az egyébként illetékes államigazgatási hatóságot [§ 63 (3)]. Amennyiben az ügyész megszünteti az eljárást, még mielőtt a bíróság elé terjesztené az aktákat, a döntésével szemben a közléstől számított két héten belül lehet kérni bírói döntést (§ 108a).

Az előkészítő eljárás eredményeképpen a hatóság határozatot (*Bußgeldbescheid*) hoz, amelyben pénzbírságot szab ki. A döntés kézbesítésétől számított két héten belül lehet a döntéshozó hatóságnál az érintettnek kifogást bejelentenie. Ekkor kerül sor a közbenső eljárásra (*Zwischenverfahren*), amelynek célja annak megakadályozása, hogy a bíróságnak és az ügyészségnek olyan ügyekkel kelljen foglalkoznia, amelyek esetében vagy már előzetesen is látható, hogy nem fog döntés születni (nem befogadható kifogás esete), vagy a tényállás a bíróság döntéséhez nincs eléggé feltárva. Ennek érdekében az eljáró hatóságnak a kifogás benyújtását követően meg kell vizsgálnia az eljárását.<sup>20</sup>

Ha a kifogás befogadható (határidőben, alakilag megfelelően, érvényesen nyújtották be), és a hatóság nem vonja vissza a pénzbírságról szóló határozatát, az aktát megküldi az ügyészségen keresztül a kerületi bírósághoz. Ezzel a szabálysértést üldöző hatóság feladatai az ügyészséghez kerülnek át. Az ügyészség akkor terjeszti elő az aktákat a bírónak, ha nem szünteti meg az eljárást és további vizsgálatokat sem folytat le. A tényállás nyilvánvaló tisztázatlansága esetén a bíró az ügyet az okok megjelölésével és az ügyészség egyetértésével visszautalhatja a hatóságnak (§ 69).

Amennyiben a közbenső eljárás során az ügyészség azt állapítja meg a hozzá eljuttatott ügyben, hogy a kifogás nem fogadható be, visszaküldi az ügyet

<sup>20</sup> GÖHLER i. m. 595.

a hatóságnak, ugyanis elsődlegesen annak kell döntenie a kifogás befogadhatóságáról. Amennyiben a bíróságnak továbbítja az aktát, az azt jelzi, hogy az ügyészség nem szünteti meg az eljárást és további vizsgálatokat sem tart szükségesnek, továbbá lehetősége van a tényállás nyilvánvaló felderítetlensége esetében az ügyet a hatóságnak is visszaadni. A tényállást abból a szempontból kell megvizsgálnia, hogy az alapján fennáll-e az alapos gyanú, indokolt-e a vád és nem állnak-e fenn eljárási akadályok. Amennyiben nem kellőképpen feltárt a tényállás, figyelemmel kell lennie arra is, hogy az eljárás folytatásától várható-e eredmény, amennyiben nem, az eljárást meg kell szüntetnie. Maga is folytathat további vizsgálatot, vagy pedig azt az illetékes hatósággal vagy a rendőrséggel is lefolytathatja, nincs különbség az alapján, hogy az ügyészség vagy pedig az államigazgatási hatóság jár-e el.<sup>21</sup>

A bíróság előtti eljárás a főeljárás (*Hauptverfahren*). Az ügyészség jogköre ebben az eljárási szakaszban megegyezik a büntetőeljárásbeli jogosítványával [§ 46 (2)], ugyanakkor az eljárás függetlenül ettől a tényről bírságot eljárást marad, ahol az ügyészség a közérdeket képviseli.<sup>22</sup> Ha a bíróság nem tartja szükségesnek a főeljárást, végzéssel dönt, amennyiben az érintett és az ügyészség ez ellen nem tiltakozik (§ 72). A főeljárásban az ügyészség nem köteles részt venni. A bíróság akkor értesíti az ügyészséget, ha a részvételét szükségesnek látja (§ 75).

Amennyiben a főeljárás során az ügyészség vissza kívánja vonni a vádat, a § 63 (3) rendelkezései az irányadóak (vagyis meg kell hallgatnia a hatóságot előtte) [§ 76 (3)].

Ha az eljárás a bíróság előtt van folyamatban, és az nem tartja szükségesnek büntetés kiszabását, az ügyészség beleegyezésével az ügyet az eljárás bármely szakaszában megszüntetheti. Nincs szükség a hozzájárulásra, ha a pénzbírságról szóló határozat 100 Euróig terjedő mértékben állapítja meg a pénzbírság mértékét, és az ügyészség kinyilvánítja, hogy a főtárgyaláson nem kíván részt venni. A döntés ellen nincs helye jogorvoslatnak (§ 47).

Egyszerűsített bizonyítás alkalmazásához kell az ügyész beleegyezése is, ha részt vesz a főeljárásban [§ 77a (4)].

Nincs helye az indokolás mellőzésének, ha az ügyészség – noha a főeljárásban nem vett részt – még a főeljárás előtt indítványozza azt (§ 77b).

A bíróságot a bírságot eljárást a tett szabálysértésként való megítélése nem köti. Büntetőjogi előírások alapján ugyanakkor csak akkor dönthet, ha

<sup>21</sup> Uo. 604–606.

<sup>22</sup> Uo. 609.

az érintettet előzetesen értesítette a jogi szempontok változásáról és biztosított volt számára a védekezésre való lehetőség. Az értesítés az ügyészség indítványára, vagy pedig hivatalból történhet. Ezzel a jelzéssel az érintett a vádlott jogi helyzetébe kerül. A további eljárásban az OWiG rendelkezései már nem alkalmazhatóak, azonban az érintett jelenlétében felvett bizonyítékokat fel lehet használni (§ 81).

### 3. Fegyelmi eljárások

Az ügyésznek az egyes hivatások gyakorlóival szemben lefolytatott fegyelmi eljárásokban (*berufsgerichtliche Verfahren*) való közreműködéséről, az adótanácsadókról (*Steuerberatungsgesetz, 1961, StBerG*), a gazdasági ellenőrökre vonatkozó szakmai szabályokról szóló törvény (*Gesetz über eine Berufsordnung der Wirtschaftsprüfer, 1961, WiPrO*), a szövetségi ügyvédi rendtartás (*Bundesrechtsanwaltsordnung, 1959, BRAO*) és a szabadalmi ügyvivőkről szóló rendtartás (*Patentanwaltsordnung, 1966, PAO*) rendelkezik.

A StBerG meghatározza az adótanácsadók jogait és kötelességeit, melyet, ha megszegnek, fegyelmi intézkedés (*berufsgerichtliche Maßnahme*) alkalmazható velük szemben [§ 89 (1)], ami lehet figyelmeztetés, megrovás, 50 000 Euróig terjedő pénzbüntetés, foglalkozástól való eltiltás, egy évtől öt évig terjedő időtartamra, vagy pedig a foglalkozás gyakorlásából való kizárás. Az egyes intézkedések közül a pénzbírság és a megrovás egymás mellett is alkalmazható (§ 90). Eljárhat a körzeti bíróság adótanácsadói ügyekkel foglalkozó tanácsa (*Kammer für Steuerberater- und Steuerbevollmächtigtensachen beim Landgericht*), a tartományi bíróság adótanácsadói ügyekkel foglalkozó szenátusa (*Senat für Steuerberater- und Steuerbevollmächtigtensachen beim Oberlandesgericht*), továbbá van egy ugyanilyen szenátus a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság mellett is (*Senat für Steuerberater- und Steuerbevollmächtigtensachen beim Bundesgerichtshof*) (§§ 95–97).

A büntető-, illetve a szabálysértési eljárással való ütközés esetére a StBerG kimondja, hogy ha büntetőeljárás is indult ugyanazon cselekedet miatt, az nem zárja ki a fegyelmi felelősség megállapítását, azonban az eljárást a büntetőeljárás végéig fel kell függeszteni. Ha felmentő döntés születik, akár a bűncselekmény, akár a szabálysértés ügyében, a hivatásbeli kötelezettségszegés esete még fennállhat, és így a fegyelmi eljárás ekkor is lefolytatható (§ 110).

Az elsőfokú eljárás azzal indul meg, hogy az ügyész benyújtja az írásos vádat a körzeti bíróságnak (§ 113). Lehetősége van az adótanácsadónak magának is

az ügyészséghez fordulnia, ha felmerül vele kapcsolatban a kötelezettségszegés gyanúja, hogy az ügyész indítsa meg a fegyelmi eljárást annak érdekében, hogy tisztázhassa magát. Ha az ügyész nem kezdeményez eljárást, döntését meg kell indokolnia. Ha az indokok alapján megállapítható, hogy kötelezettségszegés történt és az ügyész mégsem fordul bírósághoz, vagy pedig nem állapítható meg, hogy történt-e kötelezettségszegés, az adótanácsadó a tartományi bírósághoz fordulhat, amely adótanácsadói ügyekkel foglalkozó tanácsa a StPO § 173 (1)–(3) rendelkezéseit megfelelően alkalmazva indokolt határozatot hoz az ügyben.

Azt követően, hogy az ügyész a körzeti bírósághoz fordult, a bíróság adótanácsadói ügyekkel foglalkozó kamarája dönt a főeljárás megindíthatóságáról, a döntést indokolni kell, és ellene azonnali panasszal (*sofortige Beschwerde*) élhet az ügyész, az adótanácsadónak jogorvoslati lehetősége nincs (§ 118). A tárgyalás nem nyilvános, azonban az ügyész indítványára dönthetnek a tárgyalás nyilvánossá tételéről (az adótanácsadó indítványa esetén kötelező) (§ 122).

A bíróság igénybe veheti a helyi bíróságot a tanú, vagy a szakértő meghallgatására, de az ügyész indítványára őket a főeljárás során is meg kell hallgatni (§ 123). Az eljárás ítélettel zárul, ami tartalma szerint irányulhat felmentésre (*Freisprechung*), elítélésre (*Verurteilung*), vagy az eljárás megszüntetésére (*Einstellung der Verfahrens*) (§ 125).

Az ügyésznek ezen kívül még a jogorvoslati eljárásban van feladata. A jogorvoslatot a tartományi bíróság adótanácsadói ügyekkel foglalkozó szenátusa bírálja el, az eljárásban részt vesz a tartományi bíróság mellett működő ügyészség is (§ 126-128). A másodfokú ítélettel szemben lehetőség van felülvizsgálatra, amelyet a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság folytat le, például akkor, ha az ügyész kizárási indítványa ügyében a másodfokú bíróság nem hozott döntést [§ 129 (1)]. A Szövetségi Legfelsőbb Bíróság előtt a szövetségi legfőbb ügyész látja el az ügyészi feladatokat (§ 131).

Abban az esetben, ha az eljárás ideje alatt az adótanácsadó megbízatása megszűnik, mert az lejárt vagy visszavonták, a fegyelmi eljárást a bíróság megszünteti, azonban ilyenkor is dönthet az ügyészség indítványára a bizonyítékok biztosításáról, ha várható volt, hogy megállapítják a foglalkozás gyakorlásából való kizárást (§ 132).

Az ügyész számára adott az a lehetőség is, hogy még az eljárás megindulása előtt indítványozza a foglalkozástól való eltiltás elrendelését, amennyiben olyan kényszerítő okok állnak fenn, amelyek valószínűsítik, hogy foglalkozás gyakorlásából való kizárásról fog döntés születni. Az indítványban meg kell nevezni a kötelezettségszegést és csatolni kell az azt megalapozó bizonyítékokat (§ 134).



A WiPrO is meghatározza a gazdasági ellenőrök jogait és kötelességeit, ha ezeket megszegik, fegyelmi intézkedés alkalmazható velük szemben [§ 67 (1)], ami lehet pénzbüntetés 50 000 Euróig terjedő mértékben, meghatározott tevékenység gyakorlásától való eltiltás egytől öt évig terjedő időtartamban, foglalkozástól való eltiltás egy évtől öt évig terjedő időtartamban, illetve foglalkozás gyakorlásából való kizárás [§ 68 (1)]. A pénzbüntetés, illetve a foglalkozástól való eltiltás vagy a foglalkozás gyakorlásából való kizárás egymás mellett is alkalmazható [§ 68 (2)].

Amennyiben az ügyész olyan tényekről szerez tudomást, amelyek felvetik annak a gyanúját, hogy egy gazdasági ellenőr fegyelmi vétséget követett el, a kamarához fordul az eljárás megindítása előtt és lehetőséget ad arra, hogy állást foglaljanak az ügyben. Amennyiben a kamara szerez ilyen cselekedetről tudomást, az ügyészséghez kell fordulnia (§ 84a). Az elsőfokú eljárás azzal indul meg, hogy az ügyész benyújtja az írásos vádat a körzeti bíróságnak (§ 85). Amennyiben a gazdasági ellenőr mentesülni kíván a gyanú alól, hasonlóan a StBerG-ben meghatározottakhoz, az ügyészséghez kell fordulnia, hogy kezdeményezzen fegyelmi eljárást, és ha ez nem történik meg, jogorvoslati lehetősége van (§ 87).

Elsőfokon a helyi bíróság gazdasági ellenőri ügyekkel foglalkozó tanácsa (*Kammer für Wirtschaftsprüfersachen*), másodfokon a tartományi bíróság gazdasági ellenőri ügyekkel foglalkozó szenátusa (*Senat für Wirtschaftsprüfersachen beim Oberlandesgericht*), a felülvizsgálat pedig a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság gazdasági ellenőri ügyekkel foglalkozó szenátusa (*Senat für Wirtschaftsprüfersachen beim Bundesgerichtshof*) előtt zajlik (§§ 72–74).

Az eljárás további része is megfelel a StBerG-ben foglaltaknak: a helyi bíróság dönt arról, hogy meginduljon-e a főeljárás, ez ellen a döntés ellen az ügyész azonnali panasszal élhet (§ 95), az eljárás nem nyilvános, de az ügyész kezdeményezésére azzá nyilvánítható (§ 99), a bíróság igénybe veheti a helyi bíróságot a tanú, vagy a szakértő meghallgatására, de az ügyész indítványára őket a főeljárás során is meg kell hallgatni [§ 102 (2)]. A bíróság döntése ellen jogorvoslattal lehet élni, az ügyész részt vesz a másodfokú eljárásban, illetve a felülvizsgálati eljárásban is (§ 106, § 108). Azonos az eljárás a bizonyítékok biztosítása esetében (§§ 109–110), illetve itt is el lehet rendelni az ügyész indítványára a munkától, illetve a meghatározott tevékenység gyakorlásától való előzetes eltiltást (§§ 111–112). Hasonlóan a WiPrG-hez, a mögöttes eljárási szabályokat itt is a StPO szabályai adják.

A BRAO szerint lefolytatott fegyelmi eljárás is nagy hasonlatosságot mutat az előzőekkel. A kötelességszegő ügyvéddel szemben az ügyész kezdeményez eljárást, a kötelességszegő magatartásról elsősorban az ügyvédi kamara révén szerez tudomást, amivel szemben kölcsönös tájékoztatási kötelezettség áll fenn ilyen ügyekben (§§ 119–121). Amennyiben nem fordul bírósághoz az ügyész, a döntésével szemben jogorvoslatnak van helye (§ 122). Maga az ügyvéd is kérheti az eljárás megindítását, számára szintén rendelkezésre áll a bírósághoz fordulás joga, ha azt az ügyész nem teszi meg (§ 123).

Az ügyvédi ügyekben eljáró bíróság (*Anwaltsgericht*) folytatja le az elsőfokú eljárást, amely nem nyilvános, de az ügyész indítványára azzá lehet tenni (§ 135), a bíróság igénybe veheti a helyi bíróságot a tanú, vagy a szakértő meghallgatására, de az ügyész indítványára őket a főeljárás során is meg kell hallgatni (§ 138). Másodfokon az *Anwaltsgerichtshof* jár el, a felülvizsgálati eljárást pedig a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság folytatja le (§§ 144–145).

Azonos az eljárás a bizonyítékok biztosítása esetében (§§ 148–149), illetve itt is el lehet rendelni az ügyész indítványára a munkától, illetve a képviseleti jogosultság gyakorlásától való előzetes eltiltást (§ 150).

Fegyelmi eljárás (jelen esetben *anwaltsgerichtliche Verfahren*) nemcsak a tevékenységével összefüggésben, hanem az ügyvéd munkáján kívül tanúsított magatartása miatt is indulhat (§ 113), a kiszabható fegyelmi intézkedések a következők: figyelmeztetés, megrovás, 25 000 Euróig terjedő pénzbüntetés, meghatározott jogterületen jogi képviselőként és tanácsadóként való működéstől való eltiltás egy évtől öt évig terjedő időtartamban, illetve az ügyvédi tevékenységből való kizárás (§ 114).

A PAO szerinti fegyelmi eljárás lefolytatásakor a szabadalmi ügyvivővel szemben figyelmeztetést, megrovást, 25 000 Euróig terjedő pénzbüntetést, illetve a szabadalmi ügyvivői tevékenységből való kizárást lehet intézkedésként alkalmazni (§ 96). Az eljárás az ügyész kérelmével indul, amit a körzeti bírósághoz nyújt be (§ 105), amely dönt a főeljárás megindulásáról, a döntés ellen csak az ügyész élhet azonnali panasszal (§ 116). Az eljárás csak akkor nyilvános, ha a szabadalmi ügyvivő kéri, az ügyész kérelme esetén a nyilvánosságról a bíróság dönt itt is (§ 120). A bíróság igénybe veheti a helyi bíróságot a tanú, vagy a szakértő meghallgatására, de az ügyész indítványára őket a főeljárás során is meg kell hallgatni (§ 121). Másodfokon a tartományi bíróság jár el (§ 124), a felülvizsgálati eljárást pedig a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság folytatja le (§§ 127). A bizonyítékok biztosítása (§§ 130–131) is megegyezik az előzőekben bemutatott szabályokkal, továbbá itt is el lehet rendelni az ügyész indítványára a munkától, illetve a képviseleti jogosultság gyakorlásától való előzetes eltiltást (§ 132).

#### 4. Az eltűnt személyekről szóló törvény

Az ügyész magánjogi feladatai között található a holtak nyilvánítási eljárásban való részvétel, amely során az ügyész mint az eljárást kezdeményező személy szerepel, közreműködhet továbbá az eljárásban akkor is, ha a holtak nyilvánított személy utólag előkerül.

Az eltűnt személyekről szóló törvény (*Verschollenheitsgesetz 1939, VerschG*) értelmében eltűnt az, akinek a lakóhelye hosszabb ideje ismeretlen anélkül, hogy információk állnának rendelkezésre arról, hogy az érintett személy ebben az időben még élt- vagy meghalt-e, amennyiben a körülmények alapján alapos kétségek merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy életben van. Nem számít eltűntnek az, akinek a halála a körülmények alapján nem vonható kétségbe (§ 1). Az eltűntet megfelelő eljárás keretében holtak lehet nyilvánítani (§ 2).

A VerschG rendelkezései az általános szabály mellett különös eseteket is nevesítenek a holtak nyilvánítás kapcsán.

Az általános szabály (*allgemeiner Verschollenheit*) szerint akkor kerülhet sor a holtak nyilvánításra, ha annak az évnek a végétől számítva, amikor az eltűnt személy a rendelkezésre álló hírek szerint még életben volt tíz év, vagy ha az eltűnt személy a holtak nyilvánítás időpontjában a nyolcvanadik életévét betöltötte, öt év eltelt. Annak az évnek a vége előtt, amikor az eltűnt személy a huszonötödik életévét betölthette, az előző rendelkezések alapján nem nyilvánítható holtak [§ 3 (1)-(2)].

A különös esetekhez a háborúban, fegyveres testület tagjaként, a hajókatasztrófában, illetve a repülőgép-szerencsétlenségben eltűnt személyek tartoznak. Eszerint:

- *Kriegsverschollenheit*: Aki fegyveres hatalom részeként háborúban vagy ahhoz hasonló eseményben vett részt, ez alatt az idő alatt veszélyeztetett területen nyoma veszett és azóta is eltűnt, azt holtak lehet nyilvánítani, ha annak az évnek a végétől, amikor békét kötöttek vagy a háború vagy az ahhoz hasonló esemény békekötés nélkül ténylegesen véget ért, egy év eltelt. Ha az eltűnt személy olyan körülmények között tűnt el, amelyek nagy valószínűséggel megalapozzák a halálát, az előzőleg meghatározott határidőt attól az időponttól kell számítani, amikor az illetőnek nyoma veszett. Fegyveres hatalom tagjának kell tekinteni azt is, aki ilyenkor tartózkodott (§ 4).
- *Seeverschollenheit*: Aki hajóúton, különösen a hajó elsüllyedésekor tűnt el, azt holtak lehet nyilvánítani, ha a hajó elsüllyedésétől vagy egyébként az eltűnést megalapozó eseménytől számítva hat hónap eltelt.

Amennyiben a hajó elsüllyedése nem állapítható meg, a hat hónapos határidő egy évvel azon legutolsó időponttól számítandó, amikor a hajó a rendelkezésre álló információk szerint még nem süllyedt el; a bíróság ezt az időtartamot egy évről három hónapig terjedő időtartamig csökkentheti, ha elismert hajózási tapasztalatok alapján a hajó állapota és felszerelése miatt, tekintettel a vízre, amelyen keresztül az utazás vezetett volna, vagy egyéb okból feltételezhető, hogy a hajó már korábban elsüllyedt (§ 5).

- *Luftverschollenheit*: Aki repülőút során, különösen a repülőgép elpusztulása következtében tűnt el, holtnak nyilvánítható, ha a repülőgép pusztulása vagy annak eltűnését megalapozó esemény, vagy pedig, ha ez az esemény nem megállapítható, a legutóbbi időponttól számítva, amikor az eltűnt személy a rendelkezésre álló információk szerint még életben volt, három hónap eltelt (§ 6).

Aki a fent említett három szakaszban meghatározott körülmények között életveszélybe került és azóta eltűnt, holtnak nyilvánítható, ha attól az időponttól kezdve, amikor az életveszély véget ért, vagy amikor a körülmények alapján annak vége várható volt, egy év eltelt (§ 7).

Amennyiben az eltűnt személy esetében mind a § 4, mind pedig a § 5 vagy 6 rendelkezései fennállnak, csak a § 4-et kell alkalmazni (háborúban, fegyveres szerv tagjaként süllyedt el a hajója, vagy zuhant le a gépe) (§ 8).

A holtnak nyilvánítás vélelmet alapoz meg, amely szerint az eltűnt személy a határozatban megállapított időpontban hunyt el. Ez irányadó akkor is, ha a holtnak nyilvánítás előtt más időpontot rögzítettek a halotti nyilvántartásban. A halál időpontjaként azt az időpontot kell megjelölni, amely a vizsgálatok eredménye szerint a legvalószínűbb (§ 9). A törvény kiegészítő rendelkezéseket tartalmaz arra az esetre, ha nem lehet a halál időpontját pontosabban meghatározni [§ 9 (3)]. Mindaddig, amíg az eltűnt személyt nem nyilvánítják holtnak, fennáll a feltételezés, hogy még mindig él (§ 10).

A § 2 szerinti eljárás (*Aufgebotsverfahren*) nemperes eljárás, amelyre a VerschG § 14-38 rendelkezései az irányadóak (§ 13).

Az eljárást a helyi bíróság folytatja le. (§14) Az eljárás kérelemre<sup>23</sup> indul, amit benyújthat az ügyész, az eltűnt jogi képviselője, a házastárs, az élettárs, a leszármazott és a szülők, továbbá bárki, akinek jogi érdeke fűződik a holtnak nyilvánításhoz (§ 16).

<sup>23</sup> Magánindítvány.

Minden, a magánindítvány benyújtására jogosult személy az indítványozó mellett, vagy annak helyében, beléphet az eljárásba. Ezzel elnyeri az indítványozó jogállását. Jogorvoslati kérelem benyújtása érdekében is lehetőség van perbe lépésre (§ 17).

Az eljárás megindulása előtt az indítványozónak a kérelmét megfelelő tényekkel hitelt érdemlően kell megalapoznia (§ 18). Ha a kérelem befogadható, a bíróság felhívást (*Aufgebot*) tesz közzé, aminek különösen az alábbiakat kell tartalmaznia: az indítványozó leírása, felhívás az eltűnt személy részére, hogy meghatározott időpontig jelentkezzen, különben holtnak nyilvánítható, felhívás mindenki felé, aki tájékoztatást tud adni az eltűnt személyről, hogy az említett időpontig tegyen bejelentést (§ 19).

A felhívás közzététele előtt az ügyész, a döntéshozatal előtt pedig az indítványozó és az ügyész számára is biztosítani kell a nyilatkozattételt. (§ 22).

A holtnak nyilvánítás határozattal történik (§ 23), amit nyilvánosságra kell hozni és kézbesíteni kell az ügyésznek, illetve a magánindítványt előterjesztő személynek [§ 24 (1)-(2)]. Ugyanígy, ha elutasítják a holtnak nyilvánítást, az erről szóló döntést is kézbesíteni kell az ügyésznek, illetve a magánindítványt előterjesztő személynek (§ 25).

Amennyiben kiderül, hogy az eltűnt személy mégsem halt meg, ő, vagy az ügyész indítványozhatja a holtnak nyilvánítás érvénytelenítését [§ 30 (1)].



# AZ OSZTRÁK ÜGYÉSZSÉG BÜNTETŐJOGON KÍVÜLI TEVÉKENYSÉGE

JAKAB Hajnalka  
kutató (PPKE JÁK)

## 1. Közjogi alapvetés

Az Osztrák Császárságban – akárcsak Magyarországon – az 1860-as években számos, fontos következménnyel járó folyamat zajlott le. Ezekben az években kristályosodott ki az osztrák parlamentarizmus, melyet a februári pátens és a kiegyezés teremtett meg és hívott életre. Az osztrák parlamentnek (*Reichsrat*) ebben az időben két kamarája volt: az alsóház (*Abgeordnetenhaus*) és a Felsőház (*Herrenhaus*)<sup>1</sup>

A parlamentarizmusnak ebben az országban nem voltak régi hagyományai, kultúrája, másrészt az osztrák nemzet számára még javarészt ismeretlenek voltak a parlamenti élet gyakorlásával együtt járó viselkedésformák: a viták, törvényjavaslatok megtárgyalása, valamint a többpárti konszenzuseresés.

A másik fontos esemény, mely Ausztria későbbi politikai életére befolyást gyakorolt, a kisémet egység 1866 és 1871 közé tehető megvalósulása és az osztrák vezetéssel megvalósítandó nagynémet egység tervének kudarca volt. Az Osztrák Birodalom lakosságának jelentős része német anyanyelvű volt, ők németeknek és a ‘nagynémet’ nemzethez tartozónak vallották magukat, igazi osztrák identitástudat még nem fejlődött ki a Monarchiában<sup>2</sup>.

Tartományi identitástudat az ‘örökös tartományokban’ már a rendi szerveződés kora óta jelen volt, sőt, mind a mai napig jelen van (az állam

<sup>1</sup> Alan J. P. TAYLOR: *A Habsburg Monarchia 1809–1918*. Budapest, Scolar, 1998. 116., 122.

<sup>2</sup> BARISKA István: Az osztrák nemzeti identitás és önállóság kérdéséről 1945 előtt és után. In.: BARISKA István *Doktori értekezés*. Debreceni Egyetem, 2000. 13–18.

föderatív szerkezete is részben ezen alapszik)<sup>3</sup>, de az állampolgárok osztrák nemzetnek még sokáig nem vallották magukat.

Az osztrák nemzettudat kialakulása és a németektől való világos elhatárolódás azonban csak az Anschluss és a német megszállás alatt kezdődött meg,<sup>4</sup> majd a Második Köztársaságban folytatódott. Jelenleg a nagynémet ideológia hívei kisebbséget alkotnak, a legtöbb osztrák önálló nemzetként definiálja hazáját, kulturális és történeti fejlődési alapon, egyfajta sorsközösségként, kultúr-, de leginkább államnemzetként, amelyet az államalkotó nép akarata tart össze.<sup>5</sup>

Az alkotmány elkészítése a soknemzetiségű Osztrák-Magyar Monarchiának az első világháborút követő összeomlása után vált szükségessé. Az Alkotmányozó Nemzeti Gyűlés e feladattal Hans Kelsent, a neves jogfilozófust és alkotmányjogászt bízta meg. Kelsen több javaslata közül az egyiket az Alkotmányozó Nemzeti Gyűlés 1920-ban elfogadta.

Az alkotmány élete azonban igen viszontagságos volt. 1925-ös és 1929-es módosítását követően ugyanis a német politikai terjeszkedése miatt 1934. július 1-jén hatályon kívül helyezték. A Német Birodalom 1945-ös összeomlását követően azonban az újjászülető osztrák állam 1929-es formájában ismét hatályba léptette.

Az 1929-es megszövegezésű, 1920-as Szövetségi Alkotmánytörvény (továbbiakban: BVG) nem tartalmaz alapjogi katalógust, hanem mindössze egyes jogokat fogalmaz meg. Ezek közül több olyat is, melyek eredete még egy 1867-es törvényre (Az állampolgárok általános jogairól szóló állami alaptörvény) vezethető vissza.<sup>6</sup>

1934. április 30. napját sem hagyhatjuk említés nélkül, ezen a napon valósult meg az akkori kormányzat egyik fő célkitűzése, a törvényhozás rendszerének átalakítása: a 'csonka' parlament elfogadta az új alaptörvényt és a rákövetkező napon, 1934. május 1-jén kihirdették azt Ausztria népének.

Ausztria keresztény, német szövetségi állam, így két alapvető ideológiai – hovatartozási tényezőt vall magának: az egyik – és a Dolfuss-rendszer önmeghatározásában talán a legfontosabb – a keresztény értékrendhez való tartozás, ami egészen 1938-ig a rendszer egyik legjelentősebb ideológiai eleme volt, s ezt az állam vezetői nem győzték eléggé hangsúlyozni.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> BARISKA i. m. 73–75.

<sup>4</sup> Felix KREISSLER: *Der Österreicher und seine Nation*. Böhlau Verlag, Wien, Böhlau, 1984. 16.

<sup>5</sup> BARISKA i. m. 5–6., 102–103.

<sup>6</sup> BÁLDY Péter: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, Kjk-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2005. 21.; SZABÓ István: *Ausztria államszervezete 1918-1955*. Budapest, PPKÉ JÁK, 2010.

<sup>7</sup> Ernst HANISCH: *Der lange Schatten des Staates, Österreichische Gesellschaftsgeschichte*



Az alkotmány a ‘Quadragesimo anno’ pápai enciklika nemes alapelveire épült, és az akkori vezetés ezt szükségesnek tartotta számtalan alkalommal kifejezésre juttatni és erre hivatkozni. A keresztény-katolikus hit kinyilvánítása egyébként az alkotmányhoz csatolt és azzal együtt megjelentett konkordátumban is érződik.<sup>8</sup>

Ausztria államformája az 1934-es alkotmány szerint hivatalosan ‘szövetségi állam’, ellentétben az 1920-as években keletkezett alkotmányban szereplő államformától, amely ‘szövetségi köztársaság’.

A törvényhozás szervei korábban tanácskozó és határozathozó szervekre tagolódtak.<sup>9</sup> A tanácskozó szervek a tartományi tanács, a szövetségi gazdasági tanács, a szövetségi kulturális tanács és az államtanács, a törvényhozó szervek pedig a szövetségi tanács és a szövetségi gyűlés voltak. Később (1937) a szövetségi kereskedelmi kamara is jogot kapott arra, hogy véleményezze a hatáskörébe tartozó törvényjavaslatokat.<sup>10</sup>

Korábban a törvények meghozatalának három módját ismerték: a törvényhozás fórumai által történő elfogadást, a szükségrendeletek kibocsátását és a népszavazást.<sup>11</sup>

A hatalmi ágak egymás közti viszonyáról nyilvánvalóan elmondható ebben az időszakban, hogy a végrehajtó hatalom, vagyis a kormány beavatkozása a törvényhozás menetébe olyan mértékű volt az 1934-es Alkotmány időszakában, hogy az ellentmondott az ‘igazi demokráciának’, amit Othmar Spann a műveiben részletesen taglalt, és diktatórikus vonással ruházta fel a Dolfuss-Schuschnigg-rendszert.<sup>12</sup>

## 2. Az igazságszolgáltatás Ausztriában

Az osztrák igazságszolgáltatási rendszer meglehetősen összetett képet alkot.<sup>13</sup> Ausztriában a törvényhozó és a végrehajtó hatalom mellett a jogállam harmadik hatalmi ágának az igazságszolgáltatás számít. A szövetségi alkotmánytörvény

---

1890–1990. Wien, Ueberreuter, 1991. 313.

<sup>8</sup> HARKÁCSI Péter: Az osztrák hivatásrendi alkotmány (1934). In: HARKÁCSI Péter: *Doktori értekezés*. Debreceni Egyetem, 2007. 88.

<sup>9</sup> 1934-es osztrák Alkotmány (44.§)

<sup>10</sup> HARKÁCSI i. m. 102.

<sup>11</sup> 1934-es osztrák Alkotmány (65.§)

<sup>12</sup> Othmar SPANN: *Der wahre Staat*, Leipzig. Quelle und Mayer, 1923. 100–106.

<sup>13</sup> Osztrák Igazságügyi Minisztérium, honlapja, [www.justiz.gv.at](http://www.justiz.gv.at) [letöltve: 2011. 10. 29.]

a szövetség kizárólagos hatáskörébe utalja az igazságszolgáltatást. A szövetségi tartományok tehát nem állíthatnak fel bíróságokat. Az igazságszolgáltatás minden szinten elválík a közigazgatástól.<sup>14</sup>

Ausztria igazságszolgáltatási rendszere<sup>15</sup> a rendes bíróságokat, az ügyészséget, a büntetés-végrehajtási intézeteket (az úgynevezett bírósági fogházakat [Gefangenenhäuser] is), valamint a próbára bocsátási rendszer létesítményeit foglalja magában:

- A bíróságok állami intézmények, amelyek formális eljárás keretében polgári jogi igényekről és büntetőjogi vádakról döntenek. A bíróságokat törvény hozza létre, a bírák függetlenek, pártatlanok és elmozdíthatatlannak, továbbá csak a jogrendszernek vannak alárendelve.
- Az ügyészség különleges, a bíróságoktól különálló szervezet. Feladata különösen a közérdek védelme a büntető igazságszolgáltatás terén az előzetes eljárások vezetése, a vádemelés, valamint büntetőeljárásokban a vád képviselése.
- A büntetés-végrehajtási intézetek az ítéletek végrehajtásáért felelnek.
- A próbára bocsátással foglalkozó szolgálatok létesítményei szintén részei az igazságszolgáltatás rendszerének. Felügyelik a feltételesen elítélt és a feltételesen szabadságra bocsátott személyeket. Ezeket a feladatokat nagyrészt magánszervezetekre ruházták, ezek azonban a Szövetségi Igazságügyi Minisztérium felügyelete alá tartoznak.

Az igazságszolgáltatás igazgatásának csúcán a szövetségi igazságügyi miniszter áll, és mellérendelten működik a Szövetségi Igazságügyi Minisztérium. Az igazságügyi miniszter a szövetségi állam egyik legmagasabb rangú igazgatási tisztségviselője, tagja a szövetségi kormánynak. Feladata a tárca és az ahhoz kapcsolódó szervezetek politikai irányítása, koordinálása és legfelső szintű felügyelete.

A rendes bírósági rendszer négy szintű. Jelenleg a következő bíróságok ítéleznek jogi ügyekben:

- 141 körzeti bíróság (Bezirksgerichte),
- 20 tartományi bíróság (Landesgerichte),
- 4 tartományi felsőbb bíróság (Oberlandesgerichte) és
- a Legfelsőbb Bíróság (Oberster Gerichtshof).

<sup>14</sup> Peter J.P. TAK: *Tasks and Powers of the Prosecution Services in the EU Member States*. Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2004. 3–15.

<sup>15</sup> Igazságügyi szervezet – Ausztria: [http://ec.europa.eu/civiljustice/org\\_justice/org\\_justice\\_aus\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/civiljustice/org_justice/org_justice_aus_hu.htm) [letöltve: 2011. 11 .05.]

Az egyes bíróságok alapvetően minden ügytípussal foglalkoznak. A legnagyobb ausztriai városokban bizonyos bíróságok különös hatáskörű bíróságként működnek.<sup>16</sup>

- öt Bécsben; polgári jogi, büntető-, kereskedelmi (2), munkaügyi és szociális jóléti ügyekben,
- kettő Grazban; büntetőügyekben és a fennmaradó ügyekben.

Ausztriában a közigazgatási jog terén nem bíróságok, hanem különös hatáskörrel rendelkező független testületek (bizottságok, döntőbíróságok) járnak el. Más szakosított bíróságok különleges jogállást élveznek, ilyenek például az úgynevezett közjogi bíróságok, azaz az Alkotmánybíróság és a Közigazgatási Bíróság. Ausztria bírósági rendszerében különleges jogállással rendelkeznek. Jóllehet ezek is független bíróságok, mégsem épülnek be az igazságszolgáltatás szervezetébe, hanem attól szervezetileg elkülönülnek. Mindkettő székhelye Bécs, illetékességi területük pedig az egész szövetségi állam területére kiterjed.

Feladatukat tekintve is eltérnek a rendes bíróságoktól, mivel nem polgári és büntetőjogi ügyekben járnak el (még fellebbviteli fórumként sem), hanem a közjog terén rendelkeznek hatáskörrel.

A rendes bíróságok határozatait ezért a közjogi bíróságok nem ellenőrzik. Sokkal inkább a Legfelsőbb Bíróság az az igazságszolgáltatási szerv, amely a polgári és büntetőjogi ügyek legfőbb fórumaként a bírósági határozatok alkotmányosságát is felügyeli.

Az Alkotmánybíróság<sup>17</sup> (Verfassungsgerichtshof) elsődleges feladata, hogy őrkdjön az alkotmány és az alapvető jogok betartása fölött. Különösen a következőket vizsgálja:

- a szövetségi és tartományi törvények alkotmányossága;
- a közigazgatási hatóságok által kibocsátott rendeletek törvényessége;
- a közigazgatási hatóságok által legmagasabb szintű fórumként kibocsátott határozatok alkotmányossága.

Az Alkotmánybíróság az említett jogszabályokat adott esetben hatályon kívül is helyezheti.

Más bíróságoktól eltérően az Alkotmánybíróság bírái nem hivatásos bírák-ként, nem főállásban gyakorolják tisztségüket. E bíróság tagjai olyan kiemelkedő személyiségek lehetnek, akik valamilyen más beosztásban már sikeres jogi pályafutást tudhatnak maguk mögött. Az Alkotmánybíróság legtöbb bírása

<sup>16</sup> Jogi hivatások – Ausztria: [http://ec.europa.eu/civiljustice/legal\\_prof/legal\\_prof\\_aus\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_prof/legal_prof_aus_hu.htm) [letöltve: 2011. 11. 19.]

<sup>17</sup> Jogi hivatások – Ausztria: [http://ec.europa.eu/civiljustice/legal\\_prof/legal\\_prof\\_aus\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_prof/legal_prof_aus_hu.htm) [letöltve: 2011. 11. 19.]

mellékállásban gyakorolja bírói tisztségét, és folytatja előző hivatását (pl. bíróként vagy egyetemi tanárként; köztisztviselők azonban nem lehetnek, a közszolgálati jogviszonyt fel kell függeszteni). Az Alkotmánybíróság rendszerint évi négy ülészakot tart.

A Közigazgatási Bíróság<sup>18</sup> (Verwaltungsgerichtshof) feladata a közigazgatás egésze törvényességének felügyelete. Ez a felügyelet nem terjed ki ugyanakkor a rendeletekre, amelyeket csak az Alkotmánybíróság jogosult ellenőrizni, illetve hatályon kívül helyezni. A Közigazgatási Bíróság mindenekelőtt a közigazgatási hatóságok által legmagasabb szintű fórumként kibocsátott határozatok elleni panaszokról dönt, felülvizsgálja az érintett határozatok jogszerűségét, a jogellenes határozatokat pedig hatályon kívül helyezi.

A közérdeket a következő ügyészi szervek védik:<sup>19</sup>

- 17 ügyészség (Staatsanwaltschaften),
- 4 főügyészség (Oberstaatsanwaltschaften) és
- a Legfőbb Ügyészség (Generalprokuratur).

A bírósági ítéletek végrehajtása 28 büntetés-végrehajtási intézet feladata.

A bírósági hierarchiában első fokon a Körzeti bíróságok, majd a Tartományi bíróságok, e fölötti szinten a Tartományi felsőbbbíróságok és végül. Legfelül a Legfelsőbb Bíróság ítélkezik.

### 3. Az osztrák ügyészi szervezet

Az osztrák bíraskodásban az ügyészségek egyre növekvő, rendkívül fontos szerepet játszanak. Az ügyészségek mint joghatóságok feladatköre messze túlmutat a büntetőbíróságok előtti közvádképviselőnél.

Az osztrák ügyészség egy önálló, a bíróságoktól elválasztott független joghatóság, mely több mint 150 éve az igazságszolgáltatás szerveként működik. Az ügyészség feladata a jogvédelem során az objektivitás, függetlenség és pártatlanság elvei alapján az állam érdekeinek védelme.<sup>20</sup> A hatalmi ágak megosztása szempontjából az alkotmány ad eligazítást, mely szerint az ügyészségek, az igazságszolgáltatás szerve és a büntetőeljárás során nyomozati és vádképviselői feladatot látnak el. Ennek során az ügyészség mintegy a törvény őre és a bíróságok 'felügyelője', kötelezve van az objektivitásra és az igazság feltárására.

<sup>18</sup> Osztrák Igazságügyi Minisztérium honlapja: [www.justiz.gv.at](http://www.justiz.gv.at) [letöltve: 2011. 10. 29.]

<sup>19</sup> Osztrák Igazságügyi Minisztérium honlapja: [www.justiz.gv.at](http://www.justiz.gv.at) [letöltve: 2011. 10. 29.]

<sup>20</sup> [www.euro-justice.com/member\\_states/austria/country\\_report/1363/](http://www.euro-justice.com/member_states/austria/country_report/1363/) [letöltve: 2011. 11. 06.]

Az ügyészségeket Ausztriában először 1849-ben hozták létre, de csak 1986-ban született meg az első ügyészségi törvény, melynek célja a szervezet jogi alapjainak lefektetése. Valójában azonban a törvény csak a szükséges kereteket teremtette meg. Mind az ügyészek, mind a bírák hosszú éveken keresztül arra törekedtek, hogy az ügyészség, és annak helyzete, az alkotmányban is rögzítésre kerüljön. Az erre irányuló törekvések nyomán született meg időközben az ügyészek szolgálati törvénye is, mely a bírák szolgálati törvényének mintájára számításba veszi e hivatás különleges feladatait.

A szolgálati törvény létrejöttékor azonban az alkotmány még sem az ügyészeket, sem pedig az ügyészségeket nem említi. Az alkotmányban való rögzítésre csak 2007-ben került sor.

Kezdetben formálisan a közigazgatás szervének tekintették az ügyészségeket. Valójában azonban nem tartoznak a közigazgatáshoz. Nem bocsátanak ki határozatokat, és a vádemelésről szóló törvény értelmében a büntetőeljárás kapcsán fejtik ki tevékenységüket. Az igazságszolgáltatás részei, az idetartozó feladatokat az ügyészek látják el.<sup>21</sup>

Ügyésszé csak az nevezhető ki, aki a bíróvá való kinevezéshez szükséges feltételeknek megfelel és legalább egy éven keresztül bíróként dolgozott. A képzés kapcsán fontos kiemelni, hogy a bírák és ügyészek képzése azonos feltételek mellett történik. Az egyetemi tanulmányok befejezését követően egy 4 éves gyakorlati időszak következik, melyet vagy a bíróságon vagy valamelyik ügyészségen teljesítenek. A gyakorlatot a bírói szakvizsga zárja le. A vizsga letételét követően nevezhető ki az illető személy bíróvá, illetve ügyésszé. A két szakma közötti későbbi átjárási lehetőség adott, sőt gyakori is.

A betöltendő ügyészi pozíciókat a szövetségi elnök hozza nyilvánosságra, majd az igazságügyért felelős miniszter javaslata alapján nevezi ki az egyes pozíciókra az ügyészeket.

Az ügyészek egy általános szolgálati törvénynek alárendelten működnek. A kinevezési, szakmai, és szolgálati diszciplínák az igazságügyért felelős miniszter kezében vannak, aki ezeken túlmenően jogosult a büntetőügyekben eljáró ügyészségeknek utasításokat adni.

A közzvádemelés, valamint a vádképviselés a büntetőeljárás során csak egy az ügyész számos feladatai közül. Azokban az esetekben, amikor a vádlott bűnössége csekély fokúnak mondható, az ügyész pénzbírságot, közérdekű munkavégzést vagy az eljárás próbaidőre való felfüggesztését indítványozhatja.

<sup>21</sup> International Association of Prosecutors, Directory of Prosecution Services. First Published in Beijing, 1999. 41–46.

Feladatkörében kötelező azokat a büntetendő cselekményeket felülvizsgálnia, melyek a tudomására jutottak. Az ügyész indítványozhatja a rendőrségnél a szükséges nyomozások lefolytatását. Azt, hogy a további nyomozás szükséges-e, valamint az eljárás megszüntetéséről és a vádemelésről végső soron az ügyészség dönt. Vádhatóságként az ügyészség a bíróság előtt folyó főeljárásban fontos szerepet játszik.<sup>22</sup>

2008. január 1-jén hatályba lépett az új büntetőeljárásról szóló törvény<sup>23</sup>. Ennek következtében az ügyészség feladatköre fontos feladatokkal bővült.

Eredetileg az ügyészséget tisztán indítványozó szervként képzelték el, mely vagy megszünteti az eljárást, vagy javaslatokat, esetleg keresetet nyújt be a bíróságokhoz.

Az új rendszerben azonban már nyomozóhatóságként is működik. Az ügyészek vezetik az egész nyomozati szakaszt, megbízásokat adhatnak a bűnügyi rendészetnek, sőt önállóan is levezethetik a nyomozást.

Korábban ezek a feladatok a vizsgálóbíró hatáskörébe tartoztak. Azonban az eljárás során számos olyan esemény adódott, ami újabb és újabb joghézagokra mutatott rá. Bár az 1975-ös Büntetőtörvénykönyv egyik fő célja volt a büntetőeljárás megreformálása, konkrét eredményt azonban ez után sem tudtak felmutatni. Így a gyakorlatra hárult az a feladat, hogy megoldást találjon a joghézagokkal teli terület problémáira. A gond egyik fő kiváltója az volt, hogy a büntetőeljárásban részt vevők nem tartották magukat szigorúan a számukra törvényileg kijelölt feladatokhoz. Így a rendőrség nem pusztán az előzetes vizsgálat során vett részt, és az ügyészek sem korlátozták tevékenységüket a számukra előírtakra. Olyan feladatokat is magukénak tekintettek, mely nem tartozott hozzájuk, ennek megfelelően például csak az olyan bűncselekmények kapcsán jött szóba a bírói előzetes felülvizsgálat, ha a szabadságvesztéssel járó büntetés kiszabása előreláthatóan nélkülözhetetlen volt. Ezen túl pedig sokszor minden további nyomozati cselekményt a bűnügyi rendészet hatáskörébe utaltak, és pontosan ennél a rendőri tevékenységnél hiányzott a jogi alap.<sup>24</sup>

Különösen problematikusnak a vizsgálóbíró helyzete mutatkozott. Ez idáig ugyanis ő vezette a nyomozást és a bizonyítékok felvétele is az ő feladat volt. A reform eredményeképpen azonban a vizsgálóbíró előzetes eljárásban játszott szerepe teljesen megszűnik és csak az olyan alapvető jogi lépések elrendeléséhez kell a bírói jóváhagyás, mint például az őrizetbe vétel vagy a házkutatás elrendelése.

<sup>22</sup> TAK op. cit. 19–30.

<sup>23</sup> *Code of Criminal Procedure* és a *Code of Criminal Procedure Reform Act*

<sup>24</sup> Jogi hivatások – Ausztria: <http://ec.europa.eu> [letöltve: 2011. 11. 13.]

Összegezve az ügyészek új feladatait:

- vezetik a nyomozati eljárást,
- megbízásokat adhatnak a bűnügyi rendészetnek,
- javaslatokat tehetnek a bíróságoknál,
- saját maguk is vezethetik a nyomozást.

Az előzetes eljárás reformjaként tehát új feladatkörrel bővült az ügyészi hivatás, ezzel párhuzamosan felmerül az is, hogy különösen azoknál a feladatoknál, melyek korábban a vizsgálóbíró hatáskörébe tartoztak, rendkívül fontos a függetlenség biztosítása, melynek 4 pillére:

- csak egykori bírák nevezhetők ki ügyésszé,
- azonos szolgálati törvény a bírák és ügyészek vonatkozásában,
- fontos az alkotmányban rögzíteni azt, hogy az ügyészség az igazságszolgáltatás szerve,
- fennáll az ügyészek egyértelmű jogi kötelezettsége az objektív eljárásra és az igazság keresésére vonatkozóan.

Fontos kiemelni, hogy az igazságszolgáltatás függetlensége nem a bírák és ügyészek kiváltsága, hanem a polgárok érdekében tett szükséges óvintézkedés. Azok, akik Ausztriában az ügyészséggel vagy a bírósággal kapcsolatba kerülnek, legyenek elkövetők, sértettek, vagy más az eljárás során érintett személyek, bízhatnak benne, hogy a döntések minden külső befolyástól mentesen, objektív kritériumoknak megfelelően születnek meg.

A büntetőeljárásról szóló 2008. évi törvény azonban nem csak új feladatokat emelt be az ügyészi hatáskörbe, hanem átfogó panasztételi lehetőségeket is teremtett az ügyészséggel szemben. Mindenki, aki az ügyészség eljárása vagy mulasztása kapcsán sértve érzi a számára az eljárás során biztosított jogokat, független bírósághoz fordulhat. Ennek megfelelően követelheti a sértett az ügyészség által már megszüntetett eljárás folytatását.

Az ügyészi szervezeti felépítése alapvetően megfelel a bírósági szervezetnél kialakítottakkal. Így minden tartományi bíróságnál működik egy ügyészség, mely a vádemelést és annak képviselőjét látja el, az adott tartományban illetékes tartomány és kerületi bíróságok előtt folyó jogvitában.

Az osztrák ügyészségek, 4 főügyészségnek alárendelve működnek, mely főügyészségek a felsőbb bíróságok mellett működnek Bécsben, Grazban, Linzben és Innsbruckban. A felsőbb bíróságok előtti jogviták során ellátják a vádképviselőt ezen túlmenően, pedig az illetékességi körükbe tartozó valamennyi ügyészi szervezet fölötti szolgálati felügyeletért felelősséggel tartoznak, valamint közvetlenül alárendeltek az igazságügyért felelős miniszternek.

A legfőbb ügyészség a legfelsőbb bíróság mellett működik, és fontos szerepet tölt be a büntetőjog kapcsán a jogegység és jogbiztonság védelme szempontjából. Az igazságügyért felelős miniszternek alárendelten működik és nincs saját utasítási jogköre az ügyészségek és a felsőbb ügyészségek irányába.

A Szövetségi Alkotmány (*Bundesverfassung*)<sup>25</sup> értelmében az ügyészek függetlenek, áthelyezhetetlenek és elmozdíthatatlanok.

Az ügyészség a bíróságtól elválasztott joghatóság, és mint az láthattuk hierarchikusan felépülő szervezet, mely és a főügyészségek valamint végső soron az igazságügyért felelős miniszter utasításaihoz kötötten működik. Valójában azonban ilyen utasításokhoz a gyakorlatban nagyon ritkán fordulnak elő. Az utasítási jog jogilag szabályozott. A főügyészségek és az igazságügyért felelős miniszter utasításait írásba kell foglalni és indokolni kell. Az igazságügyért felelős miniszter ezen utasításaival kapcsolatosan tájékoztatási és beszámolási kötelezettséggel tartozik a parlamentnek.

Az ügyészek feletteseik utasításainak engedelmeskednek, de nyitva is hagyhatják az adott kérdést, és a büntetőeljárás kimenetelétől tehetik függővé annak követését.

Újdonság, hogy az utasításokat az indoklásokkal együtt az aktákhoz csatolják, így azok a büntetőeljárásban érintett minden személy számára megismerhetővé válnak.

A bírósági döntésekkel ellentétben az ügyészi döntésekkel szemben nem lehet jogorvoslattal élni. Az utasítások az ügyészi eljárások törvényességi kontrolljai.<sup>26</sup>

Nemzetközi viszonylatban az osztrák ügyészség a világ legjobban ellenőrzött hatóságai közé tartozik. Az ügyész az igazságügyért felelős minisztérium, a főügyészségek, az ügyészség vezetőjének, valamint a szakmai csoport vezetőjének átfogó szakmai és szolgálati felügyelete alatt áll. Az, hogy a felelősségi rendszer legfelsőbb fokán az igazságügyért felelős minisztérium áll, lehetővé teszi a parlamenti ellenőrzést is az interpellációs jog gyakorlása útján. A panaszos esetekben az ügyvédek alkotta biztosság is felülvizsgálja az ügyészség eljárást.<sup>27</sup>

A már többször elutasított, majd újra felvetett javaslat szerint a fent említeteken túlmenően a nemzeti tanács egy tükös bizottságnak is ellenőriznie kellene

<sup>25</sup> Az 1920-as alkotmány, melyet több alkalommal módosítottak, 1994-ben volt egy átfogó módosítási reform, a legutóbbi módosítása, pedig: 2010. 12. 14.

<sup>26</sup> [www.ogh.gv.at](http://www.ogh.gv.at) [letöltve: 2011. 11. 21.]

<sup>27</sup> TAK op. cit. 31–34.



az ügyészek tevékenységét. Az ilyen titkos bizottság azonban nem fér össze az ügyészség, mint közvádoló koncepciójával, melyeknél pontosan az a cél, hogy a tevékenységük lehetőség szerint áttekinthető és nyomon követhető legyen. Egy ilyen titkosított ellenőrzés viszont, könnyen megrendítheti az igazságszolgáltatásba vetett hitet, hiszen sokakban azt a látszatot keltheti, hogy egyes személyeknek ez nem szól másról, mint minél hamarabb a kiemelten fontos büntetőügyekkel kapcsolatos információk megszerzése, hogy azokat aztán a napi politikai csatározások során felhasználhassák. Ez az információhoz való jog kereteit túllépő parlamenti ellenőrzés sértené az alkotmányjogilag garantált hatalmi ágak megosztásának elvét, ezen túlmenően pedig egy nem kívánt politikai beavatkozást eredményezhet a jogilag szigorú objektivitásra kötelezett ügyészek eljárásában, az egyes esetekben. Ez pedig annak a veszélyét hozza magával, hogy az ügyészségek a napi politikai csaták fegyverévé válnak, mely teljes mértékben szemben áll a jogállami elvekkel, követelményekkel.<sup>28</sup>

#### 4. Az ügyész büntetőjogon kívüli tevékenysége

Az osztrák jog külön nevesíti az ügyész büntetőeljáráson kívüli cselekvési lehetőségeit, maga az ügyészségi törvény<sup>29</sup> kimondja, hogy az ügyészi szervezet elsődleges funkciója az állami érdekek védelme, mely leginkább a büntetőjogon keresztül végrehajtott tevékenység keretén belül mutatkozik meg. Ugyanakkor az osztrák polgári perrendtartás<sup>30</sup> utal az ügyész büntetőjogon kívüli eljárásokban való cselekvési lehetőségére, azonban a konkrét anyagi jogterületekre vonatkozó szabályozást az egyes anyagi jogterületekre vonatkozó külön törvényekben találjuk.<sup>31</sup>

A perrendtartás szerint az ügyésznek a polgári eljárás keretében:

- joga van a folyamatban lévő perbe beavatkozni (17.§ 28.§), valamint
- polgári peres eljárást kezdeményezni (26.§).

Az ügyész észrevételt tehet a per érdemét tekintve, eljárása mind az alsóbb, mind a felsőbb szintű bíróságok előtt lehetséges, természetesen az illetékességi szabályok figyelembevételével.

<sup>28</sup> <http://www.ogh.gv.at/> [letöltve: 2011. 11. 13.]

<sup>29</sup> Prosecution Service Act, 2010.

<sup>30</sup> Code of Civil Procedure: [www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=230306#LinkTarget\\_6618](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=230306#LinkTarget_6618) [letöltve: 2011. 11. 21.]

<sup>31</sup> TAK op. cit. 32–33.

Megállapítható tehát, hogy a magánjogi perekben történő ügyészi fellépés elsődleges célja a közérdek és a jogszerűség védelme, mely jogkörét a normatív szabályozás nem részletezi, Peter J.P. Tak gondozásában megjelent, már hivatkozott forrás<sup>32</sup> is csak említés szintjén jelöli meg az ügyészség büntetőjogi kívüli tevékenységének főbb területeit, így különösen a törvényességi óvást, házasság semmisségének megállapítása iránti kérelmet, illetőleg a halál tényének megállapítására vonatkozó pert.

Mindemellett megemlíti a különböző döntések meghozatalához szükséges nyilvántartások vezetését és a többnyire ezek alapján elkészített írásos beszámolókat és jelentéseket. Az előbbi feladatkörökről az egyes ágazati törvényekben, míg az utóbbiakról az ügyészségi törvényben találhatunk rendelkezéseket.<sup>33</sup>

A Szövetségi Alkotmány 90/a) cikke szerint az ügyészség fő funkciója a nyomozás felügyelet és a vádképviselés, melyet az erre vonatkozó jogszabályok és a belső utasítások részletesen szabályoznak.<sup>34</sup>

Ezek alapján a jelenleg hatályos osztrák anyagi jogszabályok áttekintését követően a következő törvényekben találunk utalást az ügyészség büntetőjogi kívüli tevékenységére:

A tisztességtelen verseny elleni szövetségi törvény 5. cikke szerint az ügyész, illetőleg a jogosult személy kérelmére a médiatörvény 33. és 41. §-ai alapján a bíróság határoz az elkobzásról<sup>35</sup>. Tehát megállapítható, hogy az ügyész a tisztességes piaci verseny biztosítása érdekében a médiatörvénnyel összefüggésben, bizonyos eljárásokban, a közérdek védelmében eljárva felléphet, ennek okán arra is jogosult, hogy e perekben indítványokat, észrevételeket tegyen.

A kommunikációs törvény foglalkoztatási és javadalmazási rendelkezései között utal arra, hogy az ügyészek fizetését a szolgálati törvényük határozza meg.<sup>36</sup>

A médiatörvény több helyen is tartalmaz utalást az ügyész szerepére vonatkozóan, a 36. cikk (1) bekezdés szerint az ügyész vagy a kérelmező kérésére a büntető törvénybe ütköző honlapok törlését rendelheti el a bíróság, melynek végrehajtásáról a tulajdonos haladéktalanul köteles gondoskodni.<sup>37</sup> E rendelkezés ugyancsak szorosan kapcsolódik a büntetőjoghoz, így maguk az intézkedések is büntetőjogi relevanciával bírhatnak.

<sup>32</sup> TAK op. cit. 32–33.

<sup>33</sup> Public Prosecution Act (1986.)

<sup>34</sup> Federal Constitutional law –B-VG / Bundes- Verfassungsgesetz –B-VG 127/2009.

<sup>35</sup> Federal Act Against Unfair Competition /BG gegen den unlauteren Wettbewerb 79/2007.

<sup>36</sup> Federal Act on the establishment of an Austrian Communications Authority and a Federal Communications Board /Kommaustria –Gesetz -KOG 111/2010.

<sup>37</sup> Federal Act on the Press and other Publication Media /Mediengesetz 49/2005.

Ugyanezen cikk (2) bekezdése alapján a tulajdonos bármely késelem esetén napi 200 €-ig terjedő bírsággal sújtható, melyet az ügyészség, illetőleg a kérelmező részére kell kifizetnie a bírósági végzés alapján.

Az ügyész részére a bíróság döntése elleni fellebbezés lehetőségét a média-törvény 38/a) cikkének (5) bekezdése tartalmazza.

Az ügyész közigazgatási eljárásokban betöltött szerepéről a közigazgatási eljárási törvény rendelkezik.<sup>38</sup> A közigazgatási eljárásokban betöltött jogkörét mérlegelés alapján gyakorolja, melynek korlátja a közérdek és a gazdasági érdekek védelme. A törvény 9. cikkének (5) bekezdése alapján, abban az esetben, ha az ügyész az eljárást megszünteti az elkövető felelősségre vonása még nem ér véget, magát a félnek szóló értesítést az illetékes közigazgatási, vagy rendőrhatalóság adja ki. Ebből is kimutatható az ügyészség közigazgatási ügyekben betöltött szerepéhez kötődő, más állami, vagy egyéb szervekkel történő együttműködése.

Végül megemlítem az összeférhetlenségi törvény<sup>39</sup> 6/a) cikkének (2) bekezdését, miszerint Összeférhetlenségi Bizottság dönt az ügyészek esetében az összeférhetlenség kérdésében.

<sup>38</sup> Introductory Act to the Administrative Procedure /Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen 97/2002.

<sup>39</sup> Incompatibility Act /Unvereinbarkeitsgesetz 2/2008.



# A FRANCIA ÜGYÉSZSÉG BÜNTETŐJOGON KÍVÜLI SZEREPE

ELŐHÁZI Zsófia  
kutató (PPKE JÁK)

## I. Közjogi alapvetés

### 1.1. Az államforma

Franciaország az államhatalom jogi-szervezeti felépítése szerint félpreszidenciális parlamentáris köztársaság, amely „a parlamenti és prezidenciális kormányforma között sajátos átmenetet képez”<sup>1</sup>. „Franciaországot 1875-től 1958-ig a parlamentáris köztársaság klasszikus formája jellemezte. 1958-tól, de különösen az 1962-es újabb alkotmánymódosítással alakult ki a jelenlegi félpreszidenciális jelleg. Ebben a köztársasági elnök olyan jogkörökkel rendelkezik, amilyennel egyetlen klasszikus parlamentáris államfő sem. Referendumot írhat ki, feloszthatja, a kormány egyetértése nélkül is, a Nemzetgyűlést, rendkívüli körülmények között (mint pl. az 1968. évi diáklázadás volt) szinte egyeduralkodói jogkörrel illeti meg. Azok a jogok (hadseregirányítási-jog, a külpolitika irányításának joga), amelyek a klasszikus parlamentáris rendszerekben pusztán névlegesen illetik meg az államfőket, a francia köztársasági elnöknek valódi, tényleges jogosítványai, amelyekkel közvetlenül, miniszteri ellenjegyzés nélkül élhet.”<sup>2</sup> A köztársasági elnök az államfő, aki az alkotmány tiszteletben tartásáért, a közhatalom szabályos működéséért, az állam folytonosságának biztosításáért, a nemzeti függetlenségéért, a területi sérthetlenségéért, valamint a nemzetközi

<sup>1</sup> KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris Kiadó, 2003. 265.

<sup>2</sup> LŐRINCZ LAJOS (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban.* Budapest, Unió Kiadó, 2006. 144.

szerződések tiszteletben tartásáért felelős. A köztársasági elnök közvetlen választással nyeri el tisztségét, melyet öt évig tölthet be. A köztársasági elnök nevezi ki a miniszterelnököt, a miniszterelnök javaslatára pedig a kormány többi tagját, azonban döntése során a parlamenti erőviszonyokra tekintettel kell lennie. A központi igazgatás több egyszemélyi irányítási szerv között oszlik meg, azaz a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a miniszterek és a kormány között, azonban a köztársasági elnök kiemelkedő szereppel bír. A „francia rendszerben [...] elkülönül egymástól az államfői és a kormányfői tisztség, ám az államfő meghatározó befolyást gyakorol a végrehajtó hatalom tevékenységére”<sup>3</sup>. A köztársasági elnök a minisztertanács elnöke, míg a miniszterelnök a kormányt irányítja. A miniszterelnök és a kormány a parlamentnek felelős, a nemzet politikáját határozza meg és felügyeli, illetve a közigazgatás és a fegyveres erők felett rendelkezik. Ez a hatásköri szabályozás adja az alapvető különbséget a prezidenciális és félprezidenciális államforma között.

### *1.2. A közigazgatás területi szintjei és szervezetrendszerének főbb jellemzői*

Franciaország az állam térbeli szerkezete alapján devolúciós vagy decentralizált típusú unitárius államnak tekinthető. „A francia helyi közigazgatás rendszerét a közigazgatási szintek egymásra épülése és a helyi testületek nagy száma jellemzi.”<sup>4</sup> Többféle területszervezési szint is létezik, így a közigazgatás öt szintre tagozódik (region, department, arrondissement, canton, commun), azonban csak a következő három főbb szinten működnek a decentralizált hatóságok: község (commun), megye (department) és régió (region). Az alkotmány szerint az állam területi egységei a községek, a megyék és a tengerentúli területek, de törvény további területi egységeket is megállapíthat; ekként került pl. a régió létrehozásra. Franciaországban 9 makrorégió, 22 régió és 96 megye működik. A helyi igazgatás a decentralizált szervek, a prefektusok, a dekoncentrált szervek és a független igazgatási szervek által történik.

A település a legkisebb közigazgatási egység, mely az alapfokú közszolgáltatásokat látja el. „A települések majdnem mindegyikének – kivétel Párizs, Marseille, Lyon – ugyanaz a jogállása, amit az 1884. évi, sokszor módosított

<sup>3</sup> KILÉNYI Géza: *Összehasonlító alkotmányjog – Az államszervezet*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2008. 113.

<sup>4</sup> GÉRARD COURBET: A francia helyi közigazgatási szervezet. In: PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (szerk.): *Európában a megye, közigazgatási reformok – 15 év után*. Pécs, 2006. 147.

Code des communes rögzített. A települések elnevezése egységesen commune, tehát nincs városi és falusi megkülönböztetés. A commune egyszerre választási körzet, helyi ügyek intézésének körzete, az állam bázisegysége, igazgatási körzete.<sup>5</sup> „A települést a hatévente általános és közvetlen választójog alapján megválasztott települési képviselőtestület irányítja, amely egyben a települési képviselők közül megválasztja a polgármestert.”<sup>6</sup> A települési önkormányzat a tanácsból és a végrehajtásért felelős polgármesterből áll; igazgatási, gazdasági és szolidaritási funkciót tölt be.

A megye a francia közigazgatás hagyományos egysége, mely a központi kormányzat és a települések közötti egyensúlyt jelenti. „Szervezetük három eleméből tevődik össze: a képviselőtanácsból (conseil général), a tanács elnökéből és a hivatalból.”<sup>7</sup> „A megyét hatévente általános választójog alapján választott megyei tanács (a döntéshozó szerv) irányítja, amely saját maga választja az elnökét. Az elnök készíti elő és hajtja végre a megyei tanács határozatait, kezeli a költségvetést, és irányítja a megyei önkormányzat alkalmazottait.”<sup>8</sup> A megye feladatkörébe a vidékfejlesztés, a tömegközlekedés, a felsőfokú oktatás és a szociális ellátás biztosítása tartozik.

„A régió a francia helyi igazgatás legfiatalabb szintje, 1964-től létezik. Területük általában egybeesik a megyék határával, 2-8 megyét fognak össze.”<sup>9</sup> „A hat évre általános választójog alapján választott regionális képviselők [...] választják meg elnöküket, aki a költségvetést kezeli, az önkormányzati alkalmazottakat irányítja, valamint a gazdasági tevékenységet, a területrendezést és a szakképzés kérdéseire kiterjedő regionális politikát.”<sup>10</sup> A régió döntéshozó testülete a Regionális Tanács, mely általános hatáskörrel igazgatja a régió ügyeit. A hatáskörök speciális, kiegészítő jellegűek, a községek és a megyék felett nem gyakorolnak felügyeletet. Tevékenységüket az oktatás, az egészségügy, a lakásgazdálkodás, a várostervezés, a kultúra, a sport és a közlekedés területén fejtik ki.

„A helyi igazgatás második szereplői az államot képviselő prefektusok és alprefektusok. [...] A prefektusokat a köztársasági elnök nevezi ki abból a célból, hogy vezessék az állam hatósági tevékenységét, védelmezzék a nemzeti ér-

<sup>5</sup> LÓRINCZ i. m. 156.

<sup>6</sup> COURBET i. m. 147.

<sup>7</sup> LÓRINCZ i. m. 157.

<sup>8</sup> COURBET i. m. 147.

<sup>9</sup> LÓRINCZ i. m. 157.

<sup>10</sup> COURBET i. m. 147–148.

dekeket, gondoskodjanak a közrend fenntartásáról, a választások tisztaságáról, természeti csapások esetén a mentési és segítségnyújtási munkákról. A prefektusok az államot képviselik a helyi közigazgatásban; feladatuk, hogy tájékoztassák a kormányt a megye helyzetéről és biztosítsa a törvények betartását.<sup>11</sup>

A dekoncentrált szervek a központi közigazgatási szervek helyi kirendeltségei, melyek elsősorban a kormány politikáját hajtják végre helyi szinten. Hierarchikus rendszerben működnek, a minisztériumoknak és más központi szerveknek vannak alárendelve.

„A francia közigazgatási struktúra elkülönült részét alkotják a független igazgatási szervek.”<sup>12</sup> A független igazgatási szerveket törvény hozza létre, a francia közigazgatás elkülönült részét képezik. Tevékenységük a jogvédelemre, a piacgazdaság szabályozására és az informatikára terjed ki.

A tengerentúli területek a francia közigazgatás sajátos egységei. Ezeken a területeken lehetőséget biztosít az alkotmány arra, hogy a jogszabályok a helyi sajátosságokat figyelembe vegyék, sőt, a tengerentúli területek jogalkotási hatáskörrel is rendelkeznek, melynek célja a hagyományok megtartása.

### *1.3. A francia alkotmányról röviden*

Franciaországban 1789-től létezik alkotmány. „A ma hatályos francia alkotmány, az V. Köztársaság Alkotmánya ténylegesen egy államszervezeti alkotmány, amelyet rendkívül rövid időn belül, De Gaulle tábornok instrukciói alapján fogalmaztak meg és fogadtak el.”<sup>13</sup> Az alkotmányt 1958. október 4-én fogadták el, melyet ezidáig 17 alkalommal módosítottak. Az alkotmány preambulumban az 1789-es Deklaráció szerepet kap, így a szabadság, egyenlőség és testvériség eszméje is. Államformáját tekintve az alkotmány szerint Franciaország oszthatatlan, világi, demokratikus és szociális köztársaság. Az alkotmány az I. címében a szuverenitást deklarálja, melynek a polgári és politikai jogok is részét képezik. Az államszervek között külön cím alatt szerepel a köztársasági elnök, a kormány, a parlament, az Alkotmánytanács, a bíróság, a Gazdasági és Szociális Tanács. Külön cím alatt került szabályozásra a parlament és a kormány közötti kapcsolatok rendje, a nemzetközi szerződésekkel

<sup>11</sup> LÓRINCZ i. m. 157.

<sup>12</sup> LÓRINCZ i. m. 158.

<sup>13</sup> TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2005. 337.



és egyezményekkel, valamint az Európai Unióval kapcsolatos rendelkezések. Az alkotmány részletesen szabályozza a jogalkotás módját és szintjeit, illetve élesen elkülöníti a törvényalkotási és végrehajtási funkciókat. Kiemelkedő a területi közösségekre vonatkozó szabályozás, mely az autonomitást mind alapelvi szinten, mind az önrendelkezési jog biztosításával, a gazdálkodási szabadsággal és a tengeren túli területek esetében a hagyományok megtartása érdekében a központi jogalkotás korlátozásával biztosítja. Franciaország szuverenitását maga az alkotmány azzal is erősíti, hogy több helyen is rendelkezik a más államokkal, államszövetségekkel való kölcsönös együttműködésről.

## 2. Az igazságszolgáltatás rendszere Franciaországban

A francia bírósági rendszer két pillérrre épül: a hagyományos bírósági rendszerre és a közigazgatási bírósági rendszerre. „Franciaországban a »rendes« bíróságok elé tartozó ügyek – *droit commun* – mellett bizonyos ügykategóriákban mind a polgári, mind a büntető jogalkalmazás területén speciális bíróságok – *jurisdictions spécialisées* – is működnek. Az utóbbiakhoz büntető ügyekben a fiatalkorúak bíróságai, polgári ügyekben ugyancsak a fiatalkorúak bíróságai, illetve kereskedelmi, valamint szociális jogviták bíróságai tartoznak.”<sup>14</sup> Emellett különbíróságok is működnek, mely a hatásköri bíróság és a Különleges Felsőbíróság. Az alkotmány értelmében a köztársasági elnök biztosítja a bírói hatalom függetlenségét, melyben a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács támogatja. E tanács elnöke a köztársasági elnök, alelnöke az igazságügy-miniszter. A tanácsnak két testülete van: az egyik a hatáskörébe a bírák, a másik hatáskörébe az ügyészek tartoznak.

### 2.1. A hagyományos bírósági rendszer

A hagyományos bírósági rendszer a polgári bíraskodást és a büntető igazságszolgáltatást foglalja magában. A szervezetrendszer felépítése hierarchikus, melyen belül általános és szakosított bíróságok működnek. Az elsőfokú polgári bíróság általános hatáskörű bíróság vagy speciális hatáskörű különbíróság. Az elsőfokú bíróság megyei közigazgatási szintre került telepítésre, általános illetékességi szabályok alapján jár el, azonban elfordul, hogy egy megyében több el-

<sup>14</sup> GYÖNGYI Gyula – SZEDER Gyula: Pillantás a francia igazságszolgáltatás rendszerére. *Ügyészségi Értesítő*, XXVII. évf. 2. sz. 23.

sőfokú bíróság is működik egy vagy több járásra<sup>15</sup> kiterjedő illetékességgel. Az elsőfokú polgári bíróság szervezetéhez tartozó ún. kihelyezett tanácsok segítik az igazságszolgáltatási tevékenységet, melyek a nagyobb illetékességi területű bíróságokon a nem székhelyi városokban működnek. Mindegyik bíróság élén a bíróság elnöke áll, aki mint a többi bíró, részt vesz az ítélezésben, ő az első ítélező tanács elnöke. Első fokon polgári különbíróságként működik a kereskedelmi bíróság, a munkaügyi bíróság, a földhaszonbérleti ügyek bírósága, valamint a társadalombiztosítási bíróság. Másodfokon a Fellebbviteli Bíróság jár el. A fellebbviteli bíróság kizárólag jogorvoslati fórum, hatáskörébe elsőfokú polgári ügyek elbírálása nem tartozik. A bíróság az ügyeket ténykérdésben és jogkérdésben egyaránt felülbírálja. A Fellebbviteli Bíróság illetékességi területe több megyére terjed ki, általában kettő-négy megye tartozik egy bíróság illetékességébe.

A büntető igazságszolgáltatás bírói szervezete „az általános hatáskörű büntető bíróságokat, a különbíróságként működő büntetőbíróságokat, valamint a vizsgálóbírói intézményt foglalja magába. [...] A büntető ügyekben, a nyomozati szakban első fokon a vizsgálóbíró jár el, másodfokon pedig a fellebbviteli bíróság egy speciális tanácsa, a vádtanács. A vádtanács a fellebbviteli bíróság büntetőügyek elbírálására szakosodott három hivatásos bíróból álló tanácsa. [...] A vádtanács legfontosabb feladata a vizsgálati eljárásban tett intézkedések, valamint a vizsgálóbíró határozatainak ellenőrzése, továbbá elbírálja a vizsgálóbíró határozata ellen benyújtott fellebbezést.”<sup>16</sup> Az általános hatáskörű büntető bíróságok keretén belül működik a kihágási ügyek bírósága, valamint a vétségi ügyek bírósága. Kihágási és vétségi ügyekben másodfokon a Fellebbviteli Bíróság jár el. Büncselekmények esetében az esküdszék ítélezik, mely megyei szinten működik. A polgári peres bíróságokkal ellentétben az esküdszék nem állandóan működő, folyamatos tevékenységet végző bíróság, hanem csak időszakonként ülészik. A büntető bírósági rendszerben is megtalálhatóak a különbíróságok, melyek a fiatalkorúak ügyében eljáró bíróságok. A bírósági rendszer csúcsán a Semmitőszék áll, mely biztosítja az ítélezési gyakorlat egységét, valamint konkrét ügyekben ítélezik. A bíróság kizárólag a felülvizsgálati kérelemmel megtámadott határozatokat vizsgálja felül. „A Semmitőszéken hat kamarában szerveződve intézik az ügyeket. A hat kamarából három polgári jogi jellegű, közülük egyik eljárásjogi, a másik

<sup>15</sup> A járás a települési és a megyei közigazgatási szint között helyezkedik el.

<sup>16</sup> LICHTENSTEIN József: *Az igazságszolgáltatás rendszere Franciaországban*. Budapest, MTA Politikai Tudományok Intézete, 1998. 20-21.

pedig az ingatlan ügyekkel foglalkozik. Egy kamara intézi a kereskedelmi és pénzügyi természetű ügyeket, míg egy a szociális (többnyire munkaügyi) jellegű ügyekkel foglalkozik, végül egy kamarának a feladata a büntetőjogi természetű ügyek intézése.<sup>17</sup>

## 2.2. Közigazgatási bírósági rendszer

Franciaországban a közigazgatás törvényes működésének ellenőrzését a rendes bírósági szervezettől elkülönített és önálló közigazgatási bírósági szervezet látja el. Az elsőfokú közigazgatási bíróság a megyei és regionális közigazgatási szint között helyezkedik el, nevét a székhelyeként szolgáló város nevére kapja. A másodfokon eljáró fellebbviteli közigazgatási bíróság regionális közigazgatási szint felett működik, székhelyei a következő városokban találhatók: Párizs, Bordeaux, Lyon, Nancy és Nantes. A fellebbviteli közigazgatási bíróságok hatáskörébe tartozik az elsőfokú közigazgatási bíróságok határozatai ellen benyújtott fellebbezések elbírálása. „A közigazgatási bírósági szervezet csúcán az Államtanács áll, amelynek a közigazgatási bírósági szervezetben elfoglalt helye és a közigazgatási ügyekben ellátott ítélkező tevékenysége – fontosságát és súlyát tekintve a Semmítőszékével mérhető össze.”<sup>18</sup> „Az Államtanácsnak két fő funkciója van: egyrészt közigazgatási bíróság, másrészt pedig a kormány tanácsadó szerve. E két fő funkció mellett feladata az államigazgatási eljárásban okozott károk megtérítése iránti perekben való eljárás.”<sup>19</sup>

## 2.3. A Különleges Felsőbíróság

Az alkotmány IX. címe alatt található meg a Különleges Felsőbíróság. Tagjait a Nemzetgyűlés és a Szenátus egyenlő arányban, saját tagjai közül választja. A Különleges Felsőbíróság a köztársasági elnök hazaárulása esetén jár el.

<sup>17</sup> GYÖNGYI–SZEDER i. m. 25.

<sup>18</sup> LICHTENSTEIN i. m. 30.

<sup>19</sup> GYÖNGYI és SZEDER i. m. 25.

#### 2.4. A hatásköri bíróság

A hatásköri bíróság feladata az igazságszolgáltatási és a közigazgatási hatóságok hatásköri összeütközése alkalmával a hatásköri vita eldöntése.

### 3. A francia ügyészség és szervezete

A francia ügyészség funkciója és működése mintaértékű, mivel számos európai és afrikai ország átvette a francia ügyészségi rendszert, mely az ún. inkvizitórius modellként ismert. Eszerint az ügyész nemcsak közvádlóként lép fel, hanem nyomozati szerepkörrel is rendelkezik. „A legfőbb ügyész a francia modellben a végrehajtó hatalomnak alárendelten tevékenykedik<sup>20</sup>, ki nevezéséről az elnök, a kormány vagy az igazságügy-miniszter dönt. Elvben a legfőbb ügyész ebben a modellben elmozdíthatatlan, de fegyelmi okból el lehet távolítani a tisztségéből.”<sup>21</sup> Az ügyészek magisztrátusnak számítanak, „így a köztisztviselők egy típusának tekinthetők. Jogállásukat tekintve – a bírákkal összehasonlítva – nem függetlenek, mert alá vannak rendelve a feletteseiknek és az igazságügy-miniszter fennhatósága alá tartoznak.”<sup>22</sup> Az ügyész függetlensége így „politikai szempontból kisebb, mint a bíróé, azonban [...] bizonyos értelemben mégis létezik. Az ügyész ugyanis egyrészt független a bírótól, mert a törvény alkalmazása során a bíró sem állíthatja meg; másrészt független az állampolgártól is, mert az nem választhatja meg, hogy ügyében melyik ügyész járjon el.”<sup>23</sup>

Az ügyészségi szervezet a bíróság szervezetrendszeréhez hasonlóan épül fel: ügyészség működik az elsőfokú bíróságok, a fellebbviteli bíróságok és a Semmitőszék mellett. „Mivel a francia ügyészség az igazságszolgáltatás részeként működik, tevékenységi köre a bírósági szervezetéhez igazodik.”<sup>24</sup> Ebből adódóan a francia ügyészségi szervezet szintén három szinten fejti ki tevékenységét: főügyészség, fellebbviteli ügyészség, a legfelsőbb bíróság (Semmitőszék)

<sup>20</sup> Az ügyészségek szervezete az Igazságügyi Minisztérium irányítása alatt állnak.

<sup>21</sup> HACK Péter: *Viták az ügyészségről*. [A idézet a miskolci Bűnügyi Tudományi Közlemények – Emlékkönyv Kratochwill Ferenc (1933–1993) tiszteletére című kötetben (szerk.: FARKAS Ákos) megjelent tanulmány átdolgozott változatából származik] <http://beszelo.c3.hu/03/12/02hack.htm> [letöltve: 2011.10.31.]

<sup>22</sup> Yves CHARPENEL: A francia ügyészség polgári jogi felelőssége. In: *Ügyészek Lapja*, XVII. évf. (különszám) 91.

<sup>23</sup> GYÖNGYI–SZEDER i. m. 24.

<sup>24</sup> GYÖNGYI–SZEDER i. m. 22–23.

mellett működő legfőbb ügyészség. „Nem minden joghatóság mellett működik ugyan önálló ügyészi szervezeti egység – ilyennel rendszerint csak az általános hatáskörű bíróságok (juridictions de droit commun) rendelkeznek –, a közképviselet azonban bármely joghatóság előtt gyakorolható, magasabb szinten szerveződő ügyészségi egység révén.”<sup>25</sup> Az adott ügyészség élén a vezető ügyész áll, az ügyészség létszáma változó, mivel az adott bíróság létszámához igazodik. „A fellebbviteli bíróságoknál megszervezett ügyészség élén a megyei főügyész áll. Az irányítása alatt álló ügyészek a bírósági eljárásban vesznek részt és a megyei főügyész nevében teszik meg nyilatkozataikat és indítványaikat, vagy egyéb ügyészségi feladatokat látnak el. A főügyész hivatali előjárója a fellebbviteli bíróság illetékességi területén fekvő ügyészségek ügyészeinek is. E hatáskörében eljárva utasítást ad számukra, valamint vizsgálatok kezdeményezését rendelheti el.”<sup>26</sup> A Semmitőszék mellett a főügyészség működik, mely nem előjárósága a többi ügyészségnek. Az ügyészségek szervezetileg az Igazságügyi Minisztérium irányítása alatt állnak, így a végrehajtó hatalom részét képezik.

A francia ügyészség szervezetén belül elkülönült, nem büntetőjogi ügyekkel foglalkozó szervezeti egység nem található.

#### 4. Az ügyész büntetőjogon kívüli tevékenysége

„Az ügyész polgári perbeli részvételének lehetőségét a törvényhozás fokozatosan szélesítette, majd 1970. július 10-i törvénnyel megállapított szövegrésze szerint a »köztársasági ügyész minden ügyben, az illetékességi területén működő összes elsőfokú joghatóság előtt gyakorolhatja a közképviseletet«. Azóta [...] a törvényszék melletti köztársasági ügyész vagy helyettesei lényegében bármely »civilisztikai« (polgári, kereskedelmi, családjogi, munkajogi, társadalombiztosítási) ügyekkel foglalkozó joghatóság előtt folyó tárgyaláson részt vehetnek és indítványt tehetnek.”<sup>27</sup> Varga Zs. András jelentése<sup>28</sup> alapján megállapítható, hogy Franciaország az Európa Tanács azon tagállamainak csoportjába tartozik, amely széles körű büntetőjogon kívüli hatáskörrel rendelkezik, azonban csak a

<sup>25</sup> HLAVATHY Attila: A francia ügyészség mint „közképviselet”. *Magyar Jog*, 39. évf. 9. sz. 1992. 546.

<sup>26</sup> LICHTENSTEIN i. m. 36.

<sup>27</sup> HLAVATHY i. m. 547.

<sup>28</sup> VARGA Zs. András: Role of the public prosecution service outside the field of criminal justice. *CCPE-Bu (2008)4rev.*, Strasbourg, 5 May 2008.

magánjog területén, közjogi kompetenciákat nem gyakorol. A francia ügyész a magánjogi eljárásokban a többi részt vevő féllel egyenlő súllyal szerepel, tehát státuszából adódóan nem illetik meg előjogok.

A polgári eljárásról szóló törvény szerint az ügyész saját jogán felléphet törvény által meghatározott ügyekben, valamint a közrendet sértő ügyekben; ilyenkor felperesként vesz részt a polgári peres eljárásban. „Az ügyészség feladata magánjogi ügyekben nem az állam nevében és érdekei védelmében való eljárás az igazságszolgáltatásban: ha az állam vagyoni vagy gazdasági érdekeit kívánja perrel érvényesíteni, az állam ügyvédek útján a magánfeleket megillető jogállással szerepelhet a polgári perben.”<sup>29</sup> Az ügyész továbbá beavatkozóként is részt vehet azokban a peres eljárásokban, ahol jogalkalmazási kérdésben állásfoglalás érdekében megkeresték. Az ügyészt meg kell keresni:

- gyámság, gondnokság alá helyezési ügyekben;
- ideiglenes szabadlábra helyezési ügyekben és a kötelezettségek alóli teljes mentesítés esetén;
- törvény által meghatározott egyéb ügyekben.

Az ügyész köteles részt venni azokon a tárgyalásokon, amelyeknél felperesi minőségben szerepel, és jelenlétét törvény írja elő vagy felperesként más személyeket képvisel; minden egyéb esetben az ügyész jogosult írásban előadni az álláspontját. Amennyiben az ügyész beavatkozóként vesz részt a polgári perben, a tárgyaláson a többiek után kap szót. Ha az ügyész ebben az esetben úgy ítéli meg, hogy az általa előadni kívántak a még fennálló időkeretbe nem férnek bele, úgy indítványozhatja, hogy a meghallgatását napolják el a következő tárgyalásra.

A polgári eljárásjogi kódexben foglaltak szerint az ügyésznek kiemelkedő szerepe van állampolgársági, külföldi jogsegéllyel, külföldön történt házasságkötéssel kapcsolatos, egyes apaságot érintő, gyámsági, gondnokság alá helyezési, ideiglenes szabadlábra helyezési és a kötelezettségek alóli teljes mentesítésre vonatkozó ügyekben. Ezeken túlmenően egyes – az alábbiakban ismertetésre kerülő – anyagi jogi jogszabályok külön is rendelkeznek az ügyész magánjogi perben történő szerepvállalásáról.

<sup>29</sup> LICHTENSTEIN i. m. 36.

#### 4.1. Kereskedelmi törvény

Az ügyésznek – a magyar jogrendhez hasonlóan – feladata a gazdasági társaságok törvényességi felügyelete.

A kereskedelmi törvény szerint ha a leányvállalatokra és egyéb irányítás alatt álló társaságokra vonatkozó tőkerészesedés megszerzése nem kerül megfelelően közzétételre, a szavazati jogok felfüggesztéséhez vezet. Az ezzel kapcsolatos peres eljárás esetében, mely a kereskedelmi bíróság hatáskörébe tartozik, a bíróság az ügyészt köteles megkeresni véleménynyilvánítás céljából.

A kereskedelmi törvény a felszámolási eljárásban a bírósági határozathozatalt követően a döntés végrehajtása érdekében kezdeményezési jogot biztosít az ügyésznek arra, hogy a vállalkozás által kibocsátott valamennyi dokumentumon szerepeljen a társaság típusa (korlátolt felelősségű társaság, részvénytársaság) és a jegyzett tőkéje a megfelelő tájékoztatás elősegítése céljából.

Az ügyésznek a versenykorlátozó magatartásokkal kapcsolatban szintén hatáskört biztosít a kereskedelmi törvény. Ennek megfelelően versenykorlátozó tevékenység, kapcsolt szolgáltatás, előzetes megrendelést kikötő feltételek, a vásárló azonnali döntéshozatalra késztetése, szelektív vagy kizárólagos forgalmazói megállapodás és egyéb tisztességtelen kereskedelmi magatartás esetén az ügyész jogosult az illetékes bíróság előtt pert indítani, melyre vonatkozó keresetben meg kell jelölnie, hogy milyen versenykorlátozó magatartás megszüntetését kéri a bíróságtól.

A felszámolási eljárásban az ügyész szintén rendelkezik hatáskörrel, elsősorban a törvényesség biztosítása és a helyzet megoldása érdekében. Így az ügyész javaslatot tehet a bíróságnak – megegyezés hiányában –, hogy az ügyvezetést és a hitelezőket mely személyek képviseljék az eljárás során, illetve kezdeményezheti a felszámoló személyének megváltoztatását.

A prefektus köteles tájékoztatni az ügyészt, ha az illetékességi területén a piacra vonatkozó törvények és egyéb rendeletek megsértését észleli.

Az ügyész intézkedései ellen a kereskedelmi törvény jogorvoslati lehetőséget biztosít.

#### 4.2. Biztosítási törvény

Az állam ellenőrzést gyakorol a biztosítási és befektetési szerződések felett az alábbi esetekben:

- emberi élettartamtól, házasságkötéstől vagy gyerekszüléstől függő kifi-

zetést tartalmazó közvetlen biztosítás vagy nyilvános befektetési felhívás alapján történő tőkeszerzés;

- baleset és megbetegedés esetére szóló közvetlen biztosítás;
- egyéb kockázatokra – beleértve a segítségnyújtási tevékenységet is – vonatkozó közvetlen biztosítás;
- viszontbiztosítás.

Ennek keretében, amennyiben bíróság előtt az eredeti állapot helyreállítására vonatkozó peres vagy felszámolási eljárás van folyamatban, az ügyész kezdeményezheti a bíróság egyetértése mellett az ún. biztosítási szabályozó bizottság eljárását. A fenti tevékenység végzése érdekében részvénytársaságot vagy kölcsönös biztosító társaságot kell létrehozni. Ha ennek a kötelezettségnek a biztosító nem tesz eleget, az ügyész kérelmére fel kell függeszteni a tulajdoni részesedéshez kapcsolódó szavazati jog gyakorlását a helyzet orvoslásáig.

Ingatlanfedezetű életjáradékot nyújtó szerződésnél, amennyiben az a biztosítási törvénnyel ellentétesen jött létre, az államügyész kezdeményezheti e szerződés semmisségének megállapítását.

Kártérítési eljárások során, amelyeknél kiskorú vagy gyámság alá helyezett nagykorú érintett, az írásbeli értesítés nélküli vagy illetéktelen kifizetések az ügyész kezdeményezésére törölhetők.

#### *4.3. Fogyasztóvédelmi törvény*

A fogyasztóvédelmi hatóságok a félrevezető reklámokkal kapcsolatos megállapításait kötelesek megküldeni az ügyésznek. Az ügyész kezdeményezheti a fogyasztókat megtévesztő reklámok beszüntetését, mely fellebbezés esetén is azonnal végrehajtható.

### **5. Összegzés**

A fent kifejtettek alapján megállapítható, hogy a francia jogrendben az ügyész a civilisztika tárgykörébe tartozó ügyekben közképviselőként jár el, feladata mind az állam, mind a veszélyeztetett érdekcsoportok védelme, és ezáltal a törvényesség érvényesítése a polgári peres eljárások során.



# AZ ÜGYÉSZEK BÜNTETŐJOGON KÍVÜLI FELADATAI A BRIT-SZIGETEKEN

SABJANICS István  
doktorandusz (PPKE JÁK)

Nehéz fába vágtuk a fejszénket, hiszen vizsgálatunk ab ovo nem szokványos kérdésekre irányul. Az angol jogi gondolkodás gyökereiben eltér a civiljogi országok jogi felfogásától. Ez megjelenik a közjogi berendezkedés és viszonyrendszer összevetésekor, de az egyes eljárásjogi elemek vizsgálatakor egyaránt. A párhuzamos, de egymástól független történeti fejlődés már önmagában hordozza az eltérő megoldások lehetőségét, hát még, ha a források is különböznek. A mai igazgatási és igazságszolgáltatási rendszereken árulkodó jegyeket hagyott, hogy éppen az akkuzatórius vagy az inkvizitórius gyökerekből fejlődött ki. Ugyan ezek tiszta formában ma már nem léteznek sehol, de a keveredés foka, illetve az arányok az előzményekre engednek következtetni. Az angol jogi felfogás az akkuzatórius hagyományokon nyugszik, amelyet a két rendszer házasításának idejében, vagyis a XIX. században azzal vádoltak, hogy kevésbé hatékony és nem biztosítja megfelelően a társadalmi érdek védelmét. Ezzel párhuzamosan persze azt sem feledhetjük, hogy az inkvizitórius rendszerben csupán az 1808-ban kiadott *Code d'instruction criminelle* tette általánosan kötelezővé a vádképviselési és a bírói intézmények személyükben való elválasztását. Addig döntő többségében a nyomozás lefolytatása, a meggyanúsítás, a vádolás és végül az ítélet kimondása azonos intézményhez volt kötve. A hagyományos különbségeken túl, amelyek tehát történeti, intézményi és nem utolsó sorban jogforrási eltérésekben jelentkeznek, az is bonyolítja a kutatást, hogy az ügyész feladatai alapvetően a vádképviselőhöz kapcsolódnak, hiszen egyéb feladatai csupán az elmúlt pár évtized termékéi. A következőkben kötelező jelleggel, de röviden felvázoljuk az angol jogi hagyományok és közjogi

rendszer sajátosságait, majd az eddig leírtak ismeretében megpróbáljuk a nem büntetőjogi vonatkozású feladatok bemutatását.

A második világháborút követően René David rámutatott arra, hogy nem igaz a képlet, amely szerint jog = jogszabályok. A jog esetében egy olyan teljességről beszélünk, amely hamis képet fest, ha csupán a pillanatfelvétel szerinti jogot, vagyis végsősoron a hatályos jogszabályok összességét vesszük alapul. Ezért tekintettel kell lennünk egy állam jogának vizsgálata során a társadalmi háttérre, amely lényegében a jog érvényesülésének terrénuma. Az erkölcsi szokásoktól kezdve, egészen a politikai-ideológiai struktúrákig, amelyek mélyen gyökereznek a társadalmakban, egytől-egyig lényegét adják a jog viszonyítási alapjának, s így hatnak magára a jogra is. Az angol jogrendszer gyökeresen eltér a római-germán jogcsaládtól, hiszen előbbinek egy tulajdonságát kiemelve, az leginkább az evolucionalista jellegével írható le. Az angol jog forrásai a common law, az equity és a statute law. A common law – lényegét tekintve szokásjog – az emlékezetet meghaladó időkre nyúlik vissza, így csupán a bíróságok döntéseiben válik tartalma megismerhetővé, s végsősoron ez adja az angolszász jog történeti jellegét.

Az Egyesült Királyság egy unitárius állam, amelynek parlamentáris kormányformája és alkotmányos monarchia államformája van. Négy nagyobb közigazgatási egységből, hagyományosan országból áll: Anglia, Skócia, Wales és Észak-Írország. Ezek közül azonban csupán Anglia és Wales tartozik egységes jogrendszer alá, mindketten az ún. angol jogot követik, s a Korona ezen két országa alkotja az Angol Királyság jogutódját. A Korona többi országához hasonlóan 1999 óta Wales is önállóbb politikát követhet, azonban Angliával fenntartott szorosabb közjogi egysége miatt, meg sem közelíti az állami függetlenség közelébe jutott Skóciát vagy Észak-Írországot. Ezek a közjogi sajátosságok természetesen az angol ügyészségen is meglátszanak, mind közjogi helyzetéből adódóan, mind pedig funkcionális és szervezeti oldalról megközelítve.

A civiljogi szemmel rendkívül furcsának tűnő angol rendszer több állami funkciót kever, mindezt persze megfelelő arányban teszi. Abban a szemléletben, ahol Montesquieu nyomán a közjogi hatalmi centrumokat alapvetően a hármas felosztás szerint pozicionáljuk, összeegyeztethetetlennek hitt, valójában azonban, praktikusán koherens, igen jól passzoló feladatokat házasítanak. Így lehet az, hogy a kizárólag a Parlamentnek felelős Attorney General (kvázi legfőbb ügyész, a továbbiakban: AG) olyan feladatokat ellátó területeket<sup>1</sup> irá-

<sup>1</sup> Ld. [www.attorneygeneral.gov.uk](http://www.attorneygeneral.gov.uk)

nyít egyszerre, amelyek a magyar ügyészség (hagyományos vádképviselő), nyomozó ügyészség, számvevőszék, valamint állami vagyonkezelő funkcionális egyvelegét teszik ki. Mindemellett persze számvevőszék és vagyonkezelő is létezik elkülönülten a Korona szolgálatában.

Az Európa Tanács ajánlása<sup>2</sup> oly módon is megkülönbözteti a bírák és az ügyészek szerepét, hogy a bírák reaktív fellépéséhez az ügyészek proaktív viselkedését párosítja. A különbségek azonban korántsem merülhetnek ki pusztán a két oldal funkcionális szerepének értékelésében, ugyanúgy vizsgálni kell az intézményes jellemzőket, vagyis az ügyészség és a bírák közjogi pozicionálása sem egészen mindegy. Az angolszász jogi hagyományokban a bíróságra a jog megtalálásában dominál, s nem az érvényesítésben kooperál más szervekkel. Az ügyészek – ahogyan erről nevük is árulkodik – a Korona szolgálatában állnak, így tevékenységük végső soron nem elvont fogalmak értelmezésében, hanem az állami – vagyis közösségi – érdek érvényesítésében áll.

A Korona Ügyészségi Szolgálat<sup>3</sup> (a továbbiakban: CPS) – amely 2010. január 1-jét követően szervezetileg és feladatrendszerében is kiegészült a speciálisan adó- és vámügyekre létrehozott hasonló jogkörrel rendelkező szervezettel – nagyjából megfelel a magyar Ügyészség büntetőjogi tevékenységének, élén igazgató áll. A jogszabály úgy fogalmaz, hogy az igazgató önállóan látja el feladatát, gyakorolja az irányítási jogokat, felette azonban az AG egy alapvetően gyenge felügyeleti jogkörrel rendelkezik, amely a Parlament bármely Házának jóváhagyásával nevesített ügykör tekintetében, időlegesen erős ellenőrzéssé, kvázi irányítássá alakulhat át. Érdekes hiányossága a jogszabálynak, hogy nem határozza meg egyértelműen az igazgató juttatását, hanem azt teljesen az AG egyéni mérlegelésére bízta, s csupán annyi kikötést tesz, hogy azt a Kincstár jóváhagyásával kell megerősíteni. Természetesen minden hasonló esetben, amikor az angol jog hallgat, és ezáltal a jogalkalmazóra bízta teljes egészében a mögöttes szabályok kitöltését, azok egyfajta önmérsékletéről tesznek tanúbizonyságot. Ez azonban nem egyedi eset, hanem az angol jogi kultúra sajátossága. A jó értelemben vett fontolva haladás, annak minden előnyével az angol jogi gondolkodásnak mindig is fontos alkotóeleme volt. A CPS közel sem tekinthet vissza olyan hosszú múltra, mint legtöbb kontinentális társa, ugyanis létrejöttét<sup>4</sup> mindössze 1985-ben statuálta törvény. Büntetőjogon kívüli szerepkörrel kevésbé lehet be-

<sup>2</sup> Council of Europe, Recommendation Rec (2000) 19 of the Committee of Ministers to member states on the role of public prosecution in the criminal justice system.

<sup>3</sup> Ld. [www.cps.gov.uk](http://www.cps.gov.uk)

<sup>4</sup> Vö. John JACKSON: *The Role of the Public Prosecution Service within the Administration of Justice*. Workshop on Human Rights and Pre-Trial Detention, Cairo, 6-7 December 2006.

szélni, azonban érdekes különbségeket figyelhetünk meg a vizsgálat során. A CPS közvetlen utasítási jogkörrel nem rendelkezik a nyomozó hatóságok irányába, amely rendkívül furcsának tűnhet első ránézésre, azonban ismerve az angolszász jogrendszer sajátosságait nem csodálkozhatunk. A nyomozóhatóságok látták el ugyanis a vádképviselést 1985-öt megelőzően, hiszen mai értelemben vett ügyészségről nem beszélhetünk. Természetesen nyomozás megindítását, illetve lefolytatását kezdeményezheti a CPS, ebben nem korlátozza a törvény. Az eljárás alá vont személy azonban nem az ügyészséghez fordulhat, ha kifogásolna egyes eljárási cselekményeket, netán magát az eljárást panaszolná, ahogyan a büntetőeljárás részeként folytatott titkos adatszerzés tárgyában sem az ügyészség lesz az illetékes. Észak-Írországban az ilyen jellegű panaszok elbírálásával az ombudsmant bízta meg a törvényhozó. A határtól délre a titkos adatszerzést már több kontinentális országhoz hasonlóan egy külső szerv, ebben az esetben az igazságügy miniszter fogja engedélyezni. Az érdeklődésünk középpontjában álló büntetőjogon kívüli feladatok híján kénytelenek vagyunk a szervezeti felépítéssel és egy néhány érdekességgel folytatni.

A CPS ugyan Őfelsége Kormányának hivatala, de egyik miniszter alá sincsen rendelve. Egységesen tölti be az állami vádhatóság szerepét Angliában és Walesben. Hasonló funkciót tölt be Skóciában a Skócia Korona Hivatal, míg Észak-Írországban a Public Prosecution Service teszi ugyanezt. A korábban leírtaknak megfelelően tehát a CPS felel egységesen minden eljárási cselekményért a nyomozás lefolytatásán túl. Érdekes azonban, hogy az olyan egyszerű megítélésű ügyeket, amelyek nem követelnek meg különösebb büntetőjogi szakértelmet (pl. kéregetés), a törvény egyszerűen kiveszi a CPS feladatai közül, s meghagyja a nyomozóhatóságnak a vádképviselést. Anglia és Wales összesen 13 vádhatósági régiót képez és ezt egészíti ki egy virtuális régió, amely valamennyi hivatali időn túl érkezett sürgős döntést igénylő ügyben eljár. Az egyes régiók élén a Chief Crown Prosecutor áll.

Őfelsége Korona Ügyészségi Szolgálatának Felügyelősége<sup>5</sup> azzal a céllal jött létre, hogy – hasonlóan a magyar nyomozó ügyészségekhez – ötvözze a (rendőri) nyomozó hatóságok felderítői hatékonyságát a vádhatóság széles vádképviselési jogköreivel. A szervezet nem melleleg úgy hirdeti magát, mint típusának első példáját a világon.

Serious Fraud Office<sup>6</sup> néven 1987-ben hoztak létre önálló szervezetet, amelynek Anglia és Wales mellett Észak-Írországra is kiterjesztették az illetékességét.

<sup>5</sup> Ld. [www.hmcpso.gov.uk](http://www.hmcpso.gov.uk)

<sup>6</sup> Ld. [www.sfo.gov.uk](http://www.sfo.gov.uk)

Ahhoz, hogy egy ügyet az SFO kapjon meg a következő kritériumok közül legalább egynek teljesülnie kell:

- a pertárgy értékének el kell érnie az 1 millió fontot,
- az ügy nagy valószínűséggel jelentős publicitást élvez és széles körű érdeklődést vált ki,
- a nyomozás különleges szakmai ismereteket igényel,
- az ügy meghatározó nemzetközi relevanciával bír,
- az ügy összetett, megértéséhez és lefolytatásához egyszerre van szükség jogi, számviteli és nyomozói képességekre.

A Treasury Solicitor<sup>7</sup> (a továbbiakban: TSO) hivatalosan először 1661-ben került megemlítésre, de feladatai lényegesen eltértek a ma aktuálistól. Legújabbkori történetében 1971 volt a fordulópont. Ekkor ugyanis úgy alakították ki a ma is hatályos feladatrendszert, hogy azokat a minisztériumokat leszámítva, ahol állandóan szükség van jogi szakértésre, minden kormányzati jogi képviselőt a TSO hatáskörébe utaltak, valamint ellátja ezen kívül a közpénzekből működtetett intézmények jogi képviselőt is. Általános jogi képviselő mellett hozzá rendelték a *bona vacantia* kezelését is, vagyis az örökös nélkül maradt vagyon esetében megvalósuló szükségképpen állami öröklés rendezését.

Az utóbbi három szervezet is az Attorney General (a továbbiakban: AG) alárendeltségébe tartozik, ezért szerepelnek e helyütt, de ez is inkább az angol jogi gondolkodás sajátos viszonyaira bizonyíték. Mivel azonban ezek egyike sem kalsszikus ügyészi szerepet tölt be, ezért további vizsgálatuktól e helyütt eltekintünk. Az AG alá tartozó Director of Public Prosecutions az a személy, aki közvetlenül irányítja CPS teljes szervezetét. A továbbiakban azonban visszatérünk eredeti témánkhoz, vagyis a CPS további vizsgálatához. Az angol-szász tárgyalótermi viszonyok nem csupán külsőségekben térnek el a civiljogi országok gyakorlatától, hanem a korábban említettekén túl is tartogat még eljárási<sup>8</sup> különbségeket. Az eljárási szabályok szerint a vádképviselő a tárgyalóterem előtt, vagyis a tárgyalótermi eljárási szakaszt megelőzően nem hallgathatta meg a szemtanút, áldozatot, de még utána is egyedül a tárgyalóteremben. Látva a kontinentális eljárási hagyományok előnyeit, Skóciában az egyik helyi bíróságon pilotkutatás, vagyis modellkísérlet keretében vizsgálták az eljárási hatásait a hasonló szabályok bevezetésének. Az eredményeket 2006–2007 során értékelték, s végső soron a szakmai értékelőbizottság ideiglenes jelleggel

<sup>7</sup> Ld. [www.tsol.gov.uk](http://www.tsol.gov.uk)

<sup>8</sup> Vö. Standards for Prosecutors: An Analysis of the United Kingdom National Prosecuting Agencies. (2006)

javasolta az országos bevezetést is. Végül meg kell jegyeznünk, hogy a CPS foglalkoztatja az Egyesült Királyságban a legtöbb jogászt, közel 9000 embert, azonban ennek csupán 1/3-a ügyész. Helyi szinten évente 1,3 millió ügyet folytatnak le, s a számok alapján eredményesen, hiszen a fellebviteli fórumokon már csak 115 ezer ügyet támadnak meg.

Írországból az AG a statútumtörvénye alapján a Kormány tanácsadója. Legfontosabb közjogi feladata – amely mára kissé elhalványult – a függetlenség előtti idők törvényeinek felülvizsgálata, összevetése az Ír Köztársaság alkotmányával, illetve szükség esetén új szabály kidolgozása és javaslattevés. A fontosabb büntetőjogon kívüli tevékenysége a népszavazással és választással kapcsolatos eljárásai petíciók elbírálása, valamint az 1989-es lakásszövetkezeti és az 1990-es társasági törvények alapján egyes gazdasági társaságok vezetőinek felelősségre vonásának kezdeményezése. A választási eljárással kapcsolatosan kizárólag az eljárási szabályok megszegése, illetve népszavazás során a kérdés nem pontos megfogalmazása miatt szólalhat fel. A szavazatok újraszámolását egyedül a legfelsőbb bíróság rendelheti el.

Rövid kutatásunk során megpróbáltuk felvázolni a Brit-szigetek ügyészségeinek büntetőjogon kívüli szerepét, vizsgálható feladatok híján azonban kénytelenek voltunk az egyéb közjogi jellemzőket górcső alá venni. Az angolszász jogfelfogásból fakadó viszonyrendszer sajátosságai ezen kis szegmens vizsgálatán keresztül is látványosan megmutatkoznak. Értelmezésükhöz nem elengedő a civiljogi szemüveg, eredményesebb munkát végzünk, ha helyette az angolszászt vesszük fel. Ez a rövid tanulmány, ahogyan az összehasonlító jogi kutatások, csupán a más rendszerben való gondolkodás lehetőségét teremti meg. Célja tehát végső soron jogfelfogásunk árnyaltabb értelmezése vagy akár hangsúlyosabb elhatárolása. A kutatás vezérfonala egyelőre nem gyökeresedett meg az akkuzatórius hagyományokon nyugvó angolszász ügyészi szerepben, ezért sem részletesebb, sem tágabb közjogi feltérképezésre nem volt lehetőség jelen kutatás keretei között. Önmérsékletet gyakorolva inkább a kuriózumok felvázolására törekedtünk tehát.

# SZLOVÉNIA ÜGYÉSZSÉGE A MÚLTBAN ÉS A JELENBEN

KOREN Stefán  
doktorandusz (PPKE JÁK)

## 1. Az ügyészség a múltban

*1.1. A ljubljanai Államügyészség (1869–1945)<sup>1</sup>*

*A ljubljanai állami ügyvédség (1850–1929)*

*A ljubljanai Államügyészség (1929–1945)*

A ljubljanai Államügyészséget, amely 1929-ig az Állami ügyvédség nevet viselte, 1850-ben hozták létre. Megalakulása a bírói és az ügyészi szerep kétválasztásának a következménye volt. Létrehozása és külső szervezettsége a bírósági szervezethez kötődik, annak ellenére, hogy a működése nem függött tőle. Az állami ügyvédség monokratikus<sup>2</sup> szerv. A tisztségviselője mindig csak az állami ügyvédség egyik tagja. Az állami ügyvédség szervezettsége az egység elvén alapult. E hierarchia csúcán a legfelsőbb prokurátor állt, majd őt követte az állami főügyvéd, mindketten közvetlenül az igazságügyi miniszternek voltak alárendelve. Az állami főügyvéd alárendeltje az állami ügyvéd volt. Mivel az állami ügyvédség külső szervezettsége a büntetőbíróságokénak felelt meg, az állami ügyvédek az elsőfokú társas bíróságoknál dolgoztak, az ügyvéd, illetve a legfőbb prokurátor<sup>3</sup> pedig a legfőbb bíróságnál. A volt osztrák állami fennhatóság ideje alatt a szlovén területen csak állami ügyvédünk volt, aki a

<sup>1</sup> Szlovén Köztársaság archívuma, Az archívum tektonikája, Kontextus, SI AS Szlovén Köztársaság archívuma (Archívum), B Igazságszolgáltatás (Fond-csoport), BCÜgyészségek (Ügyvédségek) (Fond-csoport), SI AS 349 A ljubljanai Államügyészség, 1869-1945

<sup>2</sup> Egyeduralom

<sup>3</sup> Ügyész; meghatalmazott

ljubljanai Tartományi bíróságért volt felelős. Később, az SzHSz<sup>4</sup> Királyság, illetve Jugoszlávia időszakában már magasabb szintek is léteztek. Az állami ügyvédet 1929-ben átnevezték Államügyésszé és a ljubljanai Kerületi bíróságért volt felelős. Történetében jelentős mérföldköveket jelentenek a büntetőeljárás törvények időpontjai: 1850. január 17., 1853. július 29., 1858. május 3., 1873. május 23. és 1929. február 16.

*1.2. A ljubljanai Főállamügyészség (1918–1945)<sup>5</sup>*

*A ljubljanai állami főügyvédség (1918–1929)*

*A ljubljanai Főállamügyészség (1929–1945)*

Az állami ügyvédség olyan állami szerv volt, amely a bíróság illetékességi területén működő szervek közé tartozott. Nem függött a bíróságoktól és védte az ország érdekeit. A feladata elsősorban az volt, hogy a hivatali kötelességből üldözendő bűncselekményeket hivatalosan üldözze is. Tehát arról gondoskodott, hogy kiderüljön az igazság, és hogy annak megállapításánál a bíróságok a törvény szerint cselekedjenek. A büntetőeljárásban a feladatai a következők voltak: megtenni minden lehetségest a bűncselekmény felderítésére és kiadni a kezdő nyomozásokat; követelni a vizsgálatot; vádat emelni és képviselni; rendszeres és rendkívüli jogi eszközöket benyújtani. Az állami ügyvédség szervezete a bírósági szervezetnek felelt meg.

Így az elsőfokú társas bíróságoknál állami ügyvéd, a másodfokúaknál fő állami ügyvéd, a legfőbb bíróságnál, mely ebben az időszakban Zágrábban működött, pedig legfőbb állami ügyvéd dolgozott. A fő állami ügyvéd közvetlenül az igazságügyi miniszternek volt alárendelve. Minden évben be kellett számolnia a már befejeződött és a folyamatban lévő ügyekről egyaránt, az igazságügy állapotáról, a folyamatban lévő ügyekről és a törvényhozásban felmerülő szabálytalanságokról. Az állami ügyvédségek szervezését, tevékenységét és működését szabályozó osztrák előírások Szlovéniában még 1918 után is érvényben voltak. Az új ország módosította a bíróságok szervezetét, ami azonban nagyobb változásokat nem hozott.

<sup>4</sup> Szerb- Horvát - Szlovén Királyság.

<sup>5</sup> Szlovén Köztársaság archívuma, Az archívum tektonikája, Kontextus, SI AS Szlovén Köztársaság archívuma (Archívum), B Igazságszolgáltatás (Fond-csoport), BC Ügyészségek (Ügyvédségek) (Fond-csoport), SI AS 349, A ljubljanai Főállamügyészség, 1918–1945.



A fő állami ügyvédség ugyanis 1920. január 15-ig a legfelsőbb prokurátor munkáját is végezte, és pedig azon ügyeknél, amelyeknél a Tartományi Főbíróság semmítőszékként lépett fel. 1929. március 21-én a királyság új, az egész országra egységesen érvényes Államügyészi törvényt alkotott. 1929. április 1-jén, amikor az említett törvény hatályba lépett, a Fő állami ügyvédség is új elnevezést kapott: Főállamügyészség lett a neve. A szervezete és hatáskörei lényegében ugyanazok maradtak.

### *1.3. A ljubljanaei Legfőbb államügyészség (1920–1945)<sup>6</sup>*

*A zágrábi Legfőbb állami ügyvédség (1920–1929)*

*A zágrábi Legfőbb államügyészség (1929–1939)*

*A ljubljanaei Legfőbb államügyészség (1939–1945)*

Az ország, mint nyilvános jogi személy nem rendelkezik processzuális<sup>7</sup> képességgel. E jogát szervei, képviselői gyakorolják. Az államügyészek, illetve ügyvédek azok az állami szervek, amelyek a büntetőeljárásokban képviselik az országot. Az államügyészség szervezete mindig is a bíróság szervezetének felelt meg. 1918-ban, a Szerb-Horvát-Szlovén állam létrehozásakor a szlovének nem rendelkeztek semmilyen főbírósági fokkal, így fő- és legfőbb ügyészséggel sem.

Kezdetben a tartományi főbíróság átvette az osztrák legfőbb bíróság funkcióját. 1919. november 28-i királyi rendelettel újból bevezették a harmadik fokot. Ezt a feladatot a zágrábi Stol sedmorice (Személynöki szék), B osztálynak nevezett külön részlege vette át, amely 1920 februárjában kezdett működni. Az újonnan létrehozott részlegnél ugyanazzal a királyi rendelettel legfőbb állami ügyvédet alkalmaztak, amely ugyanolyan hatáskörökkel rendelkezett, mint azelőtt a volt bécsi legfőbb bíróság és a semmítőszék (kasszációs bíróság) legfőbb ügyésze. 1929-től ezt a szervet Legfőbb államügyésznek nevezték.

Működését, szervezettségét és munkáját az 1929. március 21-i Államügyészi törvény, valamint az igazságügyi miniszter 1929. november 21-i, az államügyészség munkarendjéről szóló rendelete szabályozta. A szlovén területen, 1939 végén nevezték ki az első legfőbb ügyészt. Az 1939. augusztus 26-án aláírt horvát-szlovén egyezmény ugyanis azt eredményezte, hogy a legmagasabb bírósági fokot áthelyezték Ljubljanába. Egyben Ljubljanába helyezték a

<sup>6</sup> Szlovén Köztársaság archívuma, Az archívum tektonikája, Kontextus, SI AS Szlovén Köztársaság archívuma (Archívum), B Igazságszolgáltatás (Fond-csoport), BC Ügyészségek (Ügyvédségek) (Fond-csoport), SI AS 349A ljubljanaei Legfőbb államügyészség, 1920–1945.

<sup>7</sup> Peres eljárásra vonatkozó.

Legfőbb államügyészséget is. Horvátország és Dalmácia részére külön Legfőbb ügyészséget hoztak létre. A Legfőbb államügyészség közvetlenül az igazságügyi minisztériumnak volt alárendelve, amelynek úgy a munkájáról, mint az igazságügy állapotáról, az eljárási hibákról és a törvényhozásban felmerülő szabálytalanságokról kellett beszámolnia.

A legfőbb államügyészség kezdetben közzétett ügyrend nélkül működött, illetve a régi osztrák szabályok voltak még érvényben. Az igazságügyi (pravdni<sup>8</sup>) minisztérium az államügyészség ügyrendjéről szóló rendelete ugyanis csak 1929. november 21-én jelent meg. Többek között azt is előírta, hogy a legfőbb államügyészségen nyilvántartást kell vezetni az elfogadott ügyekről, és pedig külön-külön a Kp – bizalmas ügyeiről, a Ks – előjárói ügyekről és a Kk – büntetőjogi ügyeiről, valamint a Kk – általános ügyeiről.

Az anyagot valószínűleg Zágrárból 1939 őszén szállították át Ljubljanába, amikor az ügyvitelt is ide helyezték. A zágrábi Személynöki szék (Stol sedmorice) B részleg elnökségének, 1939. szeptember 23-i keltezésű, a belgrádi Igazságügyi Minisztériumhoz küldött leveléből nyilvánvaló, hogy az elején a munkát valószínűleg dr. Štuhec, a zágrábi Legfőbb államügyészség B osztályának addigi vezető- helyettese végezte, valamint hogy az áthelyezéskor számos nehézség merült fel, ami valószínűleg hatással volt arra is, hogy aránylag csekély mennyiségű anyag maradt fenn.

A Szlovén Köztársaság Archívumának 1958. január 8-án az Szlovén Népköztársaság Államügyészsége adta át. Az anyag rendezetlenül, jegyzék nélkül és összekeverve a Főállamügyészség papírjaival (AS 350) került az archívumba. A szétválasztásra 1968-ban került sor.

#### *1.4. Isztriai kerület Főállamügyészsége (1947–1954)<sup>9</sup>*

Az Olaszországgal aláírt békeszerződés után 1947-ben a Koperi területet a jugoszláv igazgatás alá tartozó STO B zónájába sorolták. Az 1954-es londoni egyezményrel pedig a B zónával együtt Jugoszláviához csatolták. A Trieszt és Szlovén Tengermellék Területi Népfelszabadító Bizottság 1945. július 31-i felhatalmazása alapján a Szlovén Tengermellék Területi Népfelszabadító Bizottság képviselője és a Labini székhelyű, Isztria területére illetékes Hatósági

<sup>8</sup> Pravdani: per, peres ügy, jogvita.

<sup>9</sup> Szlovén Köztársaság archívuma, Az archívum tektonikája, Kontextus, SI AS Szlovén Köztársaság archívuma (Archívum), B Igazságszolgáltatás (Fond-csoport), BCÜgyészségek (Ügyvédségek) (Fond-csoport), SI AS 349 Isztriai kerület Főállamügyészsége, 1947–1954.

Népbizottság 1947. február 20-án kiadták a Koper és Buje körzetet magába foglaló Isztriai kerület létrehozásáról szóló rendeletet. Ennek alapján 1947. augusztus 3-án az Isztriai Kerületi Népbizottság közgyűlése kiadta az Isztriai kerület államügyészségének létrehozásáról és hatásköreiről szóló rendeletet. Ezzel a rendelettel megalakult az Isztriai kerület államügyészsége, amelyet az Isztriai Kerületi Népbizottság kerületi államügyésze vezetett. Az államügyészség székhelye Koperben volt. Az Isztriai Kerületi Népbizottság szervét képező kerületi államügyészt, valamint két helyettesét az Isztriai Körzet Népbizottságának közgyűlése választotta és mentette fel. A kerületi államügyészség feladata annak ellenőrzése volt, hogy a közigazgatási szervek és bírósági hatóságok, az intézetek és vállalatok, valamint bizonyos hivatalos személyek és az Isztriai kerület lakosai betartják-e a törvényeket.

A kerületi államügyész és alárendelt szervei a vádemelés és fellebbezés, a bírósági és közigazgatási eljárásba való törvényes intervenció, bűnvádi üldözés (tudakozás, nyomozás és vádemelés) jogával rendelkeztek, valamint törvényességvédelmi igényeket nyújthattak be jogerős bírósági és közigazgatási döntések ellen. Ugyanúgy a kerületi államügyészség vezette és felügyelte az Isztriai kerület bűnügyi nyilvántartását.

### *1.5. A Szlovén Köztársaság Államügyészsége, 1944–1999<sup>10</sup>*

Az államügyészség azon állami szervek közé tartozik, amelyeknek fontos szerepük van az igazságszolgáltatás megvalósításában. Ezért az államügyészségek tevékenységét szabályozó törvények az igazságügyi szervezeti törvények közé tartoznak. Szlovéniában az államügyészség kezdete egészen a népfelszabadító háború és a szocialista forradalom időszakába nyúlik vissza. Az államügyész elődje 1944. március 12-én kezdett működni, amikor a Szlovén Népfelszabadító Tanács Elnöksége (SNOS) kiadta a SNOS Főállamügyészének kinevezéséről és hatásköreiről szóló rendeletet. Kezdetben a főállamügyész és a többi államügyész feladataikat a katonai bíróságoknál végezték, ahol vezették a nyomozást és gondoskodtak a törvényességről. 1944 szeptemberében a népbíróságoknál kezdtek működni.

Jugoszlávia Népfelszabadító Antifasiszta Tanácsának (AVNOJ) Elnöksége, az 1945. február 3-i, a Demokratikus Föderatív Jugoszlávia államügyészségének létrehozásáról és illetékességéről szóló rendelettel létrehozta az ország

<sup>10</sup> Szlovén Köztársaság archívuma.

egész területén illetékességgel bíró államügyészséget. Az államügyészség jogai és kötelességei, valamint a szervezeti elvei mindkét rendeletben gyakorlatilag ugyanazok voltak.

E szerv feladatai a következők voltak: bűnvádi üldözés felügyelet az államigazgatás és az igazságügy munkájának jogszerűségét illetően, valamint a törvények szabályos és egyöntetű alkalmazásáról való gondoskodás.

Az államügyésről a Jugoszláv Föderatív Népköztársaság (FLRJ) 1946-os alkotmánya is rendelkezik. A Szövetségi államügyészség (a szövetségi államügyész és helyettesei) a JFNK népgyűlésének szerve volt, így az nevezte ki és mentette is fel őket. A népköztársaságok államügyészeit a JFNK államügyésze, a közigazgatási-területi egységek államügyészeit pedig a köztársasági államügyész – a JFNK államügyész megerősítésével – nevezte ki és mentette fel. Az alkotmány szerint a feladatuk főleg a vádemelési jog, valamint a rendszeres és rendkívüli jogi eszközök alkalmazása volt: bírósági és közigazgatási eljárásba való beavatkozás, valamint bűnvádi üldözés joga. Az alkotmányos elveket az 1946. július 22-i Államügyészség törvénye tartalmazta.

Az alacsonyabb fokú államügyészek alá voltak rendelve a főállamügyészeknek. A főállamügyészekre volt bízva a jogszerűség ellenőrzése. Az alkotmányos reform 1953-ban ezen a területen is számos változást hozott. Az államügyészség egyre jobban veszített a jogszerűség általános őrzőjének szerepéből, funkciója a büntetőeljárásokra korlátozódott. Az 1963-as alkotmánnyal, valamint az erre épülő, 1965-ös szövetségi Államügyészségi törvényben ez az új irány még hangsúlyosabban jelent meg.

Az 1974-es alkotmány az első, 1977-ben érvénybe lépett köztársasági, államügyészi törvény alapját képezi. Az új alkotmány rendeleteivel az államügyészség szervezetében és működésében jelentős változások történtek. Nem volt többé előírva az egész országra érvényes egységes szervezet, amely még mindig hierarchikus rendszerű volt, és a legfelső szintet a köztársasági ügyész jelentette. Szlovéniában az államügyészség funkcióját a köztársasági, a fő- és az alapügyészek gyakorolták. Az alá-fölérendeltségi viszony elsősorban az alsóbb szintű ügyészekhez intézett, a devolúciós<sup>11</sup> jogot illető kötelező utasításokban, valamint a szubsztitúciós<sup>12</sup> és a delegációs<sup>13</sup> jogban nyilvánult meg. Az államügyészség továbbra is az a hatóság maradt, amelynek alapvető feladata a gazdasági és egyéb bűncselekményt elkövetők üldözése, valamint a jogszerű-

<sup>11</sup> Devolúció - A központi hatalom átruházása helyi szintre.

<sup>12</sup> Helyettesítés.

<sup>13</sup> Delegáció – küldöttség.

ség biztosítása és a társadalmi közösség érdekeinek megőrzése volt. Az utóbbi szerepet azonban csak, mint a hatóságok egyike tölti be.

1995. január 1-jével hatályát veszítette az államügyészségről szóló törvény. 1994-ben ugyanis új törvényt fogadtak el (SzK Hiv. lapja 63-2169/94), amelyet később bővítettek és módosítottak (SzK Hiv. lapja 59/99; SzK Hiv. lapja 110/02). Az államügyészség az illetékes bíróság előtt képviseli a vádat és egyéb eljárási tevékenységeket végez, valamint amennyiben a törvény kifejezetten előírja, dokumentumokat nyújt be a polgári, illetve egyéb bírósági és közigazgatási eljárásokban.

Az államügyészségi szervezet a bírósághoz igazodik. Kezdetben a Szlovén Köztársaság Államügyészsége, valamint főállamügyészségek és kerületi államügyészségek léteztek, ma már csak a Szlovén Köztársaság Legfőbb Államügyészsége és kerületi államügyészségek működnek. 2003. július 1-jével ugyanis megszűntek a főállamügyészségek és az összes hatáskörüket, amelyekkel a törvény és a jogszabályok alapján rendelkeztek, a Szlovén Köztársaság Legfőbb Államügyészsége vette át.

## **2. Az SzSzkJ (SFRJ) ügyészsége**

Az igazságszolgáltatási funkcióik gyakorlásakor a bíróságok és az ügyészségek szorosan együttműködnek, hiszen tevékenységük összekapcsolódik. A bíróságok és az ügyészségek szervezetét és hatáskörét előíró törvények éppen ezért egységes igazságszolgáltatási szervezeti jogszabályokat képeznek.

### *2.1. Az ügyészség fejlődése és jelentősége a szocialista Jugoszláviában – rövid áttekintés*

Minden intézményt úgy tudunk jobban megérteni, ha megismerjük kialakulását és fejlődését.

Nálunk az ügyészség kialakulása egészen a felszabadító háború és szocialista forradalom idejére nyúlik vissza, amikor bevezettük a *nyomozási szolgálatot*, amely hadi- és népbíróságok keretében működött. Akkoriban a nyomozók főleg a háborús bűnösök cselekményeit kutatták és vizsgálták, vádiratokat készítettek, majd a bíróság előtt képviselték is azokat. A későbbiekben a bűnüldözés e funkcióját az *ügyészség* vette át, amely még a háború vége előtt jött létre.

Szlovéniában az ügyészség 1944. március 12-én kezdett működni, amikor a Szlovén Nemzeti Felszabadító Tanács (SzNFT – SNOS) kiadta a SzNFT főügyészenek kinevezéséről és hatásköréről szóló rendeletet.<sup>14</sup>

Az AVNOJ (Jugoszlávia Népfelszabadító Antifasiszta Tanácsa) elnöksége A Demokratikus Föderatív Jugoszlávia ügyészségének létrehozásáról és joghatóságáról szóló rendelettel 1945. február 3-án létrehozta az országos ügyészséget. Az ügyészség jogai, kötelezettségei és szervezési elvei azonban mindkét rendeletben majdnem ugyanazok. Abban az időben az ügyészség a bűnüldözés mellett (kutatások, nyomozások, vádemelés és -képviselés stb.) a kormány és az igazságszolgáltatás törvényessége felügyeletének, valamint a törvények megfelelő és egyenlő alkalmazása ellenőrzésének feladatát is ellátta.

Az ügyészségnek, mint a törvényesség őrzőjének jellegét és szerepét a Jugoszláv Föderatív Népköztársaság (JFNK-FLRJ) 1946-os alkotmánya is kihangsúlyozza, amely a 124. cikkelyében meghatározza, hogy az ügyészség felügyeli a minisztériumok és az alárendelt közigazgatási szervezeti egységek és intézmények, valamint a népköztársaságok, hivatalos személyek és állampolgárok cselekedeteinek törvényességét.<sup>15</sup>

Az említett alkotmány szerint az ügyészség a JFNK *népgyűlésének* a szerve volt, és ennek megfelelően előírta, hogy a JFNK ügyészt és helyetteseit a JFNK *népgyűlése* választja meg és menti fel mindkét *kamara* közös gyűlésén. Az alkotmány ezzel világosan rámutatott ezen intézmény népgyűlésnek való alárendeltségére. A szövetségi népgyűlésnek kizárólag a szövetségi ügyész és helyettesei voltak közvetlenül alárendelve, a népköztársaságok, a tartományok és az egyéb közigazgatási-területi egységek ügyészei pedig csak közvetve. A népköztársasági ügyészeket ugyanis a JFNK, a tartományok és a közigazgatási-területi egységek ügyészeit pedig a köztársaság ügyésze nevezte ki és mentette is fel a JFNK-i ügyész megerősítésével. Az 1946-os alkotmány továbbá azt is meghatározta, hogy az ügyészek munkájukban függetlenek, és kizárólag a JFNK-i ügyésznek vannak alárendelve. Ez azt jelentette, hogy nem voltak alárendelve sem a szövetségi kormánynak, sem a köztársasági kormányoknak, ebből adódóan ezek az ügyészi tevékenységet érintően nem adhattak utasításokat. Az akkori alkotmány az ügyészek jogait is részletesen meghatározta. Ezek a jogok különösen a következők voltak:

<sup>14</sup> Az SzNFT elnöksége akkoriban erre a posztra dr. Vito Kraigher őrnagyot nevezte ki.

<sup>15</sup> Pravosodje v SFRJ, Ljubljana, 1989, mag. Ivan Justin, 181–204..

- (1) vádemelési jog, rendes (fellebbezések) és rendkívüli jogorvoslatok, különösen a bíróság és a közigazgatási szervek jogerős határozatai elleni törvényesség-védelmi követelések,
- (2) törvényes beavatkozás joga a bírósági és közigazgatási eljárásban és
- (3) bűnüldözési jog.

A felsorolt, az ügyészségre vonatkozó, alkotmányban rögzített jogköröket ezután az ügyészségről szóló 1946. július 22-i szövetségi törvény pontosította. A törvény a felsőbb fokú ügyészeknek megadta a jogot, hogy az alsóbb fokúaknak munkájuk helyes végrehajtásához utasításokat és a feladatokat adjanak ki. A felsőbb fokú ügyészeknek joguk volt megsemmisíteni, megszüntetni, megváltoztatni vagy leállítani az alárendelt ügyészek illegális és téves intézkedéseit; az államügyész azon cselekményei esetében, amelyek nem voltak összhangban a törvénnyel, ez a jog a JFNK népgyűlésének elnökségét illette meg.

Az ügyészségnek az alkotmány és az ügyészségről szóló, 1946-os törvény a jogszerűség biztosítása érdekében adott ilyen széleskörű hatáskört. Akkoriban meg kellett bízni az ügyészekben, akik centralizáltan voltak megszervezve és a hierarchikus alárendeltség szempontjából a törvények betartását illetően átfogó ellenőrzési jogkörük volt. Abban az időben egyéb megfelelő szerv, amelyet meg lehetett volna bízni ezzel a feladattal, nem létezett.<sup>16</sup>

Azonban a munkások öngazgatása, a helyi politikai-területi egységek önkormányzatainak erősödése és a társadalmi öngazgatás fokozatos fejlődése szükségszerűen nagy változásokat okozott a hatósági szervek szerepében és funkcióiban, valamint az államszervezet 1953-ban alkotmányos reformmal létrehozott új struktúrájában is. E fejlődési folyamat keretében 1950-től fokozatosan gyengülni kezdtek az ügyészség funkciói is, különösen, azok, amelyek az ún. büntetőeljárásen kívüli általános ellenőrzésre vonatkoztak. Mindez a már elindított dezetatizáció<sup>17</sup> és az államigazgatásban végbemenő decentralizáció<sup>18</sup> következménye volt. Egyre jobban csökkent az államapparátust és a társadalmi élet egyéb területeit felügyelő, különleges állami szerv iránti igény. Így pl. a közigazgatási hatóságok működésének törvényességi felügyeletét főként a bíróságokra ruházták át (közigazgatási perek). Az ügyészség azon hatáskörét, hogy az ingatlanperekben képviselheti az országot, annak hatóságait, intézményeit

<sup>16</sup> Pravosodje v SFRJ, Ljubljana, 1989, mag. Ivan Justin, 181–204.

<sup>17</sup> Államtalanítás.

<sup>18</sup> Széthelyezés, szétosztás.

stb. a *jogvédő ügyészség (javno pravobranilstvo)* létrehozásával majdnem teljes egészében elvesztette.<sup>19</sup>

Az 1953-as alkotmányos törvénnyel az ügyészségnek ugyan még megmaradt néhány büntetőjogon kívüli hatásköre, a fő feladata azonban a bűncselekményt elkövetők üldözése lett.

Az 1963-ban elfogadott alkotmánnyal és az ügyészségről szóló új törvény (Z 7/65), különösen pedig az 1974-es alkotmány alapján elfogadott és még ma is érvényes, az ügyészségről szóló törvények, azaz a szövetségi (Z 21/74), a szlovén (R 10/77) és a katonai ügyészségről szóló törvények (Z 4/77) hatályba lépésével az ügyészség szervezettsége és funkciója területén új korszák kezdődött. (A továbbiakban: Ü – ügyészség, ill. ügyész, Üt. – az ügyészségről szóló törvény).<sup>20</sup>

A szövetségi, ügyészségről szóló törvény legutóbb a Z 20/82-ben volt módosítva és kibővítve.

Az 1988-ban létrejött XXVII. alkotmánymódosítás 7. pontja a szövetségi alkotmányban ezt az elrendezést részben úgy bővíti ki, hogy:

- (1) a szövetségi törvény csak az ügyészség létrehozásáról (!), valamint az ügyész kinevezéséről és felmentéséről szóló elveket írja elő,
- (2) az ügyésznek joga és kötelezettsége, hogy munkájukra vonatkozó közvetlen és kötelező utasításokat adjon az alacsonyabb rangú ügyészeknek, valamint, ha azt az alkotmány úgy írja elő, vele azonos szinten lévő ügyész kollégájának is.

## 2.2. Alapelvek

Az 1963-as alkotmánnyal szemben mindkét, a szövetségi és a köztársasági alkotmány ügyészségre vonatkozó rendelkezései lényegében csak olyan módosításokat hoznak, amelyeket az egyik oldalon a föderáció, a másikon pedig a köztársaságok, illetve az autonóm területek funkcióinak új meghatározása megkövetel. Így a szövetségi alkotmány és az Üt. nem szabályozzák a köztársasági és autonóm területi ügyészségek szervezetét, de a köztársasági és területi ügyészek kinevezésének módját sem, mivel e kérdések rendezése a köztársaságok, illetve az autonóm területek feladatává vált.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Pl. az akkori közigazgatási perekéről (Z 23/52) és a jogvédő ügyészségről (Z 24/52) szóló törvények. Részletesebben VENTURINI i. m. 130–134.

<sup>20</sup> Pravosodje v SFRJ, Ljubljana, 1989, mag. Ivan Justin, 181–204.

<sup>21</sup> A szlovén alkotmány 314. cikk 17. pontja szerint ugyanis a köztársasági az Ü feladatait önállóan végzi, szabályozza és szervezi, éspedig figyelembe véve a már említett 1988-as XXVII.



Ezért a szövetségi alkotmány második részének V. fejezete csak azokat, az alkotmányos rendszer szempontjából fontos alapelveket tartalmazza, amelyek a föderáció összes ügyészségére vonatkoznak; a negyedik rész VI. fejezete csak a szövetségi ügyészség funkcióját szabályozza.

Ami az ügyészség szervezetét és működését illeti, az 1963-as alkotmánnyal szemben az 1974-esben számos módosításra került sor. A mai alkotmány az ügyészség egész országra nézve egységes megszervezését nem írja elő. Jelen alkotmányos rendszerben az ügyészség elveszítette valamikori centralizált és hierarchikus felépítését. Az ügyészség feladatait a szövetségi alkotmány 235. cikke, valamint a szlovén alkotmány ezzel azonos 291. cikke határozzák meg, többek közt az alábbiakat is:<sup>22</sup>

*Az ügyészség önálló állami szerv a következő hatáskörrel:*

- büntetőeljárást indít a bűncselekmény és más, a törvény szerint büntetendő cselekmények elkövetői ellen (pl. gazdasági bűncselekmények, op. I.J.),
- törvényben meghatározott lépéseket tesz a közösség érdekeinek megvédésére és
- jogi eszközökkel védi az alkotmányosságot és a törvényességet, valamint egyéb, törvényben meghatározott feladatokat lát el.

Az ügyészségre is vonatkozik a jogszerűség elve, amely azt jelenti, hogy a feladatait az alkotmány és a törvény szerint végzi.

Az ügyészség tehát továbbra is állami szerv marad, az alapfeladata pedig büntetőeljárás indítása a bűncselekmények és gazdasági jogsértések elkövetői ellen. E feladat mellett pedig az alkotmány, az eddigi gyakorlattal és az ügyészség hatásköreivel összhangban, a feladatkörét még egy további funkcióval bővítette: a törvényesség megvalósításának, illetve megvédésének, valamint a társadalmi közösség érdekei megvédésének funkciójával. Annak ellenére, hogy alkotmányos rendszerünk szerint az említett funkciót más hatóságok is gyakorolják, ez a feladat az ügyészség hatáskörébe is tartozik. Speciális szervezetsége és munkamódszerei miatt ugyanis a törvényesség megvédésére az ügyészség a legmegfelelőbb.

*Az ügyészség funkcióit a következők gyakorolják:*

- szövetségi ügyészség,
- köztársasági és autonóm területi ügyészségek,
- körzeti (ill. a Szlovén SzK-ban felsőbb) ügyészségek, valamint

---

alkotmánymódosítás 7. pontját.

<sup>22</sup> Pravosodje v SFRJ, Ljubljana, 1989, mag. Ivan Justin, 181–204.

– községi, ill. alapügyészségek (a Szlovén SzK-ban).<sup>23</sup>

Az ügyészségek területi illetékessége a bíróságokéhoz igazodik. Ez azt jelenti, hogy pl. Szlovéniában az alapügyészséget az alaphírság illetékességi területére hozzák létre, a felsőbb fokú ügyészséget a felsőbb bíróság területére a Szlovén SzK ügyészségét (székhelye Ljubljana) pedig a Szlovén Köztársaság területére.

Miközben a szövetségi alkotmány 235. cikkének 3. fejezete az ügyészségnek csak azt a jogát és kötelességét határozza meg, hogy a megfelelő társadalmi-politikai közösség közgyűlését köteles tájékoztatni a törvény alkalmazásáról és saját munkájáról, a szlovén alkotmány ezt a jogot és kötelességet kibővíti. A 293. cikkben ugyanis hozzáteszi: „valamint az illetékes szerveknek és szervezeteknek javaslatokat ad a társadalomra veszélyes és káros jelenségek megakadályozására, valamint a törvényesség, a társadalmi felelősség és a szocialista erkölcs szilárdítására.”<sup>24</sup>

Az eddig elmondottak alapján már összefoglalhatjuk az ügyészség alapjait meghatározó eddigi elveket:

A köztársasági, ill. autonóm területi és a szövetségi ügyészségek tekintetében átalakult a korábbi rendszerre jellemző hierarchikus viszony. A szövetségi ügyészség ugyanis a köztársasági, ill. a területi ügyészségnek adhat kötelező munkautasításokat, de csak azokban az ügyekben indíthat büntetőeljárást, amelyekben a föderáció olyan bűncselekményeket határoz meg, amelyekre a köztársasági és az autonóm területi ügyészségek rendelkeznek hatáskörrel, valamint azokban az ügyekben, amelyek – szövetségi szervek által megvalósított – szövetségi törvényben meghatározott gazdasági jogsértésekre vonatkoznak.<sup>25</sup>

A köztársasági ügyészség működésének jellemzői az alábbiak:<sup>26</sup>

(1) *A felsőbb- és az alsóbbrendűség viszonya* (hierarchia), amely a következőkben mutatkozik meg:

- a felsőbb fokú ügyésznek joga és kötelessége, hogy az alsóbb fokú ügyésznek, törvényben meghatározott kötelező, a munkára vonatkozó utasításokat adjon (pl. Szlovéniában: a köztársasági ügyész felsőbb fokú és alapügyésznek, a felsőfokú az alapügyésznek),

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Pl. a szlovén Ügyészségről szóló törvény 4. és 5. cikke.

<sup>25</sup> Ld. a JSzFK alkotmánya 373. cikke, 2. fej. és a szövetségi Ügyészségről szóló törvény 5. cikke.

<sup>26</sup> Pravosodje v SFRJ, Ljubljana, 1989, mag. Ivan Justin, 181–204.

- a felsőbb fokú ügyész az alsóbb fokú hatásköréből átvehet egyes ügyeket vagy feladatokat, amennyiben ez a törvényben nincs másképp meghatározva (devolúció<sup>27</sup>),
  - a felsőbb fokú ügyész a törvénnyel összhangban meghatalmazhatja az alsó fokút, hogy elvégezzen egy másik alsóbb fokú ügyész hatáskörébe tartozó feladatot (szubsztitúció vagy delegáció)<sup>28</sup>, az ügyészségek illetékességével kapcsolatos vitákban a közös közvetlenül felsőbb fokú ügyész dönt (a büntetőeljárásról szóló törvény 50. cikke).
- (2) Az előbbiekből látható, hogy a köztársaságokban az ügyészségek közt viszonylag erős az összeköttetés, ami azt jelenti, hogy az ügyészség tagjai a köztársaságon belül egységes rendszert alkotnak. Az ilyen szervezeti kapcsolatot a törvények *egységes* alkalmazását biztosítja.
- (3) Az ügyészségi szervezet *monokratikus*, ami azt jelenti, hogy a funkciót és a vezetését nem kollégium, hanem egyetlen tag gyakorolja.

### 2.3. Működési területek (általános hatáskör)

Az ügyészség fő működési területe a büntetőeljárás. Ezen alapfeladat mellett az ügyészségnek más területeken is vannak jogai és kötelezettségei, különösen a polgári pereknél közigazgatási eljárásokban, ahol elindíthatja az említett eljárást, bizonyos feltételekkel követelheti a végrehajtás felfüggesztését vagy megszakítását, valamint még számos más hatáskörrel is rendelkezik. Ezekről röviden ebben a fejezetben fogunk szólni.<sup>29</sup>

#### 2.3.1. Az ügyész helyzete a büntetőeljárásban

Említettük már, hogy a szövetségi alkotmány 235. cikke és a szlovén alkotmány 291. cikke szerint az ügyészség az a szerv, amely elsődlegesen büntetőeljárással foglalkozik. Az ügyészségről szóló korábban már említett törvények 1. cikke szerint az ügyészség önálló állami szerv, amely büntetőeljárást indít a bűncselekmény és más, a törvény szerint büntetendő cselekmények elkövetői ellen stb. Nem utolsósorban hasonló rendelkezést tartalmaz a szlovén Ügyészségről szóló törvény 13. cikke is, miközben a Büntetőeljárásról szóló törvény (Bt.) 45. cikke világosan konkretizálja az ügyészség joghatóságát:

<sup>27</sup> A központi hatalom átruházása helyi szintre.

<sup>28</sup> Pld. a szlovén alkotmány 294. és a szlovén Üt. 6. cikke.

<sup>29</sup> Pravosodje v SFRJ, Ljubljana, 1989, mag. Ivan Justin, 181–204.

- megtesz minden szükségeset a bűncselekmény felderítésével (a gazdasági jogsértések esetében ugyanúgy) és az elkövetők kinyomozásával, valamint az előzetes büntetőeljárás irányításával kapcsolatosan,
- vizsgálatot kér, konkrét nyomozási lépéseket javasol,
- az illetékes bíróságnál vádiratot, ill. vádiratjavaslatot, valamint megfelelő, a kiskorúak elleni eljárásokban javaslatokat nyújt be és képvisel is,
- a nem jogerős ítéletek ellen fellebbezéseket, a jogerős ítéletek ellen pedig rendkívüli jogi eszközöket nyújt be és
- egyéb, a törvény által meghatározott tevékenységeket végez.<sup>30</sup>

Az új törvények az ügyész büntetőeljárás funkcióját az első helyre teszik, miközben az ÜT/1946 ezt a harmadik helyre sorolta.

A büntetőeljárás funkció gyakorlásánál a legalitás elve érvényesül<sup>31</sup>, ami azt jelenti, hogy az ügyészségnek nemcsak joga, de kötelessége is elindítani a büntetőeljárást, amennyiben a büntett elkövetésére vonatkozó bizonyítékok rendelkezésre állnak (Bt. 18. cikke), kivéve, ha anyagi és jogi indokok alapján ez nem tehető meg (pl. az eljárás elveszítette a hatályát, Bt. 153. cikke). A legalitás elvétől a Bt. explicit<sup>32</sup> kivételt csak a kiskorúak elleni eljárásokban enged meg, éspedig a 468. cikk 1. bekezdésében.<sup>33</sup> Az ügyészségnek általában nincs lehetősége a szabad választásra, hanem a funkcióját a legalitás<sup>34</sup> elvével összhangban kell végeznie.

Ami a büntetőeljárások indítását illeti, az ügyészségnek nincs abszolút monopóliuma, hiszen néhány esetben az eljárás elindítására kizárólag a károsult személynek van befolyása.<sup>35</sup> Léteznek ugyanis esetek, amikor az eljárásnak olyan csekély a közhaszna, hogy a törvény megengedi, hogy az eljárás indításáról teljes egészében a károsult személy dönt. Ezek közé tartoznak azok a bűncselekmények, amelyeknél a tettes ellen csak magánvád alapján lehet eljárást indí-

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> A legalitás elvvel szemben az oportunitási elv áll (a racionalitás, a helyénvalóság elve), amelyet Franciaországban és részben Németországban alkalmaznak. Ez az elv azt jelenti, hogy a hatóság jogosult, nem pedig köteles büntetőeljárást indítani (nem indítja el pl. politikai okok miatt).

<sup>32</sup> 1. világosan kimondott, egyértelmű; 2. közvetlen; 3. vége, be van fejezve (középkori kéziratok zárszava).

<sup>33</sup> Amikor olyan bűncselekményről van szó, amelynek büntetési tétele három évig terjedő szabadságvesztés vagy pénzbüntetés, az ügyész eldöntheti, hogy annak ellenére, hogy a bizonyítékok alátámasztják a kiskorú tettes bűnösségét, büntetőeljárás indítását nem kezdeményezi, amennyiben a bűncselekmény jellege és körülményei, valamint a kiskorú személy előélete és személyes tulajdonságai miatt úgy véli, hogy az eljárás indítása nem lenne méltányos.

<sup>34</sup> Törvényesség, jogosság, a fennálló kormányzat jogos tétele.

<sup>35</sup> Ld. BT 17. cikke.

tani (pl. a becsület és a jó hírnév elleni bűncselekmények, könnyű testi sértések stb.), vagy olyan esetben, amikor az ügyészség úgy véli, hogy a büntetőeljárás elindítására vagy folytatására nincs ok, a helyére a károsult személy léphet és vádat emelhet a Bt. alapján.<sup>36</sup> Néhány (ritka) bűncselekmény olyan természetű, hogy az eljárást előtte a szövetségi ügyészségnek kell engedélyeznie; így pl. engedélyeznie kell az idegen ország zászlaja vagy címere, az ENSZ vagy egyéb nemzetközi szervezet, idegen ország vezetője stb. sértése miatt indított eljárást (a JSzFK Bt. 160. cikke).

#### *Az ügyészség kapcsolata a bírósággal és a vádlottal*

A rendes bírósággal való kapcsolat önállóan irányított állami szervek viszonyát jelenti. A bíróság – amennyiben a törvényi feltételek fennállnak – elfogadja az ügyész kéréseit és javaslatait. Az ügyészség az eljárás anyagát (bizonyítékok, tények) nem saját maga gyűjti, hanem ezt a bíróság közvetítésével teszi. De az ügyésznek a bíróság sem adhat ki a büntetőeljárás funkciójához kapcsolódó feladatokat.

A vádlotthoz való viszonyban az ügyésznek, mint ügyfélnek nincsenek különleges hatáskörei, pl. vizsgálati fogság, egyéb kényszerintézkedés, kihallgatás elrendelése stb. A büntetőeljárásról szóló törvényünk azt célozza, hogy az eljárásban szereplő mindkét ügyfél helyzete minél inkább kiegyenlített legyen. Igaz, hogy az ügyészségnek, mint állami szervnek van néhány külön joga, amelyek megkönnyítik funkciójának gyakorlását, és amelyekkel a vádlott nem rendelkezik, de ezeknek a vádlott helyzetére nincs közvetlen hatása.<sup>37</sup>

#### 2.3.2. Az ügyész hatásköre a peres és nemperes eljárásban

A társadalmi közösségek érdekeinek védelmét szolgáló, törvényben meghatározott lépések és jogi eszközök legfontosabbika (a szlovén Üt. 1. és 14. cikke alapján) a különböző polgári bírósági eljárásokban való részvétel joga.

##### *(1) Peres eljárásban*

A polgári peres eljárásban az ügyésznek kettős szerepe lehet. Az egyik oldalon mint ügyfél, a másikon pedig mint külön státusú részt vevő (intervenens) jelenhet meg.

Az ügyész, mint a peres eljárás *ügyfele*:

(1a) A szlovén, házasságról és családi viszonyokról szóló törvény 36. cikk

<sup>36</sup> Pl. BT 17. cikk 3. bek. 60. és 61. cikke stb.

<sup>37</sup> Pravosodje v SFRJ, Ljubljana, 1989, mag. Ivan Justin, 181–204.

2. bek. (R 15/76) szerint pl. az ügyész bírósági per útján követelheti a házasság megsemmisítését, amennyiben az említett törvény 19., 20. és 21. cikkei alapján benyújtották a megsemmisítés okát.<sup>38</sup> Tehát abban az esetben, ha a házasságot szellemileg súlyosan fogyatékos vagy belátási képességgel nem rendelkező személy kötötte; ha a házastárs korábbi házassága fennáll, az említett törvény 21. cikkében felsorolt vérrokonok kötöttek házasságot. Ilyen eseteknél az ügyészség a perben az ügyfél szerepét tölti be. Az ügyészség a házasság megsemmisítést saját nevében kéri, mint külön felhatalmazással rendelkező állami szerv. Az ügyészség ugyan nem jogi személy, de ennek ellenére a perben ügyfélként szerepelhet (pl. ZPP 77. cikk 2. bek. és 78. cikk, valamint a házasságról és a családi viszonyokról szóló törvény 36. cikk 2. bek.). Itt a peres felek kibővített fogalmáról van szó. De mivel ezzel a joggal az ügyész rendelkezik, ez kötelezettséget is jelent számára.<sup>39</sup>

(1b) Az ügyészség az ügyfél szerepét akkor is betöltheti, amikor a jogerős bírósági döntések ellen rendkívüli jogorvoslatot nyújt be egy polgári per (ZPP 401. és 409. cikke), valamint a büntetőeljárás törvényességének védelmére (BT 418. cikke). Ezzel a joggal azért rendelkezik, hogy ily módon felügyelje a bírósági határozatok törvényességét.<sup>40</sup>

Az ügyészség a perben *résztevő* is lehet (interveniens a ZPP 205. cikke alapján), amennyiben feltételezhető, hogy az egyik vagy mindkét fél a jogait arra használja fel, hogy megakadályozza a társadalmi eszközök irányítására vagy rendelkezésére vonatkozó kényszerintézkedések (kógens) alkalmazását, illetve hogy elkerülje a közösséggel szemben fennálló anyagi kötelezettséget vagy megakadályozza a nemzetközi szerződésből fakadó kényszerrendelkezések alkalmazását.

## (2) Nemperes eljárásban

Az ügyész a nemperes bírósági eljárásokban is gyakorolhat bizonyos funkciókat, amennyiben erre külön törvény felhatalmazza (a szlovén Üt. 14. cikke).

Ilyen külön törvény pl. a holtak nyilvánításáról és a halál tényének megállapításáról szóló eddigi szlovén törvény (R 43/73), amely 2. cikkében

<sup>38</sup> Erről ld. még Zupančič Komentar k slovenskemu zakonu o zakonski zvezi in družinskih razmerjih. SzK Hivatalos Lapja, Ljubljana, 1976, 18.

<sup>39</sup> Juhart, 125., III/1. pont.

<sup>40</sup> Pravosodje v SFRJ, Ljubljana, 1989, mag. Ivan Justin, 181–204.

írja, hogy az eltűnt személy holtjának nyilvánítását bárki, akinek ehhez jogi érdeke fűződik, kérheti, így az ügyész is. Ugyanez vonatkozik az ügyész azon jogára is, amely szerint javasolhatja az elhalálozás bizonyításáról szóló eljárást (az említett törvény 10. cikke), továbbá hogy a megfelelő, nemperes ügyben kiállított bírósági határozat ellen fellebbezést is benyújthat (ugyanaz a törvény 14. cikke) stb. A fentiekben felsorolt ügyeket jelenleg a nemperes eljárásról szóló szlovén törvény 82–96. cikkei szabályozzák (R 30/86).<sup>41</sup>

### 2.3.3. Az ügyész hatásköre a jogerős bírósági, közigazgatási és egyéb határozatok végrehajtásánál

Amennyiben az ügyész észleli, hogy (anyagi vagy formális, ill. eljárási) törvénysértés történt, bizonyos végrehajtható bírósági pl. büntető, polgári, közigazgatási vagy egyéb eljárásban kiadott határozat esetén<sup>42</sup> követelheti a határozat végrehajtásának felfüggesztését, ill. megszüntetését, amennyiben annak végrehajtása helyrehozhatatlanul káros következményekkel járna. A követelést a bírósághoz, ill. egyéb, a végrehajtással megbízott hatósághoz kell benyújtania. Amennyiben a végrehajtás már folyamatban van, akkor a követelést a bírósághoz, ill. a végrehajtással foglalkozó hatósághoz kell beadni.

Az ügyész követelésére a bíróság, ill. egyéb hatóság a végrehajtást felfüggeszti, ill. megszünteti.<sup>43</sup> A végrehajtás felfüggesztése, ill. megszüntetése az ügyésznek az alkalmazandó jogorvoslati eszközről való döntéséig tart. A végrehajtás felfüggesztéséről, ill. megszüntetéséről szóló határozat pedig hatályát veszíti, amennyiben az ügyész 30 napon belül a határozat kézhezvételétől nem alkalmaz semmilyen jogorvoslati eszközt (pl. ha nem nyújtja be).

Az ügyész helyzetét a végrehajtási eljárásban ilyen formában lényegében a szlovén Üt. szabályozza (a 14. és főleg a 16. cikk), miközben az eljárás részleteit különböző végrehajtási előírások rendezik (ZIP stb).

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> A gyakorlatban az ilyen jogi eszköz (rendkívüli jogorvoslat) leggyakrabban törvényesség védelmét követeli, amelyet a már jogerős határozatok ellen kizárólag a szövetségi vagy a köztársasági ügyész nyújthat be. Bővebben erről a Bt., a ZPP, a ZUP (az eljárási jogról szóló) törvényekben.

<sup>43</sup> A bíróságnak, ill. egyéb hatóságnak (pl. közigazgatási) ilyen követelésnek eleget kell tennie, tehát felfüggeszteni, ill. megszüntetni a végrehajtást. Az efféle különleges törvényi szabályozás ugyan ellentétben áll a bírósági döntés önállóságának elvével, de sürgőssége és az ügy fontossága miatt indokolt. Talán célszerűbb lenne, ha az ügyész javaslattal (nem követeléssel) élhetne, amiről a bíróság saját belátása szerint döntene, miközben a végrehajtás szünetelne. Igaz azonban az is, hogy az ügyész követelésének esetleges jogerős visszautasítása esetében az ügyfél helyreállíthatatlan kárt szenvedhetne.

Az ügyész egyik funkciója az is, hogy különleges esetekben biztosíthatja az eljárást és a bírósági, valamint a közigazgatási határozatok törvényességét.<sup>44</sup>

#### 2.3.4. Az ügyész hatásköre a közigazgatási eljárásban és perben

Az Szlovén Köztársaság Ügyészségről szóló törvénye az ügyészeknek – a már említett funkciók mellett – a közigazgatás területén is hatáskört biztosít, amelyek főleg a törvényesség biztosításához és a társadalmi közösség érdekeinek védelméhez szükségesek. A törvény azonban az ügyészek konkrét felhatalmazását nem említi, hanem a 14. cikkben általános jelleggel mondja ki, hogy az ügyész többek között a közigazgatási eljárásban is tevékenykedik. Minden bizonnyal hasznos és szükséges is, hogy a közösség azzal a feladattal, hogy az illetékes hatóságoknál a megfelelő eljárást elindítsa, az önálló és a helyi hatóságoktól független ügyészt bízta meg, mivel annak így – törvényességi ellenőrzési joguk keretében – lehetősége nyílik a vitatott határozatok megcáfolása és eljárások törvényességének értékelésére.<sup>45</sup>

A külön törvények egyike, amely az ügyésznek jelentős felhatalmazást ad ebben az irányban, a Közigazgatásról szóló törvény (röviden: ZUP, Z 4/77, p.b. 47/86). Az ügyész további, a közigazgatást érintő hatásköreit pedig az új, A közigazgatási jogvitákról szóló törvény határozza meg (röviden: ZUS, Z 4/77).

##### *(1) Közigazgatási eljárásban*

Amikor az ügyész a külön törvény alapján a közigazgatási eljárásban jogosult képviselni a társadalmi érdeket, e hatásköre keretében az ügyfél jogaival és kötelelességeivel rendelkezik.

A ZUP 52. és egyéb cikkei az ügyészt az alábbi jogkörökkel is felruházták:

- amennyiben a törvény engedi, fellebbezést nyújthat be olyan határozat ellen, amely magán- vagy jogi személy érdekét vagy a társadalmi érdeket sérti (233. cikk 2. bef.),
- javasolhatja az eljárás újraindítását (250. cikk 4. bek.)
- törvényesség védelmére irányuló kérelmet nyújthat be jogerős határozat ellen akkor, ha közigazgatási per nem lehetséges, de a közigazgatási peren kívüli jogvédelem sem biztosított (261. cikk 1. bek.),

<sup>44</sup> Pravosodje v SFRJ, Ljubljana, 1989, mag. Ivan Justin, 181–204.

<sup>45</sup> Ibid.



- felügyeleti jog alapján követelheti a végső határozat megszüntetését (eliminációját<sup>46</sup>) (odpravo) vagy ennek érvénytelenítését (razveljavitev) (263. cikk 2. bek.) és
- javasolhatja a határozat megsemmisítését (267. cikk 1. bek.).<sup>47</sup>

## (2) Közigazgatási perben

A ZUS 2. cikkének 4. bekezdése felhatalmazza az ügyészt, hogy olyan esetben, amikor a jogerős közigazgatási határozat magánszemély, a TMSz (OZD) vagy egyéb öngazgatási szervezet vagy közösség érdekében törvényt sért, közigazgatási pert indíthat. Ezért az összes állami hatóságnak, TMSz-nek és egyéb öngazgatási szervezetnek és közösségnek az ilyen határozatok létéről azonnal értesítenie kell az illetékes ügyészt.

Amennyiben a törvényt sértő közigazgatási határozatot szövetségi hatóság állította ki, akkor a per indítására a szövetségi ügyésznek (szövetségi Üt. 11. cikke), ha katonai vagy egyéb szövetségi hatóság, szervezet vagy közösség, akkor a Jugoszláv Néphadsereg katonai ügyészének (a katonai ügyészségről szóló törvény 9. cikke, Z 4/77), egyéb esetben pedig a köztársaság, ill. az autonóm terület illetékes ügyészének van aktív legitimációja.<sup>48</sup>

A közigazgatási per elindítására Szlovéniában a SzSzK ügyésze van felhatalmazva (szlovén Üt. 22. cikk 1. fejt., kapcsolatban a 63. cikkel). Az illetékes ügyész vádemeléssel a törvényt sértő közigazgatási határozat kézbesítését követő 30 napon belül indíthat közigazgatási pert; amennyiben ilyen határozatot nem kapott, a vádemelést az ügyfélnek történt kézbesítést követő 60 napon belül lehet benyújtani.<sup>49</sup>

### 2.3.5. Az ügyész hatásköre az alkotmánybíróság előtt zajló eljárásban

Az ügyészségek jogainál és kötelezettségeinél meg kell említenünk azon jogukat is, amely szerint az illetékes alkotmánybíróságnál javasolhatják a törvény *alkotmányosságának*, illetve egyéb jogszabályok és általános öngazgatási dokumentumok alkotmányosságának és *törvényességének* vizsgálatát, olyan esetben, amikor azok alkotmányossága vagy törvényessége az ügyészek tevékenységét érinti.

<sup>46</sup> Elimináció - eltávolítás.

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Pravosodje v SFRJ, Ljubljana, 1989, mag. Ivan Justin, 181–204.

<sup>49</sup> A közigazgatási per elindításának határidejéről lsd. a ZUS 24. cikkét, az ügyész funkcióiról a ZUS szerint ld. a 21. és a 75. cikket.

Ilyen esetben a javaslat benyújtására Szlovéniában az SzSzK ügyésze jogosult, miközben az alsó és a felsőfokú ügyészségek – amennyiben az ő munkájukkal kapcsolatosan merül fel a törvény alkotmányellenessége, valamint egyéb jogszabály vagy általános öngazgatási dokumentum alkotmányellenessége és törvénytelenessége, csak értesítik a köztársasági ügyészt;<sup>50</sup> ez utóbbi ezt követően dönt az alkotmánybírósághoz fordulásról.<sup>51</sup>

Az ügyészség hatásköreiről szóló fejezetet egy általános megállapítással zárhatjuk le: a büntetőeljárás funkció érvényesítésénél az ügyész a társadalmi rend őrzőjeként jelenik meg, az egyebeknél pedig inkább, mint az a hatósági szerv, amely biztosítja a törvények és egyéb jogszabályok megfelelő alkalmazását. Az említettek ugyan nincsenek élesen elhatárolva egymástól, de kétségtelen, hogy az ügyészség jogköre a büntetőeljárásban sokkal szélesebb és erősebb. Hogy az ügyészség gyakorolni tudja ezeket a funkciókat, a polgároktól, állami szervektől, TMSz-től, öngazgatási szervezetektől és közösségektől, valamint a társadalmi-politikai szervezetektől kérvényeket és nyilatkozatokat köteles befogadni. A polgárokat pedig ugyan *felhívhatja*, de nyilatkozatot, valamint magyarázatot kizárólag azok kérvényeivel kapcsolatosan követelhet (egyéb esetekben nem).<sup>52</sup>

A végén had említsük meg még a sajtószabadsággal és egyéb tájékoztatási módokkal való visszaélés megelőzéséről szóló szövetségi törvényt (ZPZO, Z 58/76), valamint a szlovén tájékoztatási törvényt (R 2/86, idézve, mint ZJO).

A JSzFK és az SzSzK alkotmánya ugyanis biztosítja a sajtó és egyéb nyilvános tájékoztatás, ill. vélemény-nyilvánítás szabadságát, de ugyanakkor határokat szabnak e szabadság – mint a többi szabadság és jog – gyakorlásánál. Így a ZJO 97. cikke előírja, hogy azoknak az információknak a megjelenítése, amelyek súlyosabb bűncselekményre utalnak, vagy amelyek az ember becsületét, jó hírnevét, a polgárok jogait vagy a társadalmi közösséget sértik, a tájékoztatási szabadsággal való visszaélést valósítanak meg, aminek következménye a törvény általi felelősségre vonás. Az illetékes ügyészség<sup>53</sup> joga, hogy valóban

<sup>50</sup> Pl. a szlovén Üt. 15. cikke; e folyamattal kapcsolatosan a szövetségi ügyész illetékességéről ld. a szövetségi Üt. 12. cikkét.

<sup>51</sup> Pravosodje v SFRJ, Ljubljana, 1989, mag. Ivan Justin, 181–204.

<sup>52</sup> Pl. szlovén Üt. 17. cikk 2. bek. A polgárok kihallgatását, legalábbis büntető eljárásokban, tehát a bíróságok végzik.

<sup>53</sup> Az ügyészség reális hatásköre az ilyen intézkedésekre 1979. I.1. után valószínűleg a szlovén Üt. 22. cikke, kapcsolatban a szlovén ZRS 112. cikkének 2. bef. alapján volt meghatározva úgy, hogy a nyomtatott anyag befogadására (és esetleges intézkedésekre) az alapügyészség illetékes, az első fokú végső döntéshozatalra pedig az alpbíróság. Sem a ZPZO-ban, sem a ZJO-ban azonban nem írja, melyik ügyészség illetékes területileg. Indokoltan arra következtethetünk, hogy az az ügyészség, amelynek területén van a nyomda, ill. a kiadó székhelye található.

indokolt esetben, ideiglenesen (!) betilthassa a sajtószabadsággal visszaélő sajtótermék terjesztését. A végleges döntést a bíróság hozza meg (ZPZO 8. cikke).<sup>54</sup>

Az ügyészség sajtókövetési és esetleges intézkedési funkciójának gyakorlását azzal biztosítja a törvény, hogy előírja: a nyomdának, ill. – amennyiben nem nyomdában készült az anyag – a kiadónak minden kinyomtatott sajtótermék három példányát haladéktalanul el kell küldenie az ügyészségre, amelynek elmulasztása szabálysértésnek minősül (pl. a ZJO 106. cikk 1. bek. 12. pontja kapcsolatban az 57. cikkel). Az ügyészség és a bíróság feladata, hogy az eljárást minél előbb lefolytassa. Acél ugyanis az, hogy a „tiltott tartalmú” sajtóanyag egyáltalán ne kerüljön forgalomba, illetve hogy legalább ki lehessen kerülni annak nagyobb mértékű terjesztését.

### 3. Az ügyészség felépítése

Az ügyészség szervezete a köztársaságban a – már ismert – alapelvekre épül: hierarchia, monokratizmus és az ügyészségek közötti együvé tartozás.

#### 3.1. Általánosságban

Jugoszláviában az ügyészség jogai és kötelezettségei megoszlanak *a szövetségi, a köztársasági, a területi, a körzeti* (ill. felsőfokú Szlovéniában) *és községi* (ill. alapfokú Szlovéniában) ügyészségek között. Az egyes ügyészségek, mint állami hatóságok feladatait pedig hierarchikus rendszer alapján a fent említett ügyészek végzik, és pedig személyesen vagy helyetteseik révén. Minden ügyész a saját reális illetékessége keretében tevékenykedik.<sup>55</sup>

Tudjuk már, hogy az ügyészség illetékességi *területe* összhangban vannak a megfelelő fokú bíróságok illetékességi területével. Az SzSzk ügyészsége (székhelye Ljubljánában) a Szlovén Köztársaság területén, a felsőfokú ügyészség (Celjében, Koperben, Ljubljánában, Mariborban) felsőbb bíróságok, az alapfokú ügyészség (Celjében, Koperben, Kranjban, Ljubljánában, Mariborban, Muraszombatban, Nova Goricán, Novo mestóban) pedig az alabíróóságok területén működik a felsorolt városokban.

A „sajtóterjesztési tilalomról” bővebben ld. Demšar vitáját a *Pravnik* c. lapban. Ljubljana, 1977/10–12. 342–360.

<sup>54</sup> Pravosodje v SFRJ, Ljubljana, 1989, mag. Ivan Justin, 181–204.

<sup>55</sup> Ibid.

Az alapügyészség a funkcióit *egységei* segítségével is gyakorolhatja, amelyek az alabíróóság egy vagy több egységeinek területén tevékenykednek (pl. a Maribori Alapügyészség Ptujban a ptuji és az ormoži Alabíróóság területére stb.).

Ahogy a bíróságok, úgy az ügyészségek működéséhez szükséges anyagi és egyéb feltételeket a Szlovén Köztársaság biztosítja.

Szóljunk röviden még az ügyészség *reális illetékességéről* a JSzFK-ban és az SzSzK-ban:

A szövetségi ügyészség jogi eszközökkel élhet, amelyre a szövetségi törvény hatalmazza fel azokban az ügyekben, amelyekre a szövetségi bíróság (!) az illetékes, valamint egyéb, a szövetségi törvénnyel meghatározott ügyekkel is foglalkozik.<sup>56</sup>

A Szlovén SzK-ban pedig az ügyészség a funkciói gyakorlása során reálisan az eljárásindításra, az intézkedésekre, valamint a rendes és a rendkívüli jogi eszközök alkalmazására illetékesek:

- az alapfokú ügyészség az alabíróóság előtt,
- a felsőfokú ügyészség a felsőbb bíróság előtt,
- a Szlovén SzK ügyészsége a Szlovén SzK legfelsőbb bírósága előtt; az ügyészek közti illetékességi vitákkal is az SzSzK ügyésze foglalkozik.<sup>57</sup>

Az ügyészségek a területükön, amennyiben külön törvény megengedi, az egyéb hatóságok előtt is fellépnek.<sup>58</sup>

*A köztársasági és autonóm területi ügyészekről szóló törvények:*

Bosznia és Hercegovina	SzK Sl.I. 14/80, 19/86, 36/86
SzK Montenegró	Sl. I. 32/75, 23/77, 33/77, 14/80, 41/82, 20/86
Horvát SzK	Nar. nov. 17/77, 17/86
SzK Macedónia	Sl. ves. 10/76, 30/77, 46/82, 11/87
Szlovén SzK	Hiv. I. 10/77, 7/86, 41/87
SzK Szerbia	Sl. glas. 6/77, 40/77, 11/79, 14/80, 18/81, 44/86
AT Koszovó	Sl. I. 32/76, 42/77, 49/79, 44/82, 44/84, 18/87
AT Vajdaság	Sl. I. 28/75, 17/83, 22/83. <sup>59</sup>

<sup>56</sup> Pl. a JSzFK alkotmánya 373. cikkének 1. bek.

<sup>57</sup> Pravosodje v SFRJ, Ljubljana, 1989, mag. Ivan Justin, 181–204.

<sup>58</sup> Pl. a szlovén Üt. 22. cikke kapcsolatban a 63. cikk 1. bek., és a szlovén ZRS 112. cikke.

<sup>59</sup> Pravosodje v SFRJ, Ljubljana, 1989, mag. Ivan Justin, 181–204.

### 3.2. A hatósági szervek

Röviden néhány gondolat a hatósági szervekről, azok kinevezéséről és felmentéséről.

#### *(1) Az ügyész és helyettesei*

Az ügyészséget az ügyész képviseli, irányítja a munkafolyamatot, valamint gyakorolja azokat a jogokat és kötelezettségeket, amelyeket az Üt. vagy más törvény, ill. az ügyészség általános dokumentuma határoz meg. Az ügyésznek egy vagy több helyettese van.

A bíróságnál vagy más hatóságnál folyó eljárásokban az ügyész helyettese elvégezhet minden olyan cselekményt, amelyre a törvény által az ügyész jogosult. A munkájával kapcsolatosan az ügyésznek és annak a társadalmi-politikai közösségnek felelős, amely kinevezte őt.

A szövetségi ügyészt a JSzFK közgyűlése nevezi ki és menti fel. A saját és a szövetségi ügyészség munkájával összefüggésben is a fent említett közgyűlésnek felel; a helyetteseit is ugyanaz a szerv nevezi ki és menti fel, mint az ügyészt.<sup>60</sup>

A szlovén Üt. 27. cikke alapján a Szlovén SzK ügyészét a Szlovén SzK közgyűlése nevezi ki és menti fel, és a munkájáról annak is számol be. A helyetteseit, a felsőbb fokú ügyészség ügyészeit és azok helyetteseit ugyanúgy a Szlovén SzK közgyűlése nevezi ki és menti fel, éspedig az SzSzK ügyészének javaslatára. Az alapfokú ügyészség ügyészét és helyetteseit az illetékes községi közgyűlések nevezik ki és mentik fel a köztársasági ügyész javaslatára. Amennyiben a felmentésre több közgyűlés illetékes, az ügyész vagy a helyettese már abban az esetben is fel van mentve, ha közülük csak az egyik menti fel. A Szlovén SzK ügyésze az ügyészek és helyetteseik kinevezését javasolja a Dolgozó Nép Szocialista Szövetségétől (SZDL) előző biztosított véleménye beszerzése alapján.

A Szlovén SzK-ban ügyésznek és helyettesének kinevezhető olyan jugoszláv állampolgár, aki okleveles jogász és megfelel a munkaviszony betöltésére vonatkozó általános feltételeknek, valamint erkölcsileg alkalmas és megfelel a – külön törvénnyel meghatározott - szakmai képesítési feltételeknek (eddig igazságügyi szakvizsga)<sup>61</sup>, jelenleg pedig, a R 8-544/80 megjelent törvény szerint okleveles jogászként 3 év joggyakorlattal kell rendelkeznie.

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Feltételek a szövetségi ügyész és helyettesei kinevezésére a szövetségi Üt. 19. cikkében vannak leírva, és részben különböznek egymástól.

A bírákhoz hasonlóan, az ügyészeket és helyetteseiket is nyolc évre nevezik ki és ez idő lejártá után újra kinevezhetők (a reelekción elve).<sup>62</sup>

A felmentés okainak és eljárásának, az immunitás terjedelmének, bizonyos munkakörök és funkcióik összeférhetetlenségének stb. szabályozása a bírákéval megegyezik.

### *(2) Szakmunkatársak*

Úgy mint a bíróságoknál, az ügyészségnél is vannak szakmunkatársak. Az alap és felsőbb fokú ügyészségeknél gyakornokok is alkalmazhatók.

Szakmunkatárs okleveles jogász lehet, aki az ügyészségen szakmai (jogi) munkát végez, és aki megfelel a – külön törvénnyel meghatározott – szakmai képzési feltételeknek. Gyakornok okleveles jogász lehet, aki megfelel a munkaviszony betöltésére vonatkozó általános feltételeknek. A gyakornokkal meghatározott időre szóló munkaviszonyt lehet kötni.

### *(3) Adminisztratív-technikai személyzet*

Minden ügyészségnél olyan személyek is dolgoznak, akik az irodai, pénzügyi, technikai és egyéb feladatokat végzik.

Szakmunkatársakat, gyakornokokat és adminisztratív-technikai dolgozókat esetén a munkáltatói jogkört az ügyészséget vezető ügyész gyakorolja, amennyiben ezt külön törvény vagy egyéb általános szervezeti dokumentum másképp nem szabályozza.<sup>63</sup>

## **4. Katonai ügyészség**

A JSzFK alkotmányának 236. cikke a hadi ügyészség funkcióját is szabályozza, amely az említett alkotmány 221. cikk 2. bek. szerinti hadi bíróság funkciójához igazodik. A köztársasági alkotmányban megfelelő rendelkezés nem létezik.

A hadi ügyészség szervezete (monokratikus szervként) ugyanolyan, ill. hasonló, mint az ügyészségé. A hadi ügyészség feladatai hasonlóak az ügyészéhez. A hadi ügyészség joga és kötelezettsége büntetőeljárás indítása azon bűncselekmények esetében, amelyek a hadi bíróság hatáskörébe tartoznak (ld. a 2. fejezet megfelelő részében), továbbá bizonyos intézkedések megtétele a társadalmi

<sup>62</sup> Reelekción – újból ki lesz választva, pl. a munkavezető/bíró új kiválasztása – reelekción.

<sup>63</sup> Pravosodje v SFRJ, Ljubljana, 1989, mag. Ivan Justin, 181–204.

közösség érdekeinek védelmében és egyéb, a hadi ügyészségről szóló (Z 4/77) vagy más szövetségi külön törvény által előírt jogi eszközök alkalmazása.

A hadi ügyészség funkcióját (állami hatóságként) a következők gyakorolják:

- hadi ügyészségek a Néphadsereg egységeinél és intézeteinél és
- a Néphadsereg hadi ügyészsége.

A hadsereg legfelsőbb vezetősége és parancsnoksága meghatározza, mely egységeknél és intézeteknél fognak működni hadi ügyészségek, és milyen a területi illetékességük. A hadi ügyészségnek a munkáját az alkotmánnyal és a törvényekkel, a JSzFK közgyűlése által meghatározott általános dokumentumokkal, valamint a JSzFK hadsereg vezetőségének irányelveivel összhangban kell végeznie.

A hadi ügyészeket a JSzFK elnöksége nevezi ki és menti fel, a helyettesek és segédszemélyzet kinevezése és felmentése pedig az aktív katonai személyzet kinevezéséről szóló rendelet alapján történik. A hadi ügyészek és helyetteseik kinevezése négy évre szól újbóli kinevezés lehetőségével.

A Jugoszláv Néphadsereg hadi ügyésze és a többi, az egységeknél tevékenykedő ügyészek közt a hierarchia elve érvényesül (utasítások tiszteletben tartása, devolúció,<sup>64</sup> delegáció<sup>65</sup>, ill. szubsztitúció<sup>66</sup>).

A hadi ügyészség szervezetét és feladatait a már előbb idézett, a hadi ügyészségről szóló törvény szabályozza.<sup>67</sup>

## 5. A legfőbb államügyészség története Szlovéniában 1991-től

A szlovén államügyészségre vonatkozóan 1994 végéig még a jugoszláv jogszabályok voltak érvényesek. 1995. január 1-jétől pedig hatályba lépett az Államügyészség törvénye (ZDT), a Bírósági törvény, a Büntető törvény és a Büntetőjogi eljárások törvénye.

Az államügyészség törvénye számos szervezeti változást hozott. Az ügyészséget átnevezték államügyészséggé. A büntetőeljárás funkcióját az államügyész gyakorolja. Az említett funkció hordozója egy szinten van a bíróval. A vezető posztion működő államügyész mandátuma hat évig tart. Az új törvény létrehozta az államügyészsegédeket is.

<sup>64</sup> A központi hatalom átruházása helyi szintre.

<sup>65</sup> Küldöttség.

<sup>66</sup> Helyettesítés.

<sup>67</sup> Pravosodje v SFRJ, Ljubljana, 1989, mag. Ivan Justin, 181–204.

A következő, 2003-as módosítással megszüntették a celjei, koperi, maribori és ljubljanoi Főállamügyészségeket, majd Celjében, Mariborban és Koperben új, a Szlovén Köztársaság Legfőbb államügyészségének kirendeltségeit hoztak létre. A Szlovén Köztársaság államügyészségét átnevezték a Szlovén Köztársaság Legfőbb államügyészségévé.

Az új Államügyészség törvénye (ZDT-1) 2011. november 6-án lépett hatályba.

### *5.1. A szervezett bűnözés elleni csoport*

Anton Drobnič, a legfőbb államügyész 1996-ban a szervezett bűnözés és egyéb, súlyosabb bűncselekmények üldözésére egy állami ügyészekből álló csoportot hozott létre, amelyet Barbara Brezigar vezetett. Az Államügyészség törvényének 1999-es módosítása a csoportnak kisebb hatáskört adott, amely szerint a csoport kizárólag a szervezett bűnözés üldözésére volt felhatalmazva. 1999-től a csoportot Jožica Boljte Brus vezette, 2004-től pedig Harij Furlan. Az Államügyészség törvényének újbóli módosítására 2006-ban került sor, mely a csoport számára lehetővé tette, hogy ne csak a szervezett bűnözéssel, hanem minden súlyosabb bűncselekményformával is foglalkozzon. A csoport így a klasszikus szervezett és a gazdasági bűnözés területével, a terrorizmussal, a korrupciós és azon egyéb bűncselekményekkel is foglalkozhat, amelyek nyomozására és eljárás indítására külön szervezettség és képzettség szükséges. 2008 augusztusától a csoportot Blanka Žgajnar vezeti.

### *5.2. Szervezeti egységek és osztályok*

A Szlovén Köztársaság Legfőbb államügyészségének három alosztálya van: Büntetőjogi osztály, A polgári és közigazgatási ügyek osztálya és Az oktatási és szakfelügyeleti osztály. A Szlovén Köztársaság legfőbb államügyészségénél, mint belső szervezeti egység, Szakinformációs központ is működik.

A Szlovén Köztársaság Legfőbb államügyészsége a Szlovén Köztársaság Főbírósága előtt államügyészi funkciókat, a kerületi államügyészségek és a Különosztállyal bővített Szlovén Köztársaság Specializált államügyészség felett pedig egyeztető, felügyelő és oktatási tevékenységeket végez.

A Legfőbb államügyészség a Szlovén Köztársaság egész területén működik.



Jogköre alapján az eljárásokban rendkívüli jogorvoslatokat alkalmazhat. A törvényességvédelemre vonatkozó igényeket a szélesebb büntetőjogi területen, valamint a polgári ügyekben nyújtja be.

A Legfőbb államügyészek a rendkívüli jogorvoslati büntetőjogi, polgári peres és közigazgatási eljárásokban a főbírótság előtt lépnek fel.

A Szlovén Köztársaság Legfőbb államügyészsége az ország legfőbb ügyészsége, amelynek keretében legfőbb és főállamügyészek, valamint kerületi és járási államügyészek dolgoznak, akik a legfőbb államügyészséghez a bonyolultabb szakfeladatok elvégzése érdekében is kerülhetnek.

A Büntetőjogi osztály az államügyészi adminisztráció és önkormányzat, az államügyészi felügyelet és irányítás, a nemzetközi tevékenységek, a szakszerű segítségnyújtás és oktatás területei, valamint az államügyészek továbbképzésének munkaprogramjaival összhangban tevékenykedik. Az osztály az egyéb szervekkel és szervezetekkel való együttműködésről is gondoskodik, különösen a törvényhozó hatalommal és a rendőrséggel való szakmai egyeztető folyamatoknál, az adó- és a vámhivatallal, a felügyelőségekkel és egyéb, bűncselekményeket felderítő szervekkel.

### *5.3. Bűnügyi osztály*

Az osztály alapvető jogkörei rendkívüli jogorvoslatokkal vannak összekötve; a büntetőügyek és a szabálysértések esetében a következő beadványok elkészítését és benyújtását tartalmazzák:

- igény benyújtás a büntetőügyek törvényességvédelmére;
- válaszok a büntetőügyek törvényességvédelmére benyújtott igényekre;
- javaslat a büntetés rendkívüli enyhítésére;
- igény benyújtás a szabálysértési folyamatok törvényességvédelmére.

### *5.4. Polgári és közigazgatási osztály*

A polgári és közigazgatási osztály azokkal a jogkörökkel rendelkezik, amelyeket az államügyészségnek a büntetőjog területén kívül eső törvények szabnak meg. A polgári peres és nemperes eljárásokban jogerős döntések ellen törvényességvédelmi igényeket nyújt be, vádat emel a közigazgatási jogvitákban és bizonyos jogorvoslatokat nyújt be a közigazgatási jogviták során született döntések ellen.

### 5.5. Oktatási és szakfelügyeleti osztály

Ezen az osztályon a következők is tevékenykednek:

- az összes legfőbb államügyész,
- főállamügyészek, akik az SzK Legfőbb Államügyészségen dolgoznak,
- a legfőbb államügyész határozata alapján ideiglenesen vagy részben beosztott államügyészek.

Az oktatási és szakfelügyeleti osztály, amelynek keretében az éves munkaprogram értelmében a legfőbb és főállamügyészek tevékenykednek, szakfelügyeletet végez a kerületi államügyészségek, az SzK Specializált államügyészség és a Külön részleg munkája felett. Az osztály az összes államügyész vagy csoport munkájának felügyeletét általános jogkörrel végzi legalább háromévente. Az államügyészek munkáját akkor is vizsgálja, ha valamelyik államügyész előléptetésére vonatkozó javaslatot nyújtanak be, valamint felügyeleti fellebbezések esetében.

### 5.6. Szakinformációs központ (SIC)

A Szakinformációs központ feladatainak ellátásában a legfőbb, a fő-, valamint az SzK Legfőbb államügyészséghez kirendelt államügyészek is közreműködnek. A Szakinformációs központ hatáskörei:

- szakmai segítség nyújtása adó-, pénzügyi, számviteli és egyéb területeken, amelyek szükségesek az államügyészek szakszerű és hatékony tevékenységéhez a bűncselekményt elkövetők nyomozásánál és üldözésénél,
- az államügyészség munkájához szükséges információs támogatás fejlesztése, egyesítése és működése, valamint annak egyeztetése más, a büntetőjogi területen működő információs rendszerekkel,
- ügyészi közlöny és szakirodalom készítése, az államügyészségek honlapjának szerkesztése és
- szakmai jogi problémák nyilvántartása, valamint azok feldolgozásánál az egyeztetés és szakmai közreműködés előkészítése és megszervezése.

A SIC központi nyilvántartást vezet az összes eljárásról (ügyről) és az államügyészeknek szakmai segítséget biztosít mindazon ügyekben, amelyekben javasolt a tárgyak és vagyoni haszon, valamint illegális eredetű vagyon ideiglenes őrizete, elkobzása vagy megvonása. A SIC-hez rendelt államügyészek kizárólag a nemzetközi közreműködésért felelősek olyan büntetőügyekben, amelyeknél a

tárgyak és a vagyoni haszon, valamint az illegális eredetű vagyon ideiglenes őrizetéről, elkobzásáról vagy megvonásáról van szó.

A SIC jogköréből eredő feladatokat az összes legfőbb, fő- és az SzK Legfőbb államügyészséghez kirendelt államügyészek, valamint az ügyészségek személyzete végzi.

A SIC az államügyészeknek és egyéb felhasználóknak napi műszaki segítséget biztosít a konkrét, a számítógépes és szervezett bűnözéssel kapcsolatos ügyeknél, az elektronikus médiumokon rögzített adatok leolvasásánál, valamint a számítógépes bűnözés területén történő bűncselekmények konkrét jeleinek megvizsgálásánál.

A SIC aktívan közreműködik az E-igazságszolgáltatás (E-pravosodje) projektnél is, amelynek célja az egész igazságszolgáltatási rendszer, így az államügyészség zökkenőmentes és hatékony működésének biztosítása. További célja az összes államügyészség információs és kommunikációs összeköttetésének megvalósítása.

### *5.7. A Szlovén Köztársaság Specializált Államügyészsége*

A Szlovén Köztársaság Specializált Államügyészségének jogköre a klasszikus szervezett és a gazdasági bűnözés, a terrorizmus, a korrupció és azon egyéb bűncselekmény elkövetőinek üldözése, amelyek nyomozására és üldözésére az ország egész területén külön szervezet és szakmai kompetencia szükséges.

A külön hatáskörrel rendelkező hivatalos személyek nyomozásának és bünvádi üldözésének osztálya

A külön hatáskörrel rendelkező hivatalos személyek nyomozásának és bünvádi üldözésének osztálya (Külön osztály) mint az SzK<sup>68</sup> Specializált államügyészségnél különleges helyzettel rendelkező, önálló belső szervezeti egységként működik. A Külön osztálynak kizárólagos jogkörébe tartoznak azok a bűncselekmények, amelyeket a következő hivatalos személyek követnek el:

- rendőrségi,
- belügyi – a rendőrséget szabályozó törvény szerinti felügyelet keretében rendőrségi hatáskörrel rendelkező hiv. személyek,
- katonai rendőrség – a tárgyalást megelőző eljárásban rendőrségi hatáskörrel rendelkező hiv. személyek,
- a tárgyalást megelőző eljárásban rendőrségi hatáskörrel rendelkező,

<sup>68</sup> Szlovén Köztársaság.

- külföldi kiküldetésre kijelölt hiv. személyek,
- a honvédelmi minisztérium hírszerző és biztonsági szolgálatának hiv. személyei,
- a Szlovén Hírszerző és Biztonsági Ügynökség hiv. személyei.

A Külön osztály államügyészeinek feladata ezek bűnvádi üldözése, valamint a Külön osztály rendőreinek és a rendőrség irányítása a bűncselekmények felderítésénél és vizsgálatánál.

A volt Specializált osztály és a jelenlegi Külön osztály létrehozásának célja a bűncselekmények független, pártatlan, időbeli, átlátható, alapos és hatékony kivizsgálásának biztosítása, különösen az országnak az Európai egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló nyilatkozat 3. cikkelye alapján fennálló azon kötelezettségével összhangban, hogy megakadályozza, vizsgálja és bünteti a kínzás, embertelen és megalázó bánásmód tilalmába ütköző beavatkozást vagy büntetést.

### 5.8. Kerületi államügyészségek

A tizenegy kerületi államügyészség az elsőfokú szerv feladatait végzi. A kerületi államügyészségre járási, kerületi és főállamügyészek vannak beosztva. Tevékenységi területük a tizenegy kerületi bíróság területéhez igazodik. A kerületi államügyészségek államügyészei pedig a területük járási bíróságai előtt is tevékenykednek.

Néhány kerületi államügyészség külső részlegekkel is rendelkezik, amelyek mint szervezeti egységek, egy vagy több járási bíróság előtt a kerületi államügyészség funkcióit végzik.

A kerületi államügyészség a szakosodás, a jobb hatékonyság vagy az összehangolt működés érdekében bizonyos szűkebb területeken is megszervezheti a saját kirendeltségeit (részlegeit).

A főbíróságok (Ljubljana, Maribor, Celje, Koper) székhelyén működő kerületi államügyészségek olyan osztályokkal is rendelkeznek, amelyeken a főbíróságokon (*Fellebbezési osztály*) tárgyalandó ügyek egyeztetésével és beosztásával foglalkoznak.

### 5.9. Államügyészi tanács

Az Államügyészi tanács önálló állami szerv, amely államügyészi önkormányzati és közigazgatási feladatokat végez, valamint hozzásegít a bünvádi üldözés egységességének biztosításához és az államügyészek függetlenségének védelméhez és őrzéséhez.

Az Államügyészségi tanács jogköre a kerületi államügyészségek vezetőinek kinevezése, értékelések és előléptetések, áthelyezések, beosztások és közreműködés az államügyészek kinevezésénél, a büntetőjogi politika véleményezése, az államügyészségek munkasikerességének és hatékonyságának értékelése, az államügyészi szolgálat önállóságának megóvása és egyéb ügyekkel való foglalkozás az Államügyészi törvénnyel (ZDT-1) összhangban.

Az Államügyészi tanács kilenc tagból áll:

- négy tagot az államügyészek azok közül az államügyészek közül választanak, akik nem vezetői poszton dolgoznak, és pedig egyet-egyét a legfőbb államügyészek, a főállamügyészek, a kerületi államügyészek és a járási államügyészek sorából,
- négy tagot a Szlovén Köztársaság Országgyűlése, a köztársasági elnök javaslatára a jogi szakemberek sorából választ ki,
- egy tagot pedig a kerületi államügyészségek vezetői közül az igazságügyi miniszter nevez ki.

A tanácstagok mandátuma hat évre szól, és ennek leteltével újbóli kinevezésük azonnal nem lehetséges.

### 5.10. Törvények és szabályzatok

#### Alkotmány

- A Szlovén Köztársaság alkotmánya (SzK<sup>69</sup> Hiv. lapja 33/91, módosításokkal és bővítésekkel)

#### Jogsabályok

- Államügyészi törvény (SzK Hiv. lapja 58/2011)
- Államügyészi rend (SzK Hiv. lapja 7/2012)
- Büntetőjogi törvény (SzK Hiv. lapja 63/1994, módosításokkal és bővítésekkel)

<sup>69</sup> Szlovén Köztársaság.

- Az illegális eredetű vagyon elkobzásáról szóló törvény (SzK Hiv. lapja 91/2011)
- Az EU-tagállamok büntetőjogi ügyekben való közreműködéséről szóló törvény (SzK Hiv. lapja 102/2007)

#### Államügyészi előírások

- Az államügyészek szervezett bűnözés elleni csoportjának munkautasításai (SzK Hiv. lapja 53/2006, módosításokkal és bővítésekkel)
- Az államügyészek számáról szóló rendelet (SzK Hiv. lapja 20/2012)
- Az egyes kerületi államügyészségek gyakornoki munkahelyei számának meghatározásáról szóló szabályzat (SzK Hiv. lapja 20/2012)
- A kerületi államügyészségek külső egységeinek létrehozásáról szóló rendelet (SzK Hiv. lapja 83/1994)
- Az államügyész hivatalos ruhájáról szóló rendelet (SzK Hiv. lapja 88/2011)
- Az államügyészek bírósági felülvizsgálatáról szóló szabályzat (SzK Hiv. lapja 10/2012) módosításokkal
- Az államügyészi tanács szabályzata (SzK Hiv. lapja 34/2003)
- A bírók, államügyészek és az állami jogvédő ügyészek ösztöndíjazásáról szóló szabályzat (SzK Hiv. lapja 74/2004)
- A büntetőügyekben történő kiegyezésekről szóló rendelet (SzK Hiv. lapja 114/2004)
- Általános utasítások az ügyek kiegyezésbe való átadásának feltételeiről és körülményeiről (SzK Hiv. lapja 24/2011)
- A Büntetőeljárás törvény, a büntetőeljárás felfüggesztéséről szóló 162. cikke egységes alkalmazásának általános utasítása (SzK Hiv. lapja 24/2011)
- Az államügyészség, a rendőrség és egyéb illetékes állami szervek és intézmények, a bűncselekményt elkövetők nyomozásánál és büntetőeljárásánál való együttműködéséről, valamint a specializált és egységes nyomozócsoportok működéséről szóló rendelet (SzK Hiv. lapja 83/2010)

# AZ ÜGYÉSZ BÜNTETŐJOGON KÍVÜLI TEVÉKENYSÉGE AZ OLASZ KÖZTÁRSASÁGBAN

VARGA Ádám  
doktorandusz (PPKE JÁK)

## 1. Az eljárási jogokról dióhéjban

Az igazságszolgáltatással kapcsolatos alapvető jogokat természetesen az olasz Alkotmány is rögzíti, kimondja, hogy jogainak és jogos érdekeinek védelme érdekében bárki bírósághoz fordulhat, rendelkezik a védelemhez való jog sértetlenségéről, a jogorvoslat lehetőségéről, biztosítja a vagyonnal nem rendelkezők bírósághoz fordulásának lehetőségét, valamint deklarálja a törvényes bíróhoz való jogot.<sup>1</sup> A bírói út igénybevételének korlátozásához az Alkotmány 24. § (1) bekezdésének megfelelően alkotmányerejű törvény szükséges.<sup>2</sup> Itt mondja ki az Alkotmány azt is, hogy az állam és a közintézmények tisztviselői és munkatársai felelősek a jog megsértésével meghozott döntéseikért, a polgári jogi felelősség kiterjed az államra és a közintézményekre is.<sup>3</sup>

Az igazságot (indokolt határozattal) a bírák hozzák a nép nevében, akik csak a törvénynek vannak alávetve. Ezeket a feladatokat a rendes bíróságok gyakorolják (rendkívüli vagy különleges bíróságok nem alakíthatók), melyekben törvényben meghatározott esetekben a nép közvetlenül is részt vesz.<sup>4</sup> Törvényben meghatározott tisztességes tárgyaláson szolgáltatják az igazságot, amely füg-

<sup>1</sup> Az Olasz Köztársaság Alkotmánya 24–25. cikk [a továbbiakban: Alkotmány]

<sup>2</sup> Italo ANDOLINA: Az olasz polgári eljárás alkotmányjogi alapjai. *Magyar Jog*, 1991/5. 312.

<sup>3</sup> Alkotmány 28. cikk.

<sup>4</sup> Alkotmány 101–102. cikk, 111. cikk (6) bekezdés.

getlen és pártatlan bíró előtt zajlik, a fegyverek egyenlőségén alapul és ésszerű időn belül kell befejezni.<sup>5</sup> Rendelkezik arról is, hogy a jogos érdekek és bizonyos esetekben az alanyi jogok közigazgatási szervekkel szembeni védelmére az Államtanács és az igazgatási ügyekben eljárni jogosult egyéb szervek rendelkeznek hatáskörrel.<sup>6</sup>

## 2. A bírósági rendszer felépítése

A bíró állandó, tartósan hivatalban lévő, nem kivételes esetekre kinevezett személy. Más igazságszolgáltatási fórumok nem működhetnek, a korábban létezett egyéb fórumok vagy beolvadtak a rendes bírósági szervezeti rendszerbe, vagy megszűntek.<sup>7</sup>

A bírósági rendszer két fő részre, rendes és speciális bíróságokra oszlik. Előbbibe a polgári és büntető-, míg utóbbiak közé a közigazgatási, a katonai, valamint a köztisztviselők ügyeivel és a nyugdíjügyekkel foglalkozó bíróságok tartoznak.<sup>8</sup>

A bírósági rendtartás<sup>9</sup> a polgári és büntetőügyekben ítélező bíróságokat a következőképpen határozza meg: békebíró (*giudice di pace*), rendes bíróság (*tribunale ordinario*), fellebbviteli bíróság (*corte di appello*), Semmítőszék (*Corte di Cassazione*), fiataalkorúak bírósága (*tribunale per i minorenni*), büntetés-végrehajtási magisztrátus (*magistrato di sorveglianza*), büntetés-végrehajtási bíróság (*tribunale di sorveglianza*).<sup>10</sup>

A békebíró első fokon eljáró tiszteletbeli magisztrátus, aki kisebb jelentőségű ügyekben bíraskodik.<sup>11</sup> A rendesbíróság viszont általános hatáskörrel rendelkezik a polgári és büntetőügyekben is, egyesbíróként vagy háromfős tanácsban ítélezik. Másodfokon három hivatalos bíróból álló fellebbviteli bíróságok ítéleznek, általános hatáskörrel mindkét ügytípusban. Azonban a békebírák ítéletei elleni fellebbezéseket többnyire nem ezekhez, hanem a rendes bíróságokhoz nyújtják be. A hierarchia csúcsán a harmadfokon eljáró Semmítőszék áll, amely

<sup>5</sup> Alkotmány 111. cikk (1)–(2) bekezdés.

<sup>6</sup> Alkotmány 103. cikk.

<sup>7</sup> ANDOLINA (1991) i. m. 311.

<sup>8</sup> HORVÁTH Péter: A bírósági rendszer Olaszországban – A működés néhány politikai aspektusa. *Politikatudományi Szemle*, 2002/3–4. 120.

<sup>9</sup> R.D. 30 gennaio 1941, n. 12. [a továbbiakban: Bírósági rendtartás]

<sup>10</sup> Bírósági rendtartás 1. szakasz.

<sup>11</sup> Ld. 21 novembre 1991, n. 374.



az elé kerülő polgári és büntetőügyekben nem folytat ténybeli vizsgálódást, eljárásjogi aspektusokat vizsgál, továbbá hatásköri bíróságként is funkcionál a többi bíróság vonatkozásában.<sup>12</sup>

A különleges bíróságok egyes speciális jogvitákban ítéleznek. Ide sorolandó a számvevő, a köztisztviselői, a katonai és a közigazgatási bíráskodás. Ez utóbbi hatáskörébe tartoznak a közigazgatási szervek közötti, valamint a közigazgatási szervek és a magánfelek közötti perek (leszámítva az egyéni jogokkal kapcsolatos eljárásokat), melyekben a regionális közigazgatási bíróságok és az Államtanács jár el.<sup>13</sup> Ez a megoldás alapvetően a napóleoni rendszerbe sorolható annyiban, hogy a rendsbíróságtól elkülönült közigazgatási bíróságként működik, azonban attól nem olyan mereven elválasztott, mint Franciaországban.<sup>14</sup>

### 3. Az ügyész helye az igazságszolgáltatás rendszerében

#### 3.1. A magisztrátusok

Az igazságszolgáltatás szervezete, felépítésének logikája jelentős eltéréseket mutat a magyar megoldástól. Az Alkotmány kimondja, hogy az igazságszolgáltatás (*magistratura*) minden más hatalomtól független, önálló szervezetet alkot.<sup>15</sup> A legfontosabb különbség a magyar rendszerhez képest, hogy a bíróságot és az ügyészséget nem különíti el egymástól olyan élesen, hiszen strukturálisan és organikusan a bíró és az ügyész egyaránt magisztrátusok, így mindkettőre alkalmazandók az Alkotmány szabta garanciák,<sup>16</sup> nem megszokott módon mindketten a bírói hatalmi ág részesei.<sup>17</sup> Ebből az is következik, hogy a két jogász szakma tevékenysége szorosan összekapcsolódik, erős az átjárás lehetőség közöttük.<sup>18</sup> Rögzíti az Alkotmány azt is, hogy a magisztrátusokat megkülönböztetni csak feladataik alapján lehet,<sup>19</sup> ezáltal elismeri a funkciók különbö-

<sup>12</sup> HORVÁTH i. m. 121.

<sup>13</sup> Federico DEL GIUDICE: *Compendio di diritto pubblico*. Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2005. 274–275.

<sup>14</sup> PATYI András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest, Logod, 2002. 123–124.

<sup>15</sup> Alkotmány 104. cikk (1) bekezdés.

<sup>16</sup> DEL GIUDICE i. m. 279.

<sup>17</sup> HACK Péter – MAJTÉNYI László – SZOBOSZLAI Judit: *Bírói függetlenség, számonkérhetőség, igazságszolgáltatási reformok*. EKINT, [www.ekint.org/ekint\\_files/File/tanulmanyok/biroi\\_fuggetlenség.pdf](http://www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/biroi_fuggetlenség.pdf). 51. [letöltve: 2012. október 15.]

<sup>18</sup> HORVÁTH i. m. 130.

<sup>19</sup> Alkotmány 107. cikk (3) bekezdés.

zóságát, és külön is visszahozza az ügyész függetlenségének garanciáját a 112. cikkben.<sup>20</sup>

Az igazságszolgáltatásba csak állami versenyvizsgálattal lehet bekerülni, melynek letételéhez nincs szükség szakmai tapasztalatra, a végzett joghallgatók jellemzően közvetlenül az egyetemet követően leteszik.<sup>21</sup> A magisztrátusok kinevezése pályázati úton történik. Az igazságszolgáltatásban az alkotmányban szabályozott feltételek szerint tiszteletbeli vagy választott magisztrátusok is részt vehetnek.<sup>22</sup> A magisztrátusok elmozdíthatatlanok, hivatalukból felmenteni, felfüggeszteni vagy áthelyezni csak saját hozzájárulásukkal, vagy a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács meghatározott okokon alapuló döntésével lehet. Ellenük fegyelmi eljárást csak az igazságügy-miniszter kezdeményezhet.<sup>23</sup>

### 3.2. Az ügyész

A magisztrátusok bírákra és ügyészekre vannak osztva aszerint, hogy milyen feladatokat végeznek. Míg előbbieket a jogvitákat döntenek el, addig utóbbiak felügyelik a törvények betartását, az igazságszolgáltatás működésének szabályosságát, és legfőképpen előmozdítják a bűncselekmények elnyomását.<sup>24</sup>

A magisztrátusokra vonatkozó általános szabályokon kívül az Alkotmány meglehetősen kevés rendelkezést tartalmaz az ügyésszel kapcsolatban. Kimondja, hogy az ügyész bűnüldöző tevékenységet végez,<sup>25</sup> valamint rendelkezik arról, hogy az ügyészt a bírósági rendtartásban felsorolt biztosítékok illetik meg.<sup>26</sup> Ennek megfelelően az ügyészségre vonatkozó részletes szabályok nem az Alkotmányban, hanem a bírósági rendtartásban, azon belül is a 69-84. szakaszokban találhatóak, továbbá fontos szabályokat tartalmaz a 2006. évi 106. számú törvényerejű rendelet.

<sup>20</sup> DEL GIUDICE i. m. 280.

<sup>21</sup> Carlo GUARNIERI, Carlo: A bírák szakmai felkészültsége Olaszországban, Franciaországban és Németországban. In: HACK Péter – GARAI Borbála (szerk.): *Az Igazságszolgáltatási rendszerek álláthatósága. A Transparency International 2007. évi korrupciós világgjelentésének magyar változata*. Budapest, Transparency International, 2008. 90.

<sup>22</sup> Alkotmány 106. cikk.

<sup>23</sup> Alkotmány 107. cikk (1) – (2) bekezdés.

<sup>24</sup> Giuliano SCARSELLI: *Ordinamento giudiziario e forense*. Milano, Giuffrè, 2010. 310.

<sup>25</sup> Alkotmány 112. cikk.

<sup>26</sup> Alkotmány 107. cikk (4) bekezdés.

A szervezet múltjával kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy eredetileg úgy jött létre, mint a végrehajtó hatalom igazságügyi hatóságok előtti képviselője,<sup>27</sup> az ügyész összekötő kapocs volt a végrehajtó és a bírói hatalom között. Később azonban egyre inkább bírói szervként kezdett elhelyezkedni, függetlenül magától az igazságügyi minisztériumtól.<sup>28</sup> Az Alkotmány 1946-ban hozta létre a jelenlegi rendszert, amely nagyobb módosításon legutóbb 2006-ban esett át, amikor újra visszahozták a rendszerbe a hierarchikus felépítést, középpontba állítva az államügyészt.<sup>29</sup>

Az ügyészség a törvény által ráruházott hatásköröket az igazságügyi miniszter felügyelete alatt, a Semmítőszék mellett működő legfőbb ügyészen, a fellebbviteli bíróságok mellett működő főállamügyészeken, továbbá a rendes bíróságok és a fiatakorúak bírósága mellett működő államügyészeken keresztül gyakorolja, akik munkáját a rendes bíróságok előtt alügyészek segítik.<sup>30</sup> Közülük az államügyész helyettest jelölhet ki, aki ellátja a feladatokat abban az esetben, ha az ügyész akadályoztatva van, vagy amennyiben a poszt betöltetlen.<sup>31</sup> Az államügyész egy vagy több alügyészre vagy beosztott magisztrátusra ruházhat át konkrét feladatokat. Olaszországban tehát a konkrét hatáskör címzettje nem az ügyészség, hanem a szervezeti egységek élén álló államügyész, akit az ügyészi iroda munkatársai segítenek a feladatok ellátásában, ezáltal hozva létre hierarchizált szervezetet. Ennek szabályairól a rendtartás és az egyes jogszabályok egészen részletekbe menően rendelkeznek, amiről jelen tanulmány keretei között annyit kívánok megjegyezni, hogy az igazságszolgáltatási rendszert folyamatosan próbálják reformálni, ezáltal az ügyészség szervezetével kapcsolatban is újabb és újabb jogszabályokat alkotnak, legutóbb 2011-ben.<sup>32</sup>

A rendtartás az ügyész feladatait a 73. szakaszban úgy foglalja össze, hogy örökös a törvények betartása, az igazságszolgáltatás gyors és szabályos működése, valamint az állam, a jogi személyek és a cselekvőképtelenek jogai felett, kérve sürgős esetekben a szükségesnek tartott intézkedés megtételét. Előmozdítja a bűncselekmények leküzdését és a közbiztonsági intézkedések alkalmazását. Mindezek mellett a törvény által megjelölt esetekben végrehajtja az ítéleteket és a bíró minden más intézkedését. Továbbá itt fogalmazza meg a jogszabály

<sup>27</sup> Andrea LUGO: *Manuale di diritto processuale civile*. Milano, Giuffrè, 2012. 107.

<sup>28</sup> DEL GIUDICE i. m. 279.

<sup>29</sup> Francesco MINISCI – Claudio CURRELI: *Il pubblico ministero – Compiti e poteri nelle indagini e nel processo*. Milano, Giuffrè, 2011. 9–10.

<sup>30</sup> Bírósági rendtartás 70. szakasz.

<sup>31</sup> D. L. 20 febbraio 2006, n. 106. 3. szakasz.

<sup>32</sup> Ld. 14 settembre 2011, n. 148

azt az általános szabályt is, amely szerint az ügyésznek közvetlen fellépési joga van a közrendet és az állam jogait érintő törvények végrehajtása és betartása érdekében, valamint a korporatív rendszer védelmében, feltéve, hogy ennek joga nincsen a törvény által más szervre telepítve. A különböző jogszabályok több olyan előírást is tartalmaznak, amelyek nagy hangsúlyt fektetnek az egységes, pontos és tisztességes eljárás biztosítására.

### 3.3. Az igazságszolgáltatás igazgatása

A rendszer csúcán a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács (*Consiglio Superiore della Magistratura*) áll, amely önálló, független szervként az állam hatalmát gyakorolja.<sup>33</sup> Az 1946-os Alkotmány hozta létre, működését 1959-ben kezdte meg.<sup>34</sup> Nem a bírósági hierarchiába tagolt intézmény, hanem különálló, a bíróságok igazgatását végző szerv.<sup>35</sup>

Elnöke a köztársasági elnök, hivatalból tagja a Semmitőszék első elnöke és annak főügyésze. A legutolsó, 2002-es reformot követően<sup>36</sup> huszonnégy tagja van, melynek kétharmadát a különböző csoportokba tartozó kinevezett magisztrátusok közül választják, egyharmadát pedig a Parlament együttes ülése választja a jogi tárgyakat oktató egyetemi tanárok és a legalább tizenöt éves gyakorlattal rendelkező ügyvédek közül. Ezen utóbbi csoportból a Tanács egy elnökhelyettet is választ. A Tanács választott tagjainak megbízatása négy évre szól, és közvetlenül nem választhatók újra. A tagok összeférhetetlenségével kapcsolatban fontos, hogy hivatali idejük alatt nem szerepelhetnek a szakmai névjegyzékekben, nem lehetnek tagjai sem a Parlamentnek, sem valamelyik tartományi tanácsnak.<sup>37</sup>

Feladatai közé tartozik a döntés a magisztrátusok kinevezéséről (ide értve a tiszteletbeli magisztrátusokat és a laikus résztvevőket is<sup>38</sup>), beosztásáról, áthelyezéséről, előléptetéséről és fegyelmi eljárás alá vonásáról.<sup>39</sup> Szükség esetén

<sup>33</sup> DEL GIUDICE i. m. 280.

<sup>34</sup> HORVÁTH i. m. 116.

<sup>35</sup> Uo. 127.

<sup>36</sup> HACK – MAJTÉNYI – SZOBOSZLAI i. m. 51.

<sup>37</sup> Alkotmány 104. cikk.

<sup>38</sup> DEL GIUDICE i. m. 281.

<sup>39</sup> Alkotmány 105. cikk.

tanácsot ad az igazságügyi miniszternek az igazságszolgáltatással kapcsolatos jogszabályok tervezetével kapcsolatban.<sup>40</sup>

Megemlítendő, hogy minden kerületben önálló bírói tanács is működik, amelyek konzultatív funkciót töltenek be, véleményt adnak a magisztrátusok előmenetele tekintetében és más kérdésekben, valamint felelősek a magisztrátusok képzéséért.<sup>41</sup>

A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács hatáskörét nem érintve az igazságügyi minisztert illetik meg az igazságszolgáltatás szervezetével és működésével kapcsolatos feladatok.<sup>42</sup> Elsősorban a bíróságok szervezeti kialakításáért és működéséért felelős. Az olasz Igazságügyi Minisztérium személyzetének fontos sajátossága, hogy abban a legtöbb pozíciót magisztrátusok töltik be.<sup>43</sup> A miniszter a Tanács számára személyi javaslatokat, valamint észrevételeket tehet, részt vehet a fegyelmi eljárásban és beavatkozhat az üléseken (de nem vehet részt a határozathozatalban és a szavazáson).<sup>44</sup>

Említést kell még tenni a nagy befolyással bíró Magisztrátusok Nemzeti Egyesületéről, amely fontos szerepet játszik Tanács magisztrátus tagjainak választásában, továbbá a bírósági és ügyészségi elnökök jelölésével kapcsolatban.<sup>45</sup>

Az utóbbi években számos ország hajtott végre igazságszolgáltatási reformot, ezek közül a változások Olaszországban voltak a legradikálisabbak. Az igazságszolgáltatás tagjaira vonatkozó összes döntés a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsra ruházásával a végrehajtó hatalom befolyását teljesen megszüntették.<sup>46</sup> A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács saját funkcióinak és hatáskörének fokozatos bővítésével az évek alatt túllépte már az Alkotmányban biztosított kereteket is.<sup>47</sup> Bár bizonyos szempontból ez a fajta öngazgatás a bírói függetlenség legteljesebb megvalósulásának tűnhet, Tamás András azonban az ilyen jellegű reformokkal kapcsolatban nem mulasztja el megemlíteni, hogy nem állítható az, hogy a bírói függetlenség csak akkor valósulhat meg, ha annak igazgatását a bírák újszerű demokratikus fóruma végzi ahelyett, hogy azt az igazságügy miniszter irányítaná és felügyelné, hiszen számos európai államban működik ez

<sup>40</sup> DEL GIUDICE i. m. 281.

<sup>41</sup> HACK–MAJTÉNYI–SZOBOSZLAI i. m. 54.

<sup>42</sup> Alkotmány 110. cikk.

<sup>43</sup> HACK–MAJTÉNYI–SZOBOSZLAI i. m. 53.

<sup>44</sup> DEL GIUDICE i. m. 281–282.

<sup>45</sup> HACK – MAJTÉNYI – SZOBOSZLAI i. m. 55.

<sup>46</sup> GUARNIERI i. m. 85.

<sup>47</sup> HACK–MAJTÉNYI–SZOBOSZLAI i. m. 55.

utóbbi rendszer is.<sup>48</sup> Márpedig úgy tűnik, hogy Olaszországban a bírói függetlenséget a végsőkéig fokozták más fontos értékek (például számon kérhetőség) rovására, mert így azok az előírások, amelyek a bírói függetlenséget hivatottak biztosítani, önmaguk ellen fordulnak.<sup>49</sup>

#### 4. Az ügyész büntetőjogon kívüli feladatai

Országoként változó, hogy az ügyésznek milyen büntetőjogon kívüli feladatai vannak. Egyes államokban kifejezetten széles körben telepítenek hatásköröket az ügyészre, de az is teljesen szokványos, ha semmilyen büntetőjogon kívüli feladattal nem rendelkezik.<sup>50</sup> Varga Zs. András álláspontja szerint közjogi hatásköröket akkor kell az ügyészségre telepíteni, ha azokat függetlensége, pártatlansága, büntetőeljárás tapasztalatai és jogi hagyományai alapján hatékonyabban tudja ellátni, mint más szervezet.<sup>51</sup>

Egy pillantást vetve a büntetőjogon kívüli feladatok rendszerére, az Európai Legfőbb Ügyészek Konferenciája (CPGE) kategorizálását követve a tevékenységek általánosságban két nagy csoportba sorolhatók. Az elsőbe a magánjogi feladatok tartoznak (ide sorolva a kereskedelmi jogi és munkajogi hatásköröket is), míg a másikba a közigazgatással összefüggőek.<sup>52</sup>

Az Olasz Köztársaság Alkotmányát tanulmányozva könnyen hoppon maradhat az, aki ilyen jellegű hatásköröket keresne, ugyanis abból még olyan halvány felhatalmazás sem olvasható ki, mint a magyar Alaptörvényből. Ahogy azt már korábban bemutattam, az Alkotmány rendelkezik általánosságban a magisztrátusok jogállásáról, de egyebekben az ügyészséggel kapcsolatban csak annyit deklarál a 112. cikkben, hogy bűnüldöző tevékenységet végez. Mivel ez a szabály kategorikus kijelentés, ezért az ellenkezőjére való következtetéssel

<sup>48</sup> TAMÁS András: *Bíróságok igazgatása*. In: SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *Láttelet közjogunk elmúlt évtizedéről*. Budapest, PPKE JÁK, 2010. 185.

<sup>49</sup> Guiseppe DI FEDERICO: *Independence and Accountability of the Judiciary in Italy: The Experience of a Former Transitional Country in a Comparative Perspective*. In András SAJÓ (ed.): *Judicial Integrity*. Boston, Martinus Nijhoff Publishers Leiden, 2004. 183. Idézi: HACKMAJTÉNYI–SZOBOSZLAI i. m. 13.

<sup>50</sup> Ld. VARGA Zs. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség – Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*. Budapest, Pázmány Press, 2012. 177–183. [A továbbiakban: VARGA Zs. (2012a)]

<sup>51</sup> VARGA Zs. András: *Az Alaptörvény és az ügyészség közjogi hatáskörei*. *Magyar Jog*, 2012/3. 129.

<sup>52</sup> VARGA Zs. (2012a) i. m. 178.

logikusan megállapítható lenne, hogy Olaszországban az ügyésznek nincsenek büntetőjogon kívüli feladatai.<sup>53</sup> Természetesen Olaszországban is a büntetőeljárással kapcsolatos hatáskörök alkotják az ügyészség feladatainak központi részét (amivel kapcsolatban a maffiaellenes fellépés eszközei szintén hangsúlyos szerepet kapnak), azonban az ügyész szerepe nem merül ki ebben. Ezáltal az Alkotmányhoz képest a bírósági rendtartásból teljesen más kép rajzolódik az olvasó elé. Egyrészt már az ügyészséggel foglalkozó legelső szakasz is sokkal óvatosabban fogalmaz, amikor az ügyész feladatául a törvényben megjelölt hatásköröket szabja, a továbbiakban pedig ezeket egyértelműen körül is határolja.

Túlzás lenne azt állítani, hogy ezek a hatáskörök túlságosan széles körűek lennének, hiszen ezek (a latin jogcsaládra jellemző módon<sup>54</sup>) gyakorlatilag a bíróság előtti eljárásokra koncentrálnak.

A bírósági rendtartás 75. szakasza foglalja össze az ügyész büntetőjogon kívüli feladatait, amelyet az ügyész polgári és közigazgatási ügyekben gyakorolt hatásköreinek nevez. Eszerint a törvény keretei között kezdeményezőként, illetve beavatkozóként részt vesz a polgári eljárásban, a hatályos jogszabályokkal összhangban felügyeletet gyakorol az anyakönyvi hivatal felett, valamint szintén a törvény szabta keretek között a fellebbviteli bíróságon beavatkozik az egyéni és kollektív munkaügyi perekben.

#### 4.1. Az ügyész magánjogi feladatai

Az ügyész magánjogi feladataival kapcsolatban kiindulási pontként érdemes ismét a bírósági rendtartást megemlíteni, amely a már korábban vizsgált 73. szakaszban legáltalánosabban, majd a 75. szakaszban kissé konkrétan, de még mindig igen homályosan határozza meg az ügyész magánjogi hatásköreit, amikor az eljárásba való beavatkozásról rendelkezik és kimondja, hogy a megkívánt beavatkozás hiányában a tárgyalás nem tartható meg. A következő szakaszokban kimondja azt is, hogy a Semmitőszék előtt (ahogy büntetőügyekben is) az összes polgári tárgyaláson kötelező a részvétele, gyakorolja az

<sup>53</sup> Érdekes módon egy 2005-ös CPGE-felmérésen az olasz ügyészség maga is úgy nyilatkozott, hogy nincsenek, vagy jelentéktelenek a büntetőjogon kívüli feladatai, amelyeket saját jogszabályait figyelembe véve elég nehéz értelmezni, hacsak nem azt akarták ezzel kifejezni, hogy jellemzően nem élnek a hatásköreikkel. (Ld. VARGA Zs. András: Prosecutors' Competencies Outside the Criminal Field in the Member States of the Council of Europe. In: VERES Katalin – LOVÁSZ Erika (szerk.): *Conference of Prosecutors General of Europe, 6th Session, May 2005, Budapest*. Budapest, Legfőbb Ügyészség, 2006. 43–70.)

<sup>54</sup> VARGA Zs. (2012a) i. m. 180.

egyéni és kollektív munkajogi perekben az igazságügyi miniszter által ráruházott feladatokat, az eljárási törvény által szabályozott körben fellebbezhet a Semmítőszékhez az ítélet hatályon kívül helyezése érdekében, elősegíti továbbá az ítéletek végrehajtását.<sup>55</sup>

Látható, hogy a bírósági rendtartás szinte mindenhol újabb és újabb jogszabályra delegálja a hatáskörök pontos meghatározását, amelyeket ezáltal az egyes jogszabályok – különösen a polgári eljárásjogról szóló törvény<sup>56</sup> – fejtenek ki.

#### 4.1.1. Az ügyész magánjogi feladatainak múltja

Azt, amit ma ügyész szerepe alatt értünk (ide értve a közszolgálati jelleget és a polgári eljárásban való garanciális részvételét), annak alapjait a napóleoni törvényhozás fektette le. 1810-ben úgy szabályozták ezt a szervet, mint az igazságszolgáltatás kezesét, azt a szerepet szabva neki, hogy minden olyan szituáció felett gyámkodjon, ahol a felek magánérdeke összefonódik a közérdekkel.<sup>57</sup>

Az ügyész polgári perben való részvételét már az 1865-ös polgári perrendtartás is ismerte. Italo Andolina arról számol be, hogy ez a kódex lefokozott szerepet juttatott az államügyésznek, a felek magánautonómiáját tartva szem előtt. De már ekkor szükségessé vált, hogy meghatározott ügyekben egy közérdekű fél, nevezetesen az államügyész bizonyos esetekben beavatkozzon. Ennek rengeteg korlátja volt, így az államügyész jogállása lényegében a feleké alá rendelődt. Pert nem indíthatott, csak felléphetett. Bizonyos esetekben a semmisség terhe mellett ez kötelező is volt, többek között személyek jogállásával, kiskorúak gyámságával, házassággal kapcsolatos ügyekben, de ekkor is csak a zárónyilatkozat megtételére volt jogosult, maga például nem ajánlhatott fel bizonyítást. Jogorvoslati jog sem illette meg, sőt, még a semmisségre is csak a felek hivatkozhattak, praktikusán az, akinek az érdekét szolgálta volna az ügyész elmaradt zárónyilatkozata.<sup>58</sup>

A beavatkozás hiányát hiába szankcionálta semmisséggel a törvény, Bogsch Árpád hangsúlyozza, hogy ennek ellenére szinte sohasem került sor az ügyész beavatkozására. Francesco Carneluttira hivatkozva arról számol be, hogy a

<sup>55</sup> Bírósági rendtartás 76–78. szakasz.

<sup>56</sup> R. D. 28 ottobre 1940, n. 1443. 69-74. szakasz. [A továbbiakban: Polgári eljárási kódex]

<sup>57</sup> Clarice DELLE DONNE: Art. 74. In Luigi Paolo COMOGLIO – Claudio CONSOLO – Bruno SASSANI – Romano VECCARELLA (dir.): *Commentario del codice di procedura civile – Volume I*. Milano, Wolters Kluwer Italia, 2012. 966.

<sup>58</sup> ANDOLINA, Italo: A felek és a bíróság közötti viszony fejlődése az olasz polgári eljárásban. *Jogtudományi Közöny*, 1982/9. 719.



professzor a pályafutása során még sosem találkozott ügyész által előterjesztett keresettel, fakultatív beavatkozással is csak két súlyos ügyben.<sup>59</sup>

#### 4.1.2 Az ügyész a polgári perben

A ma is hatályos polgári eljárásjogi kódexet 1942-ben fogadták el. A törvény a felek magánautonómiájának talaján áll ugyan, azonban Italo Andolina szerint szerencsés szintézist valósított meg a felek önállósága és az állam tekintélye között.<sup>60</sup> Bogsch Árpád azt a kritériumot fogalmazza meg, hogy az önrendelkezés rendkívül fontos, de amennyiben a magánjog kivételesen közjogiasodik, akkor szükségképpen megjelenik az inkvizitórius jelleg. Annak érdekében, hogy ez semmiképpen se veszélyeztesse a bíró függetlenségét (tehát ugyanabból az okból, mint a büntetőeljárásban), szerepet kap az ügyész.<sup>61</sup> Már a megalkotásakor sem hiányoztak a szabályozásból a rendelkezési elv alóli kivételek, azonban ezek csak a nem vagyoni viszonyokra (család, házasság, a személyek családi állapota és cselekvőképessége), továbbá az önkényuralmi rendszer szempontjából nagy politikai súllyal rendelkező viszonyokra (munkaviszony) korlátozódtak. Azt a generálklauzulát, amely az ügyészt felhatalmazta a közérdek védelmében való beavatkozásra, eredetileg csak ritkán alkalmazták. Az ügyész beavatkozási jogköre is a felek által előterjesztett kérelem korlátai közé volt szorítva, eredetileg az önálló fellebbezési jog is kizárt volt. A fellebbezési jogot 1950-ben adták meg az ügyésznek, ezzel kiterjesztette a beavatkozó ügyész jogosítványait, de csak házassági ügyekben.<sup>62</sup>

Szemügyre véve a jelenlegi szabályozást, elsősorban megemlítendő, hogy az ügyészre vonatkozó szabályok a törvény szerkezetében igen előkelő helyen kerültek szabályozásra, hiszen az általános rendelkezések között, rögtön a második címben (megelőzve a feleket és az ügyvédeket) szerepelnek, a 69–74. szakaszokban.

Fontos elhatárolási szempont, hogy az ügyész mind kezdeményezőként, mind pedig beavatkozóként részt vehet a perben. Előbbi csoportba többek között olyan hatáskörök tartoznak, mint egyes anyakönyvi bejegyzések helyesbítése vagy bizonyos társasági jogot és egyesületeket érintő kontrolleszközök. Ezekben az esetekben a törvény nem csak a felek tétlensége esetére akar

<sup>59</sup> BOGSCH Árpád: *Az olasz polgári perrendtartásról*. Budapest, Kir. M. Pázmány Péter Tudományegyetem, 1943. 31.

<sup>60</sup> ANDOLINA (1982) i. m. 720.

<sup>61</sup> BOGSCH i. m. 26–27.

<sup>62</sup> CAPPELLETTI, Mauro: Az olasz polgári eljárás fényei és árnyai – egyéni értékek és társadalmi értékek. *Jogtudományi Közöny*, 1973/12. 653.

jogorvoslatot biztosítani vagy a rosszhiszemű összejátszást megakadályozni, hanem a kezdeményezést is biztosítja, mivel ezek olyan helyzetek, ahol a közérdek felülmúlja a felek akaratát.<sup>63</sup> Így az eljárás megindítása illeti meg az ügyészt egy sor további ügyben is, többek között a tervezett házasságkötéssel szembeni tiltakozás, vagy éppen az egyesületek közgyűlési határozatainak megsemmisítése, melyekben olyan mértékű a közérdek, hogy az már a felek rendelkezési jogának megvonását indokolja.<sup>64</sup>

A törvény kimondja, hogy hivatalból megállapítandó semmisség terhe mellett az ügyésznek be kell avatkoznia:

- azokban az ügyekben, melyeket ő is megindíthat;
- a házassági ügyekben, ide értve a felek elválasztását is;
- a személyi állapotot és a cselekvőképességet érintő ügyekben;
- továbbá más, törvény által szabályozott esetekben.

Ezek mellett be kell avatkoznia a Semmítőszék előtt zajló minden ügyben, ahol szerepe arra korlátozódik, hogy kifejezze az *opinio iuris*-t az ügy eldöntésénél a törvény helyes alkalmazása érdekében.<sup>65</sup>

A kötelező beavatkozás esetei mellett fakultatív beavatkozási jog illeti meg minden olyan ügyben, amikor azt a közérdek (*pubblico interesse*) indokolja.<sup>66</sup>

Kötelező beavatkozás esetén annak érdekében, hogy az eljárásról tudomást szerezhessen, a bírónak meg kell küldenie az ügyész számára az iratokat, míg a fakultatív esetben ez a bíró döntésétől függ.<sup>67</sup>

Összefoglalva megállapítható, hogy az ügyész tehát a következő négy pozíció valamelyikét foglalhatja el: kezdeményező, kötelező beavatkozó, fakultatív beavatkozó, továbbá résztvevő a semmisségi eljárásban.<sup>68</sup>

Azokban az ügyekben, melyeket az ügyész maga is megindíthat, ugyanazok a jogok illetik meg, mint a feleket, míg a többi esetben (leszámítva a Semmítőszék előtt zajló ügyeket) a felek által előterjesztett keretek között produkálhat okiratokat, bizonyíthat és vonhat le következtetéseket.<sup>69</sup>

Amint már említettem, eredetileg a fellebbezés joga nem illette meg az ügyészt, ennek lehetőségét 1950-ben vezették be, megteremtve az ügyésznek

<sup>63</sup> Francesco P. LUISO: *Diritto processuale civile. Volume I. – Principi generali*. Milano, Giuffrè, 2012. 147.

<sup>64</sup> ANDOLINA (1982) i. m. 721.

<sup>65</sup> LUGO i. m. 106.

<sup>66</sup> Polgári eljárási kódex 70. szakasz.

<sup>67</sup> Polgári eljárási kódex 71. szakasz.

<sup>68</sup> LUGO i. m. 106.

<sup>69</sup> Polgári eljárási kódex 72. szakasz.

a fellebbezés lehetőségét a házassági ügyekben, valamint a külföldi házassági ügyekben hozott ítéletek végrehajtásával kapcsolatban, kivéve azokat az ítéleteket, amelyek a házastársak bontóügyeihez kapcsolódnak. A válást Olaszországban 1970-ben vezették be, itt az ügyész fellebbezési jogát a házasság felbontásának vagy megszüntetésének polgári hatásaival kapcsolatban korlátozta a kiskorú vagy a cselekvőképtelen érdekeinek védelmére.<sup>70</sup> Mindezek mellett a 397. szakaszban tovább bővíti a törvény a fellebbezés lehetőségét, amikor kimondja, hogy az ítélet megsemmisítése érdekében fellebbezhet abban az esetben, ha a döntést az ügyész meghallgatása nélkül hozták meg, vagy amennyiben a felek a törvényeket kijátszották. Ez a rendkívüli felszólalás intézménye teremtette meg hatékony jogorvoslat lehetőségét, amely rendkívüli jogorvoslatként jött létre, ugyanis az előterjesztésre nyitva álló határidő akkor nyílt meg, amikor az ítéletet az államügyésznek kézbesítették, illetve, amikor felfedezte a csalárságot.<sup>71</sup>

A 363. szakaszban rögzítették azt is, hogy a felek helyett az ügyész kezdeményezheti a Semmítőszékhez folyamodást a törvényesség érdekében, ha azt ők nem tették meg, de ez csak elméleti kivétel, a gyakorlatban igen ritka, hatálya sem terjed ki a felekre.<sup>72</sup>

Andrea Lugo szerint az igénybe vehető pozíciók változatossága miatt nem egyszerű definiálni az ügyész jogi karakterét a polgári eljárásban. Egyrészt megkülönböztetett és partikuláris szerepe van, amikor a kasszációs ügybe avatkozik be, hogy kifejtse álláspontját a jogi vita megoldása érdekében, más esetekben azonban a felek jogállásával van felruházva. Fontos azonban, hogy az ügyész hatáskörei nem kapcsolódnak egy speciális és partikuláris érdekhez, valójában egyfajta különös adminisztratív és morális közérdek állami gyámja ismerhető meg benne. A valóságban azonban – teszi hozzá mindezt szintén Lugo – az ügyész úgy működik az eljárásban, hogy az igazságszolgáltatás céljából inspirálja a bírót: a jogvita jogszerű megoldása érdekében jár el. Az ügyész szerepére szerinte úgy kell tekinteni ezért, mint a felek diszpozitív hatalmának korrekciós eszközére, mellyel a jogalkotó arra törekedett, hogy megakadályozza, hogy az eljáráson keresztül a felek kijátsszák az egyes jogviszonyokban megkövetelt fegyelmet, ezért kötelezővé tette az ügyész beavatkozását az ezen kapcsolatokat érintő ügyekben, ahol a felek közérdekből meg vannak fosztva a rendelkezéstől, amilyenek a családi kapcsolatok és a státuszt érintő ügyek.

<sup>70</sup> LUGO i. m. 105–106.

<sup>71</sup> ANDOLINA (1982) i. m. 721.

<sup>72</sup> CAPPELLETTI i. m. 653.

Az ügyész eljárásban való részvételének oka függ annak megítélésétől, hogy a jogalkotó számára mekkora közérdek rejlik az egyes ügyekben.<sup>73</sup>

#### 4.1.3. Az ügyész a gazdasági ügyekben

Szintén a polgári bíróság előtt zajló eljárások közé tartoznak az ügyész gazdasági ügyekben gyakorolt hatáskörei, de speciális jellegük miatt ezt külön is érdemes kiemelni. A társasági jog és a csődjog a gazdasági jog két olyan területe, amely hagyományosan nagy teret enged az ügyésznek a felügyeleti funkciók gyakorlására. Vincenzo Pacileo szerint azonban ezek a társasági törvény változása miatt Olaszországban ma már jóval korlátozottabbak, mint korábban. Néhány speciális szabály ezzel szemben létrehozott egy ösztönző mechanizmust a gazdasági társaságok és a különböző érintett szervek közötti információcserével kapcsolatban a gazdasági szektor felügyelete céljából.<sup>74</sup>

A csődtörvény<sup>75</sup> módosítása ma már egyértelművé teszi, hogy a fizetési képtelenség ügyész általi bejelentésének lehetősége valódi hatalmat adott az ügyésznek a cselekvésre, nem pusztán valamiféle jelentéstétel az illetékes bírósághoz.<sup>76</sup> A csődtörvény 6. és 7. szakaszai értelmében ugyanis a fizetési képtelenséget az adós, a hitelezők és az ügyész jelentheti be. Az ügyész ezt két esetben teheti meg. Az egyik eset különböző büntetőjogi kérdésekkel kapcsolatos, míg a másik a polgári eljárásból ered.

#### 4.2. Az ügyész közigazgatással összefüggő feladatai

Ha az imént azt írtam, hogy nem túl széleskörűek az ügyész büntetőjogon kívüli hatáskörei a polgári jog területén, akkor ez a közigazgatással kapcsolatos feladatokra különösen igaz. A bírósági rendtartás mindösszesen egy fél mondat erejéig tesz róla említést, mikor azt mondja ki, hogy a hatályos jogszabályokkal összhangban felügyeletet gyakorol az anyakönyvi hivatal<sup>77</sup> működése felett.<sup>78</sup>

<sup>73</sup> LUGO i. m. 107.

<sup>74</sup> Vincenzo PACIELO: *Pubblico Ministero – Ruolo e funzioni nel processo penale e civile*. Milano, Wolters Kluwer Italia, 2011. 303.

<sup>75</sup> R. D. 16 marzo 1942, n. 267.

<sup>76</sup> PACIELO i. m. 303.

<sup>77</sup> Ez egy minden településen megszervezett hivatal, melynek feladata a különböző születési, házassági, halálozási és állampolgársági nyilvántartások vezetése (DPR 3 Novembre 2000 n. 396)

<sup>78</sup> Bírósági rendtartás 75. szakasz.

Ez a hatáskör, mint a közigazgatások működésének rendszerszerű felügyelete nem lóg ki a tipikus közigazgatási feladatok közül,<sup>79</sup> azonban az egyes államokban (köztük Magyarországon is) rendelkezésre álló hatáskörökhöz képest marginálisnak tekinthető. Tulajdonképpen erősen kapcsolódik a magánjogi hatáskörökhöz, hiszen a személyi állapottal kapcsolatos feladatok közé logikusan illeszkedik, viszont maga a bírósági rendtartás is külön rendelkezik róla, mint közigazgatási feladatról. Egyebekben Olaszországban nincsenek közigazgatási jogi hatáskörök telepítve az ügyészre, a jogszabályok ezekben az ügyekben sokkal inkább a bírónak adnak szélesebb jogosultságot, így kijelenthető, hogy bár a közigazgatással összefüggő ügyészi feladatok Olaszországban is a közérdek védelme köré szerveződnek, azonban annak csak egy nagyon apró szeletét fedik le.

## 5. Zárszó helyett

Az Olasz Köztársaságban az ügyészség szokatlan módon egyértelműen a bírói hatalmi ág részese, az ügyészek és a bírók együttesen magisztrátusoknak tekintendők, akiket emiatt széles körű függetlenség illet meg. Tulajdonképpen a bíró és az ügyész ugyanannak a pulpitusnak a két oldalán állnak, csak miközben az egyik ítélkezik, addig a másik inkább vizsgálódik. Az ügyész szerepe az igazságszolgáltatásban való közreműködői szerepként körvonalazódik, az ügyész az igazságszolgáltatás feladatai közül azokat vállalja magára, amelyeket a bírónak a pártatlansága okán nem szerencsés ellátnia. Természetesen azonban ezt a szerepet sem lehet ilyen egyértelműen megállapítani, hiszen a polgári perben ezzel éppen ellenkezőleg a felek jogaival való felruházás azt mutatja, hogy az ügyész nem közreműködőként, hanem félként jár el.

Álláspontom szerint az ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenysége azonban mégis az előbbi, közreműködői logikából táplálkozik, hiszen szerepe úgy körvonalazódik, mint a közérdek képviselője, mint egy olyan beavatkozó, amely kifejti álláspontját, irányt mutat, korrigál azokban az esetekben, amelyekben a felek magánautonómiájának mindenek felett való érvényesülését a köz érdekében indokolt korlátozni. Mindezekkel együtt az ügyész büntetőjogon kívüli feladatai nem tekinthetők különösebben jelentősnek, tulajdonképpen azok a hatáskörök fordulnak elő, amelyek a legtöbb olyan államban megtalálhatók, ahol valamiféle büntetőjogon kívüli feladatokkal fel van ruházva az ügyész. Talán

<sup>79</sup> VARGA (2012a) i. m. 178.

az önálló perindítási jogosultság az, amely ezek közül kiemelendő, amelyre azt lehet mondani, hogy előfordul ugyan más államokban is, de nem tekinthető általánosnak.

Mindezek mellett az ügyész a közigazgatási jog területén még ennyi jogosítvánnyal sem rendelkezik, amely álláspontom szerint elsősorban az olasz közigazgatási bírászkodás rendszeréből következik.

## FÜGGELÉK

**Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának  
CM/Rec (2012) 11. számú ajánlása  
a tagországok számára  
az ügyész büntető igazságszolgáltatási  
rendszeren kívüli szerepéről**

*(A dokumentumot a Miniszteri Bizottság  
2012. szeptember 19-én, a miniszteri küldöttek  
1151. ülésén fogadta el.)*

A Miniszteri Bizottság az Európa Tanács Alapokmányának 15.b cikkelyében foglaltaknak megfelelően,

- emlékeztetve arra, hogy az Európa Tanács célja tagjai közötti minél szorosabb együttműködés elérése többek között annak érdekében, hogy a közös örökségüket képező eszméket, elveket megőrizzék és érvényesítsék;
- emlékeztetve arra is, hogy az Európa Tanács minden tagja elfogadja a jogállamiság elvét és azt, hogy az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezményben meghatározott emberi jogok a joghatóságuk alatt álló minden személyt megilletnek (ETS5);
- annak tudatában, hogy sok tagállamban – jogi hagyományaik folytán – az ügyészek a büntető igazságszolgáltatási rendszeren kívül is szerepet játszanak és ez a szerep a különböző nemzeti jogrendszerekben jelentősen eltér;
- megjegyezve azt, hogy a különböző nemzeti jogrendszerekben ez a szerep magában foglalhatja különösen a közérdek képviselőjét, az emberi jogok és alapvető szabadságaik védelmében magánszemélyek részére nyújtott jogi támogatást, az állam képviselőjét a bíróságok előtt, közszervezetek és más szervek felügyelőjét, valamint bírósági tanácsadói szerepet, továbbá megjegyezve azt is, hogy ezeknek a szerepeknek a jellege a köz- és magánjogban eltérhet egymástól;
- figyelembe véve az Európai Emberi Jogok Bíróság irányadó ítélkezési gyakorlatát, különösen a tisztességes eljárás elveinek tekintetében;

- emlékeztetve az ügyész büntető igazságszolgáltatási rendszeren belüli szerepére vonatkozó Rec(2000)19. számú Ajánlásra;
- szem előtt tartva az Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsának (CCPE) „Az ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenységéről” szóló 3. számú Véleményét (2008), valamint a Budapesten (2005. május 29–30. között) és Szentpéterváron (2008. július 2–3. között) megtartott Európai Ügyészek Konferenciájának következtetéseit;
- hivatkozással az Európai Bírák Konzultatív Tanácsa (CCJE) és a CCPE a demokratikus társadalomban működő bírásokról és ügyészekről szóló, 2009. november 18-i közös véleményében (Bordeaux-i Nyilatkozat) meghatározott elvekre, és különösen azokra, amelyek az ügyész büntetőjogon kívüli funkcióihoz kapcsolódnak;
- tudomásul véve a Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) az igazságszolgáltatási rendszer függetlenségére vonatkozó európai normákról szóló 2010. évi jelentését (Második Rész: Az ügyészi szervezet) és a kérdést érintő különböző más véleményeit;
- figyelembe véve a büntető igazságszolgáltatási rendszeren kívüli ügyészi feladatokra, funkciókra és szervezetre vonatkozó közös nemzetközi jogi szabályok hiányát;
- meggyőződve ezért arról, hogy az ügyészek büntető igazságszolgáltatási rendszeren kívüli szerepe tekintetében a tagállamoknak közös elveket szükséges kialakítaniuk;
- javasolja, hogy azok a tagállamok, amelyekben az ügyészi szervezetnek a büntető igazságszolgáltatáson kívül is van szerepe, tegyenek meg minden szükséges és megfelelő intézkedést annak érdekében, hogy ezt a szerepet az emberi jogok és alapvető szabadságok védelmére különleges figyelmet fordítva a jogállamisággal, különösen a tisztességes eljáráshoz való joggal teljes összhangban gyakorolják, és ennek érdekében teljes mértékben vegyék figyelembe a jelen ajánlás függeléké szerinti alapelveket.



## *Függelék a CM/Rec(2012)11/ ajánláshoz*

### ***A) Hatály***

Jelen ajánlás és a függelékben szereplő alapelvek alkalmazandóak minden esetben, ha a nemzeti jogrendszerben az ügyészek büntető igazságszolgáltatási rendszeren kívüli szerepet kapnak.

### ***B) Az ügyészek feladata***

Ha a nemzeti jogrendszer felelősséget és hatáskört biztosít az ügyészek részére a büntető igazságszolgáltatási rendszeren kívül, az ügyészek feladata, hogy képviseljék az általános vagy közérdeket, védjék az emberi jogokat és az alapvető szabadságokat, valamint fenntartsák a jogállamiságot.

### ***C) Közös alapelvek***

- 1) Az ügyészek büntető igazságszolgáltatási rendszeren kívüli felelősségét és hatáskörét jogszabályban egyértelműen meg kell határozni, hogy minden félreértés elkerülhető legyen.
- 2) A büntetőjoghoz hasonlóan az ügyészeknek a büntető igazságszolgáltatási rendszeren kívüli feladataikat és hatáskörüket a jogszerűség, tárgyilagosság, tisztességes eljárás és pártatlanság elveivel teljes összhangban kell gyakorolniuk.
- 3) Az ügyész büntető igazságszolgáltatási rendszeren belüli szerepére vonatkozó Rec(2000)19. számú Ajánlást értelemszerűen alkalmazni kell az ügyészek büntető igazságszolgáltatási rendszeren kívüli felelősségük és hatáskörüik tekintetében, amennyiben az összefüggésben áll:
  - feladataik ellátásának védelmével,
  - a végrehajtó, a törvényhozó és a bírói hatalommal való kapcsolatukkal, valamint
  - a magánszemélyekkel szembeni feladatukkal és felelősségükkel.

- 4) Az ügyészségi szerveknek és az ügyészeknek amennyire csak lehetséges, átlátható és nyilvános módon kell végezniük munkájukat a titoktartási kötelezettségük megsértése nélkül.
- 5) Az ügyészek magatartását etikai kódexszel kell szabályozni.
- 6) Az ügyészségi szerveknek rendelkezniük kell a szükséges anyagi és személyi erőforrásokkal, valamint megfelelő képzésben kell részesülniük annak érdekében, hogy hatékony módon és megfelelően teljesítsék a büntető igazságszolgáltatási rendszeren kívüli feladataikat.
- 7) A nemzeti igazságszolgáltatásra vonatkozó elvek és gyakorlat összehangolása érdekében az ügyészségi szerveknek célszerű a büntető igazságszolgáltatáson kívüli legjobb gyakorlatokra vonatkozó információkat és irányelveket kiadni az érintett ügyészek számára.

#### ***D) Az ügyészek konkrét feladatai és hatáskörei tekintetében alkalmazandó alapelvek***

##### *A hozzáférhető igazságszolgáltatás és jogorvoslati lehetőségek vonatkozásában*

- 1) Az ügyész büntető igazságszolgáltatáson kívüli hatásköre nem korlátozhatja más természetes vagy jogi személy azon jogát, hogy peres eljárást kezdeményezzen, vagy független és pártatlan bíróság ítélje meg ügyét, még akkor sem, ha az ügyben az ügyész félként részt vesz vagy részt kíván venni.
- 2) Ha az ügyész jogosult személyek jogairól vagy kötelezettségeiről döntést hozni, az ilyen jellegű hatáskört szigorúan korlátozni kell, azt csak törvény határozhatja meg, és nem sértheti a felek azon jogát, hogy ténybeli és jogi kérdésekben fellebbezhessenek pártatlan és független bírósághoz. Az ügyésznek minden hatalmi ágtól függetlenül kell eljárnia, döntéseit indokolnia és közölnie kell az érintett személyekkel.

##### *Azon peres eljárások vonatkozásában, amelyeknél az ügyész félként vesz részt*

- 5) Az ügyész azon hatásköre, mely alapján peres eljárást kezdeményezhet vagy alperesként járhat el, nem veszélyeztetheti a fegyverek egyenlőségének elvét a felek közötti peres eljárásban.

- 6) Az ügyész a jogvita lényeges kérdéseire vonatkozó bizonyítékot nem tarthatja vissza.
- 7) A tárgyalást megelőző vizsgálati hatáskört törvényben kell szabályozni. E hatáskör gyakorlásának arányosnak kell lennie, és nem juttathatja az ügyészt indokolatlan előnyhöz.
- 8) Azokban az esetekben, amikor az ügyész egy személy érdekeit képviseli, az érintett személy jogosult az eljárásban félként való részvételre. Ez nem akadályozza az ügyészt az eljárásban való részvételben, az általános vagy közérdek védelmében.
- 9) Az ügyész fellebbezéshez vagy egy döntés magasabb bírói fórum előtti felülvizsgálatához való joga nem különbözhet más felek eljárási jogaitól beleértve a jogorvoslati kérelem benyújtására vonatkozó határidőket is.

*Azon peres eljárások vonatkozásában, amelyeknél az ügyész beavatkozó vagy csatlakozó fél*

- 10) Az eljárásban részt vevő feleket az ügyész, vagy a bíróság köteles tájékoztatni arról, hogy az ügyész be kíván-e avatkozni, vagy csatlakozni szándékozik az eljáráshoz.
- 11) Ha az ügyész írásbeli nyilatkozatát a tárgyalás előtt ismerteti, azt valamennyi fél számára megfelelő időben megismerhetővé kell tenni, ellenkező esetben a tárgyalást el kell halasztani.
- 12) A feleknek lehetővé kell tenni, hogy az ügyész nyilatkozatára észrevételt tegyenek, és ellenkérelmet nyújthassanak be.
- 13) Az ügyész nem vehet részt a bíróság tanácskozásán, és azt a benyomást sem keltheti, hogy részt vesz benne.
- 14) Ezen alfejezetre is alkalmazni kell az alapelvek 16. cikkét.

*A jogbiztonság és jogerő elvének vonatkozásában*

- 15) A jogbiztonság és jogerő elvének érvényesítése érdekében az ügyész a jogerős bírósági döntés felülvizsgálatát csak kivételes esetekben és ésszerű határidőben kérheti. Erről az eredeti eljárásban részt vevő feleket tájékoztatni kell, és számukra – kérelmükre – a csatlakozás lehetőségét biztosítani kell, kivéve, ha az eljárás a felek jogaira és kötelezettségeire nem hat ki.

***E) Az ügyészek szerepe felügyeleti szervként***

- 1) Ha az ügyészek felügyeleti jogot gyakorolnak állami, regionális, helyi szervek vagy más szervezetek felett, a törvényes működés biztosítása céljából hatásköreiket függetlenül, átlátható módon és a jogállamiság elvével teljes összhangban kell gyakorolniuk.
- 2) Magánjogi jogalanyokkal kapcsolatban az ügyész csak abban az esetben gyakorolhatja felügyeleti jogát, ha ésszerű és ténybeli alappal feltételezhető, hogy az érintett jogalany megsérti jogi kötelezettségeit, beleértve a nemzetközi emberi jogi egyezményekből származó kötelezettségeket is.
- 3) A hatóságokat és más jogi személyeket, amelyekkel szemben az ügyész a 23. és 24. szakasz alapján intézkedést tehet, fel kell jogosítani arra, hogy bíróság előtt képviseltethessék magukat és kifogást tehessenek az ilyen intézkedések ellen.

***F) Nemzeti és nemzetközi együttműködés***

- 1) Feladataik teljesítése érdekében az ügyészségi szerveknek ki kell alakítaniuk, és ahol lehetséges, fejleszteniük kell az együttműködést és a kapcsolatot az ombudsmanokkal vagy más hasonló intézményekkel, egyéb állami, regionális vagy helyi hatóságokkal, valamint a civil társadalom képviselőivel, beleértve a nem állami szervezeteket.
- 2) Támogatni kell a büntetőjogon kívüli területen hasonló feladatokat ellátó ügyészségek közötti nemzetközi együttműködést, és kölcsönös gyakorlati segítségnyújtást a nemzetközi egyezmények keretében és azokon kívül is.

Fordította: ELŐHÁZI Zsófia és VARGA Zs. András