

NYIRI SÁNDOR

Az általános ügyészi felügyelettől a közérdekvédelmi tevékenységig

A közigazgatás törvényességének felügyelete a polgári alkotmányosság felfogásában is létezett. A polgári alkotmányos rendszerekben a klasszikus alkotmányos alapelvek – a hatalmi ágak megosztásának elve – eszméjére alapozva, határozott politikai és jogi követelményként jelenik meg a közigazgatás törvényessége külső ellenőrzésének igénye, s mindez – a jogállam felfogására épülve – a bírói kontrollban öltött testet.¹ A polgári államjogi megoldásokban e koncepció (közigazgatási bírói kontroll) a mai napig jelen van.

A szocialista államépítés elmélete és gyakorlata máshogy közelítette meg a közigazgatás feletti törvényességi felügyelet kérdését. A szocialista jogfelfogás a polgári modellt kizárva a közigazgatási bíráskodást megszüntette és helyette egy sajátos kettős szervezeti megoldásra tért át. Az októberi forradalom győzelme után az Oroszországi Szovjet Föderatív Szocialista Köztársaság 1920. augusztus 21-én, az igazságügyi szervekről kiadott szabályzat szerint a törvénytelen intézkedések, eljárások feltárása esetén bírósági eljárást kellett indítani. A bírósági eljárást az ügyész felügyeleti, feltáró tevékenysége előzte meg. Itt jelenik meg először az ügyészi általános felügyeleti tevékenység. Az ügyészi apparátus mint centralizált szervezet, az államigazgatás szerveitől elkülönítetten kellett hogy működjön. Az ügyésznek semmiféle közigazgatási hatalma nem volt. Tevékenységének lényege a törvénysértések feltárása. Az ügyész nem lehet a vita eldöntője, a vitát a bíróságnak kell eldöntenie.

A Szovjetunió 1936-os alkotmányában így lett a központi és helyi államigazgatási szervezet törvényes működésének külső jogi kontrollja az ügyészi általános törvényességi felügyelet. [A magyar jogi szaknyelvben az ügyészi általános törvényességi felügyelet kifejezés az orosz kifejezés (*obsij nadzor*) tükörfordításával honosodott meg.]

¹ Holló András: A közigazgatás ügyészi felügyeletének államjogi alapkérdései. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1989, 19. o.

Magyarországon az 1949. évi II. törvény szüntette meg a közigazgatási bíráskodást. A szovjet modellnek megfelelően az 1949. évi XX. törvénnyel kihirdetett alkotmány VII. fejezete rendelkezett az ügyészségről mint önálló állami szervtípusról. Az alkotmány az ügyészség funkcióját a törvényesség megtartásában határozta meg, s ennek részeként jelent meg az új ügyészi szakág, szakterület, az ügyészi általános törvényességi felügyelet. Az alkotmány szerint a legfőbb ügyész – egyebek között – „... ügyel arra, hogy a minisztériumok, az alájuk rendelt hatóságok, hivatalok, intézmények és egyéb szervek, az államhatalom helyi szervei, valamint az állampolgárok a törvényeket megtartsák”. Az alkotmányos rendelkezések megvalósítására, majd a felügyelet gyakorlására vonatkozó normák szabályainak kidolgozására, a módszerek kimunkálására 1953-ig kellett várni. A késedelem oka az akkori politikai viszonyokban lelhető fel.²

Az 1953. július 30-án megjelenő első ügyészségi törvényerejű rendelet, az 1953. évi 13. számú tvr. 6. § (2) bekezdése szerint: a legfőbb ügyész és az alárendelt ügyészségek öröködnék a minisztériumok és a Minisztertanácsnak közvetlenül alárendelt szervek, az ezeknek alárendelt hatóságok, hivatalok, intézmények és az államigazgatás egyéb szervei, valamint az államhatalom helyi szervei által kiadott rendeletek, határozatok és utasítások, egyéb intézkedések törvényessége felett, valamint afelett, hogy a hivatalos személyek és a polgárok a törvény rendelkezéseit ne sértsék meg (általános törvényességi felügyelet).

A formálódó, alakuló ügyészi szervezeten belül ennek a szakágnak volt a legnehezebb dolga, teljesen járatlan úton kellett elindulni, tapasztalat nem állt rendelkezésre. Ugyanakkor a személyi kultusz törvénysértései után eme ügyészi szakág tevékenységét nagy várakozás előzte meg. Az ügyészi törvényerejű rendelet ugyanis azt is előírta, hogy a legfőbb ügyész és az alárendelt ügyészi szervek kötelesek kellő időben és hajthatatlanul, az elkövető személyre tekintet nélkül megfelelő intézkedést tenni, ha a törvényeket bármi módon megsértik.

Az ügyészség általános felügyeleti szakágára a megalakulása után nagy teher hárult. A személyi kultusz okozta állampolgári sérelmekkel járó törvénysértések okán a törvényességi panaszok tömege árasztotta el az ügyészséget. Ezen kívül kiemelt feladat volt a tanácsokkal és a végrehajtó bizottságokkal való kapcsolat, az üléseken való részvétel, a tanács vezetőivel konzultációs cé-

² Névai László: A magyar ügyészségi szervezet fejlődése 1945–1960 között. Tankönyvkiadó, Budapest, 1979, 191. o.

lú személyes kapcsolat, és egymás kölcsönös tájékoztatása. Az igazsághoz hozzátartozik, hogy e korszak jellemzője volt az operatív beavatkozás elvi tilalmának megszegése. Több olyan vizsgálat lefolytatására is sor került, amelyeket elsősorban nem a törvényességi nézőpont jellemezett. Ennek oka az ügyészséggel szemben támasztott politikai követelményekben gyökerezett.³

A kihágási bíróságokról és azok eljárásáról szóló 1951. évi 34. számú tvr. kiterjesztette az ügyészség hatáskörét a kihágási bíróságok törvényessége feletti felügyeletre is. A törvényerejű rendelet felhatalmazta az ügyészséget, hogy a kihágási bíróságoknál lévő ügyek irataiba betekinthesse, a kihágási bíróságtól az iratokat bekérhesse. Az ügyésznek a tvr. jogorvoslati jogot kínált a törvénytől való tudomásszerzés esetén.

Magyarországon 1955-ben megszűnt a kihágás intézménye. Akkor készült el az első szabálysértési kódex. A szabálysértési eljárások törvényességének felügyeletét a jogalkotó az ügyészre bízta. Innen kezdve egészen az 1990. évi LXIX. törvény életbelépéséig a szabálysértési eljárások külső törvényességi kontrollját az ügyészség látta el.

Az I. Ütv. az ügyésznek a felügyelet ellátáshoz eszközöket is adott. A törvényerejű rendelet szerint, ha az ügyész megállapította, hogy valamely szerv a törvények megsértésével adott ki határozatot, rendelkezést, utasítást, vagy tett egyéb intézkedést, az eljáró szervnél az intézkedés hatályon kívül helyezése iránt *óvást* emelhetett. Az óvást az illetékes szerv köteles volt elbírálni, ha azzal nem értett egyet, a felettes szervéhez fordulhatott.

Az ügyész azok ellen, akik a törvényt megsértették, az elkövetett törvénytörés természetéhez képest büntető- vagy fegyelmi eljárást, illetve államigazgatási úton pénzbüntetés kiszabása iránti eljárást kezdeményezhetett.

Az ügyész azokban az eljárásokban, amelyekben államigazgatási úton pénzbüntetés kiszabható volt, tárgyalási joggal részt vehetett, betekinthez az ügy irataiba, halasztó hatályú óvást emelhetett.

Az ügyészi általános törvényességi felügyelet második szakasza az ügyészségről szóló 1959. évi 9. számú törvényerejű rendelettel kezdődött. A II. Ütv. az 1953. évihez hasonlóan rögzítette az ügyészi általános törvényességi felügyelet fogalmát. Rögzítette, hogy az ügyész a törvényesség garantálása érdekében az általános törvényességi felügyelet során

- megtekintheti a szervek rendeleteit, általános utasításait, tájékoztatóit, körleveleit és az egyedi ügyekben hozott határozatait, intézkedéseit és utasításait;

³ Holló András: i. m. 47. o.

- követelheti a szervek vezetőitől, továbbá egyéb hivatalos személyektől iratok és adatok rendelkezésre bocsátását, illetve megküldését és felvilágosítások adását;
- követelheti a szervek vezetőitől az alájuk rendelt szerveknél vizsgálat tartását;
- vizsgálatot tarthat a szerveknél annak megállapítása céljából, hogy nem történt-e törvénysértés;
- tanácskozási joggal részt vehet a tanácsok, a tanácsi végrehajtó bizottságok és a népi ellenőrzési bizottságok ülésén.

A II. Ütv.-ben újdonság volt a vizsgálat tartásának kezdeményezése és a felvilágosításadás kérése.

A tvr. változatlan tartalommal szabályozta az ügyészi óvás lehetőségét. Bevezette az elvi óvás intézményét azzal, hogy ha az ügyész az óvást egyedi ügyben hozott jogerős rendelkezés ellen, az annak közlése után egy éven túl nyújtja be, az óvás kapcsán tett intézkedés az állampolgárok által jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat nem sérthette.

A tvr. két új ügyészi intézkedésről is rendelkezett, amikor kimondta, hogy az ügyész a törvénysértő gyakorlat vagy mulasztásban megnyilvánuló törvénysértés esetén törvénysértés megszüntetése végett a szerv vezetőjénél *felszólalással* élhet, illetve jövőbeni törvénysértés veszélye esetén annak megelőzése érdekében figyelmeztetést nyújthat be.

A törvényerejű rendelet külön rendelkezett a szabálysértési ügyek ügyészi felügyeletéről. Az ügyész jogosult volt a szabálysértési ügyekben is a végrehajtásra halasztó hatályú óvást benyújtani, illetve felszólalással vagy figyelmeztetéssel élni.

Az ügyészi általános törvényességi felügyelet harmadik szakasza az ügyészségről szóló 1972. évi V. törvénnyel kezdődött, és gyakorlatilag a rendszerváltozásig tartott.

Hazánkban az alkotmány átfogó felülvizsgálatára megfelelő tudományos előkészítés után 1972-ben került sor. Az ügyészség jogállása nem változott. Az alkotmány módosítása kapcsán azonban felülvizsgálták a törvényesség érvényesüléséről, biztosításáról, védelméről és a bírói függetlenségről alkotott nézetet is. Az előbbit illetően az alkotmány úgy rendelkezett, hogy az állam minden szervének és minden polgárának kötelessége, hogy az alkotmányt és az alkotmányos jogszabályokat megtartsa és feladatkörében eljárva megtartassa. Ennek megfelelően az ügyészség feladata a törvényesség megtartásának segítése és ellenőrzése lett.

A törvény eredeti szövege az általános törvényességi felügyeletet illetően a következő rendelkezést tartalmazta: Az ügyészi tevékenység célja más szervekkel együttműködve a törvényesség védelme, ennek keretében elősegíti, hogy a Minisztertanácsnál alacsonyabb szintű államigazgatási szervek, a tanácsok és más – bíróságon kívüli – jogalkalmazó szervek, valamint az állampolgárok a törvény rendelkezéseit megtartsák.

A törvény ennek megfelelően szabályozta az ügyészi általános törvényességi felügyelet terjedelmét. Az ügyészi általános törvényességi felügyelet a Minisztertanácsnál alacsonyabb szintű államigazgatási hatóságok, a tanácsok általános érvényű rendelkezéseire és a jogalkalmazás körébe tartozó egyedi döntéseire terjedt ki. Kiterjedt ezen túlmenően a bíróságon kívüli jogvitát intéző szervek egyedi döntéseire, valamint a gazdasági és egyéb szerveknek a munkaviszonnyal és a szövetkezeti tagsági viszonnyal összefüggő egyedi döntéseire, továbbá a jogszabályok felhatalmazása alapján kiadott általános érvényű intézkedéseire.

Az ügyész jogosítványai az előző törvényerejű rendeletben szabályozottakhoz hasonlóak maradtak. A törvény ismerte az óvás, a felszólalás és a figyelmeztetés intézményét. Az óvást illetően az ügyésznek a rendelkezés végrehajtásának felfüggesztését lehetett indítványoznia.

E törvény is külön szabályozta a szabálysértési és rendészeti ügyekkel kapcsolatos ügyészi feladatokat. Újdonság volt, hogy az elzárással sújtható szabálysértés elkövetőjének 24 órát meghaladó tartamú őrizetbe vételéről az ügyészt értesíteni kellett, az elkövető három napon túli őrizetben tartásához ügyészi jóváhagyásra volt szükség. A szabálysértési ügyben benyújtott óvásnak változatlanul halasztó hatálya volt. Az elkövető terhére óvást csak a határozat jogerőre emelkedésétől számított hat hónapon belül lehetett benyújtani.

A rendszerváltozás után

A rendszerváltozás óta az ügyészségi szakágak közül, tartalmát illetően az általános törvényességi felügyelet ment át a legnagyobb változáson. Ezt az ügyészi szakterületet több törvény érintette: az 1997. évi LXX., az 1998. évi XXXII., az 1990. évi LXV., a 2001. évi XVIII., XXXI. és LXXXI. törvény. Az 1997. LXX. törvény megváltoztatta a szakág elnevezését *ügyészi törvényességi felügyeletre*. Az ügyészségről szóló törvényben az ügyészi törvényességi felügyeletet illetően az „örkődnek” kifejezést az „elősegíti” kifejezés váltotta fel: elősegíti, hogy az állami szervek, a bíróságon kívüli jogalkalma-

zó szervek, a társadalom valamennyi szervezete, valamint az állampolgárok a jogszabályokat megtartsák [Ütv. 3. § (1) bekezdés g) pont]. A törvény, amikor az ügyészi szakág szervei hatályát határozta meg, viszont felügyeletről szövegezt [13. § (1) bekezdés].

Az ügyészség egyik alkotmányos feladata az lett, hogy a törvényesség védelme érdekében fellépjen akkor, ha az állami szervek megsértik a törvényeket. (Az ügyészség feladatának teljesítése során elősegíti a törvényesség érvényesülését. A feladat teljesítését a felügyelet eszközeivel végzi.)

A törvényességi felügyelet *szervi hatálya* kiterjedt

- a kormánynál alacsonyabb szintű államigazgatási szervek által kibocsátott jogszabályokra, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszközeire, valamint e szervek általános érvényű rendelkezéseire és a jogalkalmazás körébe tartozó egyedi döntéseire;
- a bíróságon kívüli, jogvitát intéző szervek egyedi döntéseire, valamint a gazdasági és egyéb szervek munkaviszonnyal (szolgálati viszonnyal) és a szövetkezeti munkaviszony jellegű jogviszonnyal összefüggő egyedi döntéseire, továbbá a jogszabályok felhatalmazása alapján kiadott általános érvényű intézkedéseire.

A törvényességi felügyelet *tárgyi hatálya* kiterjedt

- a jogalkotás körébe tartozó általános érvényű szabályokra;
- az egyes szerveknek a jogszabályok keretei között kiadott belső normáira;
- az államigazgatási jogalkalmazás körébe tartozó eljárásokra, intézkedésekre és döntésekre;
- a szabálysértési (bírságoló) hatóságok, valamint a bíróságon kívüli jogvitákkal kapcsolatos eljárásokra és határozatokra;
- a munkaviszonnyal (szolgálati viszonnyal) és a szövetkezeti munkaviszony jellegű jogviszonnyal összefüggő egyedi döntésekre;
- a törvénytől való mulasztásokra.

Az ügyészi törvényességi felügyelet határa volt az, hogy a szervek működése megfelel-e a hatályos jogszabályoknak, eljárásaik, döntéseik törvényesek-e. A döntések célszerűsége, gazdaságossága nem volt tárgya a felügyeletnek (operatív beavatkozás tilalma!).

A felügyelet szempontjából törvénytől való eltiltás volt tekinthető az olyan magatartás (tevékenység vagy mulasztás), határozat, intézkedés, amely ellentétes a jogszabályokkal, a jogszabályokon alapuló belső normákkal (például kollektív szerződés, alapszabály), valamint – a bírósági felülvizsgálat körébe

tartozó ügyekben – a Legfelsőbb Bíróság alsó bíróságokra is kötelező döntéseivel (például jogegységi határozat, elvi döntés).

A polgári jogi (magánjogi) tevékenységről

Az egyetemes jogtörténetből tudjuk, hogy az európai országoknak példaként szolgáló Franciaországban már a középkorban voltak az ügyészségnek magánjogi jogosítványai. Ezek az esetek, a jogaik érvényesítésére képtelen személyek jogvédelmét szolgálták.

Az ügyész polgári eljárásban való közreműködése a közérdek érvényesítésére más európai országokban is ismert és történelmileg nem idegen a magyar jogrendszerrel sem.

A királyi ügyész perbeli közreműködését – bizonyos szűk körben – a házassági jogról szóló 1894. évi XXXI. tc. honosította meg. A polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. tc. pedig az ügyész közérdekű perbeli közreműködését a házassági, a gyermek törvényességének megtámadási, a kiskorúsággal és az atyai hatalommal kapcsolatos, továbbá a gondnokság alá helyezési perekben kiszélesítette. Utóbbi esetben az úgynevezett árvaszéki ügyésznek keresetindítási joga volt.

A Pp. az ügyészi jogosítványokat a közjogi beavatkozás kivételes eszközeként kezelte a magánjogi viszonyokban. Egyedül a személyállapottal kapcsolatos pereket tekintette olyannak, amelyekben kivételként háttérbe szorult a felek rendelkezésének elve. Az ügyészt a házassági perek közül is csak a semmisségi perekben és a megtámadási perek egyikében – fejletlen kor miatti megtámadás – illette meg a keresetindítás. Beavatkozhatott azonban egyéb házassági perekbe és a gyermek törvényességét támadó perbe. Ilyenkor jogában állt az iratokat megtekinteni, indítványt tenni, a házasság fenntartása érdekében bizonyítást indítványozni, bizonyítékot felhozni és fellebbezni.

A Pp. megalkotása előtt felvetődött és vita tárgya volt, hogy nem volna-e célszerű a polgári perben az ügyész feladatává tenni annak vizsgálatát, hogy a bíróság az anyagi és eljárási jogszabályokat jól alkalmazta-e. Ezt az igényt a tudomány és a gyakorlat egyaránt elvetette. Az indok az volt, hogy a polgári per a felek rendelkezésére épül, a felek belátásától függ a per kimenetele.

Az ügyész polgári perbeli szerepét illetően gyökeres változást idézett elő a szocialista jogfelfogás, amely – alapvetően a szovjet jog mintájára – az ügyész polgári jogi tevékenységében döntő fordulatot hozott. A szocialista

rendelkezési elvvel nem volt összeegyeztethető az eljárásban közvetlenül érdekelt felek rendelkezési joga, a materiális fél keresetindítási monopóliuma, az ügyészt a törvények széles körű jogosítványokkal ruházták fel a keresetindítást és a perbeli fellépést illetően.

Az 1952. évi III. törvény (Pp.) – a centralizált szocialista államberendezkedés elvének megfelelően – a törvényesség őre funkcióhoz kapcsolódóan a polgári peres és nemperes eljárásokban is az ügyésznek törvényességi felügyeleti jogkört biztosított a bíróság tevékenységét illetően is. Ez megnyilvánult abban, hogy a Pp. szerint az ügyész jogosult volt a per tárgyára tekintet nélkül a perindításra, és a más által indított per bármely szakában és bármelyik fél érdekében a perben felléphetett. A házassági perek elsőfokú ítéleteit minden esetben közölni kellett az ügyésszel, s ezáltal megnyílt a fellebbezési határidő. A törvény törvényességi ellenőrzési jogot is adott az ügyésznek. Feljogosította, hogy az eljárást befejező vagy felfüggesztő határozat ellen kérelemre, vagy hivatalból perorvoslással éljen, ha a határozat jogszabályt sért.

Az I. Ütvr. az ügyész polgári jogi funkcióit – a szocialista jog felfogásának megfelelően – tovább szélesítette. Megerősítette az ügyész azon szerepét, hogy a bírósági eljárás törvényességének felügyeletét is ellátja. Az ügyészi felügyeletet a peren kívüli eljárásokra is kiterjesztette.

A II. Ütvr. már konkrétan rögzítette az ügyész polgári eljárásbeli feladatát és jogosítványait. A törvényerejű rendelet szerint az ügyészség köteles volt ügyelni arra, hogy a bíróságok által hozott határozatok megfeleljenek a törvényeknek. E feladat megvalósítása érdekében az ügyészek

- a polgári ügyekben keresetet (beadványt) nyújthattak be és eljárhattak a bíróság előtt, ha az ügy az állam, a szövetkezetek vagy társadalmi szervezetek fontos érdekeit érintette, vagy ha a felek valamelyike különleges állami védelemre szorult;
- megvizsgálhatták a bíróságok által polgári ügyekben hozott ítéletek és határozatok törvényességét;
- törvényben meghatározott módon óvást emelhettek a polgári ügyekben hozott törvényellenes vagy alaptalan határozatok ellen;
- indítványt tehettek a másodfokú bíróságok által tárgyalt polgári ügyekben.

Erre az időre esett a Ptk. megalkotása (1959. évi IV. törvény). A Ptk. vezette be az állam javára marasztalás intézményét. Ebben az eljárásban az ügyész joga volt a perindítás. Az intézmény azt a célt szolgálta, hogy az érvénytelen szerződés esetén a gazdagodást a bíróság az állam javára elvonja.

Az előzőekben már volt szó az alkotmány 1972. évi átfogó módosítása kapcsán arról, hogy a törvényességért viselt felelősséget illetően a felfogás megváltozott. Ez a változás hatással volt az ügyész polgári jogi tevékenységét szabályozó rendelkezésekre is. Az 1972. évi V. törvényben már szó volt arról, hogy a polgári eljárásban az ügyésznek a felek rendelkezési jogát tiszteletben kell tartania. Az igény már megjelent az ügyészi törvény politikai előkészítésekor is: „Az ügyész mind a keresetindítás, mind a perben való fellépés során tartsa tiszteletben a felek rendelkezési jogát, feltéve, hogy annak gyakorlása nem sérti a közérdeket, illetve más személyek jogos egyéni érdekeit...”⁴

A törvény szerint az ügyész *közreműködött* abban, hogy a bíróságok határozatai megfeleljenek a törvényeknek. E feladat megvalósítása érdekében az ügyész

- fontos állami vagy társadalmi érdekből, illetve, ha a jogosult bármely okból nem volt képes jogainak védelmére, polgári peres és nemperes eljárást indíthatott, valamint a törvényesség érdekében az eljárás bármely szakában felléphetett; a jogszabály szerint kizárólag meghatározott személy által érvényesíthető jog iránt azonban eljárást nem indíthatott; az eljárásban való részvétele esetén tiszteletben kellett tartania a felek rendelkezési jogát, feltéve, hogy annak gyakorlása a közérdeket vagy mások törvényes érdekeit nem sértette;
- bármely polgári ügy iratait magához kérhette annak megállapítása céljából, hogy az adott ügyben az eljárás és a határozat, illetve annak végrehajtása megfelel-e a törvényeknek;
- a törvényben meghatározott per- és jogorvoslással élhetett.

A törvényből elmaradt a felügyelet kifejezés, helyette az ügyész közreműködő lett.

Az 1972. évi Pp.-módosítás – 1972. évi 26. számú tvr. – mellőzte az ügyész értesítési kötelezettségét a beavatkozási lehetőséggel kapcsolatban. Helyette azt a szabályt hozta be, hogy az ügyészt akkor kellett értesíteni, ha ügyészi keresetindítás vagy fellépés lehetősége állt fenn. Mellőzte azt a szabályt, amely előírta a házassági, az apasági és a származási perekben hozott ítéletek ügyésznek való megküldését. Speciális keresetindítási jogot adott viszont az ügyésznek arra az esetre, ha az államigazgatási szerv, a munkaügyi

⁴ A szocialista ügyészi szervezet fejlődése a Magyar Népköztársaságban. Legfőbb Ügyészség, Budapest, 1978, 209. o.

vagy a szövetkezeti tagsági vitát elbíráló szerv a határozata ellen benyújtott óvással nem értett egyet.

A rendszerváltozás után

A rendszerváltozás utáni szabályozásra az Alkotmánybíróság 1/1994. (I. 7.) AB határozata volt döntő, jogállami hatással. Az Alkotmánybíróság az alkotmánnyal összhangban, a polgári eljárás elveire hivatkozva értelmezhetette az ügyész polgári eljárásban való közreműködését.

A kiindulópont az alkotmány volt. Az alkotmány 51. § (3) bekezdése a törvényesség megtartása és védelme érdekében általánosságban ügyészi közreműködést írt elő. Az alkotmányos rend, az állampolgárok (és szervezeteik) jogainak és törvényes érdekeinek védelme és garantálása az ügyészségnek is feladata volt.

Az ügyész keresetindítási jogát illetően az Alkotmánybíróság elvi élel rámutatott, hogy az a fél rendelkezési jogával függ össze. A feleket megillető rendelkezési jog azt jelenti, hogy a fél anyagi és eljárási jogaival szabadon rendelkezik, mindenkinek szabadságában áll anyagi jogainak eljárási érvényesítése, a bíróság igénybevétele, peres vagy nemperes eljárás kezdeményezése is.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a fél rendelkezési joga eljárásjogi értelemben az alkotmányos önrendelkezési jog egyike. A fél rendelkezési jogának ügyész általi „helyettesítése” ezt az alkotmányos jogot sérti. Sérti az egyén önrendelkezési jogát az általános ügyészi keresetindítási jog, amelynek alapján az ügyész fontos állami vagy társadalmi érdekből a fél helyett keresetet indíthat. Az általános felhatalmazás alapján ugyanis egyáltalán nem zárható ki, hogy az ügyész bármely ügyben az egyén kifejezett akarata ellenére éljen keresetindítási jogával. Az önrendelkezési jog az egyén autonómiáját az állami beavatkozásokkal szemben is védi.

Az Alkotmánybíróság szerint viszont nem alkotmányellenes a törvénynek az a rendelkezése, amely keresetindítási jogot ad az ügyésznek akkor, ha a jogosult jogainak védelmére nem képes. Az Alkotmánybíróság szerint az ügyésznek kötelessége az állampolgárok jogainak és törvényes érdekeinek védelme és biztosítása. A jogok védelmére képtelen fél alanyi jogainak oltalmazása az állam alkotmányos kötelezettsége.

Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek ítélte az ügyész korlátozás nélküli perbeli részvételi jogát. Az indokolás szerint e jog sérti a felek ma-

gánaautonómiáját, és a diszkrecionális indítványtételi jogosultság az önrendelkezés alkotmányos jogába való megengedhetetlen állami beavatkozás.

Az Alkotmánybíróság ugyanezen okból alkotmányellenesnek ítélte az ügyész általános fellebbezési jogát és azt a jogát, hogy bármely polgári peres iratba betekinthesse.

Az Alkotmánybíróság döntése után az ügyész a felek rendelkezési jogának tiszteletben tartása mellett keresetet indíthatott, ha a jogosult jogainak védelmére bármely okból nem volt képes. Nem indíthatott keresetet olyan jog iránt, amelyet csak jogszabályban meghatározott személy vagy szervezet érvényesíthet [Ütv. 10. § (2) bekezdés b) pont; Pp. 9. § (1) bekezdés].

Az előző pontban említett általánosan megfogalmazott keresetindítási jogon kívül az ügyésznek különböző törvények nevesítve tesznek lehetővé keresetindítási jogot. Ennek oka a közérdek. E törvények közül példaként csak néhányat (meg kell jegyezni, hogy az itt felsorolt esetekben az ügyészt – közérdekből – ma is megilleti a kereset indítási jog):

- az ügyész a házasság érvénytelenítése iránt pert indíthat;
- az ügyész is kérheti a korlátozottan cselekvőképes vagy cselekvőképtelen személy gondnokság alá helyezését, és keresetet indíthat a gondnokság alá helyezés megszüntetésére;
- az ügyész keresetet indíthat a semmis szerződéssel a közérdekben okozott sérelem megszüntetése érdekében a szerződés semmisségének megállapítása iránt;
- az alapítvány törvénysértése esetén az ügyész a bírósághoz fordulhat;
- az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény 14. § (2) bekezdése szerint a párt törvénysértése esetén az ügyész keresetet indít a párt ellen. Ugyane törvény szerint a társadalmi szervezet működése felett az ügyészség a rá irányadó szabályok szerint törvényességi felügyeletet gyakorol. Ha a működés törvényessége másként nem biztosítható, az ügyész a bírósághoz fordulhat. (Példa erre, amikor az ügyészség közérdekből a Magyar Gárda feloszlata érdekében a bírósághoz fordult.);
- a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény szerint a bíróság az ügyészség indítványára megállapítja a párt megszűnését, ha tevékenységével felhagy és vagyonáról nem rendelkezik. A bíróság az ügyészség indítványára megállapítja a párt működésének megszűnését, ha a párt egymást követő két általános országgyűlési képviselő-választáson nem állít jelöltet;

- a használati minták oltalmáról rendelkező 1991. évi XXXVIII. törvény 37. § (2) bekezdése szerint a mintaoltalom megadása és megsemmisítése kérdésében hozott határozat megváltoztatását a bíróságnál az ügyész is kérheti;
- a Munkavállalói Résztulajdonosi Programról szóló 1992. évi XLIV. törvény szerint a szervezet felett az ügyészség felügyeletet gyakorol, s ha a működés törvényessége másként nem biztosítható, az ügyész a bírósághoz fordulhat;
- a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 9. § (2) bekezdése szerint termőföld tulajdonjogára vonatkozó szerződés vagy szerződési kilátás semmisségének megállapítása iránt az ügyész pert indíthat;
- a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény 6. § (3) bekezdése szerint a szabadalom megadása és megsemmisítése kérdésében hozott határozat megváltoztatását az ügyész is kérheti a bíróságnál;
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 109. § (2) bekezdése szerint környezeti veszélyeztetés esetén az ügyész is jogosult keresetet indítani a tevékenységtől való eltiltás, illetve a környezet-veszélyeztető tevékenységgel okozott kár megtérítése iránt;
- a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 81. § (4) bekezdése alapján a társadalom nagy csoportjainak életkörülményei romlásából fakadó nem vagyoni kár megtérítése iránt keresetet az ügyész indíthat;
- a védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról rendelkező 1997. évi XI. törvény 77. § (3) bekezdése szerint a védjegy lajstromozása és törlése kérdésében hozott határozat megváltoztatását az ügyész is kérheti a bíróságtól;
- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 59. § (1) bekezdése szerint a közérdekből okozott sérelem megszüntetése érdekében az építésügyi hatóság másodfokú határozatát a felek számára nyitva álló határidő alatt az ügyész is megtámadhatja keresettel;
- a cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény 46. § (1) bekezdése szerint az ügyész is jogosult pert indítani a bejegyző végzés hatályon kívül helyezése iránt;
- a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 39. § (1) bekezdése szerint az ügyész is jogosult pert indítani a fogyasztók széles körének védelme, illetve a jelentős nagyságú hátrány kiküszöbölése érdekében;
- az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXXVIII. törvény 44. § (2) bekezdése szerint az állatok kíméletére és védelmére vonatkozó jogszabályok megsértése esetén az ügyész is jogosult keresetet indítani a tevékenységtől való eltiltás, illetve a tevékenységgel okozott kár megtérítése iránt;
- a sportról szóló CXLV. törvény 31. § (3) bekezdése szerint az ügyész a törvényben meghatározott célból keresetet indíthat;

- a formatervezési minták oltalmáról szóló 2001. évi XLVIII. törvény 61. § (3) bekezdése szerint a minta megadása és megsemmisítése kérdésében hozott határozat megváltoztatását az ügyész is kérheti a bíróságtól;
- a tőkepiacról szóló 2001. évi LXX. törvény 207. § (1) bekezdése szerint az ügyész pert indíthat a kibocsátó és a befektetési szolgáltató, illetőleg a bennfentes személy ellen a félrevezető tájékoztatással forgalomba hozott értékpapírra vonatkozó vagy bennfentes kereskedelemmel létrejött szerződés érvénytelenségének megállapítása iránt.

Az ügyész magánjogi tevékenységéről – 2013. január 1. napjáig – a 7/1996. (ÜK.7.) LÜ utasítás rendelkezett. Ez az utasítás szabályozta a keresetindítás eseteit is.

Az ügyész keresetet indíthatott

- akkor, ha a jogosult jogainak védelmére bármely okból nem volt képes;
- az állam javára kizárólag vagy más jogosult mellett feljogosítja;
- az állam javára marasztalás esetén;
- szerződés semmisségének megállapítása iránt a közérdekben okozott sérelem megszüntetése érdekében.

Természetes személy javára akkor volt indokolt a keresetindítás, ha személyi körülményei vagy más ok miatt az alapvető jogait érintő pert a személy maga nem tudta megindítani, vagy igényének érvényesítése nagyobb nehézségbe ütközött. Ehhez az ügyésznek az eset összes körülményét mérlegelnie kell, beleértve a helyi viszonyokat is.⁵

Nem indíthatott az ügyész keresetet olyan jog iránt, amelyet csak jogszabályban meghatározott személy vagy szervezet érvényesíthet. Végül nem indíthatott keresetet olyan esetben, amikor az igény egyszerűbb, illetve rövidebb időtartamú eljárás útján is érvényesíthető.

A keresetindítás előtt az ügyésznek körültekintően kellett eljárnia, össze kellett gyűjtenie és ellenőriznie kellett a bizonyítékokat. Meg kellett hallgatnia a jogosultat, a jogosult képviselőjét, az alperesként perbe vonandó személyt, jogi személy esetében (például alapítvány, közalapítvány, társadalmi szervezet, gazdálkodó szervezet) annak képviselőjét, meg kellett tekintenie a helyszínt, okiratot, szakértői véleményt szerezhetett be, és tájékozódhatott arról, hogy a

⁵ Lásd erről a Legfőbb Ügyészség Magánjogi Főosztályának és a Nyomozás-felügyeleti Főosztályának PLÜ 30.291/1999. és NF. 371/1999. számú intézkedését az úgynevezett lakásmaffiaüggekkel összefüggésben.

tanúvallomásokkal milyen tényeket lehet bizonyítani. Ez az előkészítő eljárás azonban nem bizonyítási eljárás, pusztán tájékoztató jellegű eljárás volt.

Abban az esetben, ha az ügyész perbeli részvételét megalapozó körülmények álltak elő, az ügyész jogosult volt a polgári perben, annak bármely szakában fellépni. Ilyen körülményekről általában a bíróság értesítette az ügyészt. Ilyen esetben a perbeli fellépés csak kivételesen volt mellőzhető. A perbeli fellépést az ügyész a bíróságnál írásban jelentette be. A fellépésbejelentéssel egyidejűleg az ügyésznek elő kellett terjesztenie érdemi indítványát is.

Az ügyész a másodfokú eljárásban is felléphetett akkor, ha az elsőfokú eljárásban fellépett, a fellépésre okot adó körülmények a másodfokú eljárásban álltak elő, a fellépés feltételeinek fennállásáról az ügyészt a másodfokú bíróság értesítette.

Az ügyész a más által indított perbe – ha a per megindítására ő is jogosult lett volna – a felperes pertársaként is perbe léphetett. Ennek lehetőségéről a fél kérelmére vagy a bíróság értesítése alapján szerezhette tudomást. A más által indított perbe való belépésre általában akkor kerülhetett sor, ha az ügy jellege, az érvényesített igény jelentősége indokolta.

Az utasítás külön kihangsúlyozta a felek rendelkezési jogának tiszteletben tartását. Ha valamely percselekményhez a felek kölcsönös megegyezésére, közös kérelmére vagy az alperes hozzájárulására volt szükség, az ügyész hozzájáruló nyilatkozatát csak közérdekből, vagy más személy törvényes érdekének védelme céljából tagadhatta meg. Ha a felek a jogvitát egyezséggel kívánták befejezni, az egyezség jóváhagyását az ügyész csak akkor ellenezhette, ha az egyezség nem felelt meg a jogszabályoknak.

Ha az ügyész a perben részt vett, az elsőfokú bíróság határozata ellen – amennyiben a törvény nem zárta ki – fellebbezéssel (csatlakozó fellebbezéssel) élhetett.

A jogerős ítélet ellen az ügyész, ha az alapeljárásban részt vett, perújítási kérelmet terjeszthetett elő.

Az ügyész azokban az ügyekben, amelyekben félként részt vett vagy fellépett, a jogerős ítélet és jogerős végzés felülvizsgálatát kérhette a Legfelsőbb Bíróságtól.

Hatályos szabályozás

A 2010. évi országgyűlési választások után megalakuló Országgyűlés és kormány az állam tevékenységét illetően az igazságszolgáltatás szervezetére és

funkciójára – köztük az ügyészi szervezetre és feladatára – kiterjedően alapvető kérdésekre törvények sorát alkotta meg. Mindenekelőtt az alkotmány helyett megalkotta Magyarország Alaptörvényét. Az alaptörvényt az Országgyűlés 2011. április 18-án fogadta el, s 2011. április 25-én hirdette ki, 2012. január 1-jén lépett hatályba. (Ezt azért kell megjegyezni, mert a hazai jogalkotásban egyedülként az alaptörvény sorszám nélkül került be a honi jogtárba.) A Országgyűlés az alaptörvény megalkotása után az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódóan – az ügyészségről és témánkat az ügyész közigazgatási tevékenységét is érintő – törvényeket alkotott. Így törvény született a jogalkotásról (2010. évi CXXX. törvény), a bíróságok szervezetéről és működéséről (2011. évi CLXI. törvény), az ügyészségről (2011. évi CLXIII. törvény), a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértés nyilvántartási rendszerről (2012. évi II. törvény).

Ügyészi funkciók az alaptörvényben

Az alaptörvény 29. cikke szerint

- a legfőbb ügyész és az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként az állam büntetőjogi igényét érvényesíti;
- az ügyészség üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben;
- elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését.

A legfőbb ügyész és az ügyészség törvényben meghatározottak szerint

- jogokat gyakorol a nyomozással összefüggésben;
- képviseli a közvédat a bírósági eljárásban;
- felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett;
- törvény által meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.

Az alaptörvény az ügyészség funkciói (az ügyészségen meghonosodott kifejezéssel ügyészségi szakágak) közül csak a klasszikus büntetőjogi feladatokat említi (nyomozás, nyomozásfelügyelet, vádképviselés és büntetés-végrehajtási felügyelet). Nem nevesíti viszont az ügyészség büntetőjogi tevékenységén kívüli feladatokat. Az úgynevezett köztársasági alkotmány – a többször módosított 1949. évi XX. törvény 51. § (3) bekezdés – az ügyészség büntetőjogi feladatain kívüli funkcióit illetően a következő rendelkezést tartalmazta: az ügyészség közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki megtartsa a

törvényeket, törvénytörés esetén – törvényben meghatározott esetekben és módon fellép a törvényesség védelmében. (Ekkor már nem szerepelt a felügyelet kifejezés, az ügyészség közreműködő lett a törvényesség érvényesülésében.) Az alkotmányozó – az alaptörvény megalkotója – azt a megoldást választotta, hogy az ügyészség büntetőjogi tevékenységén kívüli feladatait a jogalkotásra, az egyes törvényekre bízta. Ilyen törvény egyebek között az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (új Ütv.).

Ügyészségi funkciók az ügyészségről szóló törvényben

Az új Ütv. 1. § (1) bekezdése az ügyészség büntetőjogi feladatait rögzíti. (Az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként az állam büntetőigényét a büntetőeljárásról szóló törvényben meghatározott feltételek szerint irányítja, felügyeli, illetve elvégzi a vádat előkészítő nyomozási eljárást, képviseli a közvédelmet a bírósági eljárásban, felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett.) A törvény az ügyészség büntetőjogi feladatait illetően nem változott, szinte szó szerint megegyezik a régi szabályozással.

A törvény 1. § (2) bekezdése viszont az ügyészség büntetőjogi tevékenységén kívüli feladatait – a néhai általános felügyeleti, majd közigazgatási és a magánjogi tevékenységét – illetően merőben új szemlélettel foglalja össze: az ügyészség a közérdek védelme érdekében közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket. A jogszabályok megsértése esetén – törvényben meghatározott esetekben és módon – fellép a törvényesség érdekében. Ha a törvény másként nem rendelkezik, fellépésre akkor köteles, ha a törvénytörés megszüntetésére hivatott szerv az alaptörvényben, valamint törvényben és más jogszabályban vagy közjogi szervezetszabályozó eszközben meghatározott kötelezettsége ellenére a szükséges intézkedést nem teszi meg, vagy ha a törvénytörésből eredő jogsérelem elhárítása érdekében azonnali ügyészi intézkedésre van szükség.

A törvény szövegéből kiindulva kijelenthető, hogy az alaptörvény és az új Ütv. hatálybalépésével hat évtized után korszakváltás következett be az ügyészség büntetőjogon kívüli hatáskörének szabályozásában.⁶ Ezzel összefüggésben a törvény általános indokolása szerint: az új szabályozás szakít az ügyészi törvényességi felügyelet hagyományos fogalmával. Az ügyész a jövőben elsősorban az igazságszolgáltatás közreműködőjeként – törvényben

⁶ Varga Zs. András: Az Alaptörvény és az ügyészség közjogi hatáskörei. Magyar Jog, 2012/3., 136. o.

garantált perindítási, fellépési jogával – gyakorolja közjogi hatásköreit. Az ügyészség a közérdek fokozott érvényesítését, s ennek részeként a jogvédelmet tekinti meghatározó sajátosságának. Változás, hogy az ügyészség a jövőben nem általános panasz fórum, hanem csak az ügy érdemére kiható, az érintett jogviszony alapjait érintő törvénysértés esetén jár el. A törvény szakít azzal a szovjet jogi felfogással, hogy az ügyészség általános, külső törvényességi felügyelője a közigazgatásnak, az általános felhatalmazás helyett pontosabban határozza meg az ügyészség közjogi hatáskörét. A tevékenység középpontjába a közérdek védelmét állítja azzal, hogy az ügyészség a közérdekvédelmi feladatainak teljesítésével elősegíti, hogy a hatósági jogkört gyakorló, illetve a bíróságon kívüli jogvitát intéző szervek a jogszabályok rendelkezéseit betartsák [új Ütv. 2. § (1) bekezdés g) pont].

A közérdekről, a közérdekvédelemről

A jogtudomány szerte Európában hosszú ideje keresi a közérdek fogalmát. A tudomány azonban a fogalmat illetően nem tudott közös nevezőre jutni. A Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézete 2008-ban tizennyolc tanulmányból álló kötetet jelentetett meg a témában⁷. A kötet egyik tanulmánya⁸ miután bemutatja a francia, a spanyol, a skót és az angol joggyakorlatot, arra a következtetésre jut, hogy a jog a közérdek tartalmának meghatározására csak egészen kivételes esetben vállalkozik. A jogtudományban egyetértés van viszont abban, hogy a közérdekfogalom a jog, illetve a jogtudomány központi kategóriája, amelynek meghatározására a tudomány mindig is törekedett.⁹ *Bódig Máttyás* szerint a közérdek fogalmának tisztázása alapvetően nem jogelméleti, hanem inkább politikai, filozófiai probléma.¹⁰ Szerinte a közérdek olyan fogalom, amely mindig emberek közötti kapcsolatok, konkrétan közösségek vonatkozásában jelenik meg, és vannak olyan közösségek, amelyek esetében a közérdek tartalmát illetően csak igen absztrakt szinten tudják megfelelően megragadni, s ez a fogalmat illetően némi bizonytalanságot okoz.¹¹ A

7 Szamel Katalin (szerk.): *Közérdek és közigazgatás*. MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2008

8 Temesi István: Szemelvények a közérdek fogalma meghatározásának köréből. In: Szamel Katalin (szerk.): i. m. 107–122. o.

9 Szamel Katalin: A közigazgatás közérdekűségének elvi jelentőségéről és gyakorlati használhatóságáról. In: Szamel Katalin (szerk.): i. m. 24. o.

10 Bódig Máttyás: Jogelméleti és politikai filozófiai reflexiók a közérdek fogalmáról. In: Szamel Katalin (szerk.): i. m. 33. o.

11 Uo. 37. o.

szerző a közérdek meghatározásába bevonja a közjó fogalmát is. Szerinte „*A közjó olyan általános feltételek sora, amelyek előnyösek mindenkinek (a közösség minden tagjának). A közérdek pedig annak megtételében nyilvánul meg, ami a lehető leghatékonyabban biztosítja azokat a feltételek, amelyek mindenkinek szükségesek céljai követésére, illetve amelyek megvalósítása előnyös lesz mindenkinek.*”¹²

A közérdekvédelem szorosan a jogalkalmazáshoz kapcsolódik. A közérdek egyik hordozója a tételes jog. Ahogy *Kántás Péter* írja: a közérdekvédelem a közigazgatás specifikuma.¹³ A közigazgatás működésének alapja ugyanis a közfeladatok megvalósításának törvényes és eredményes intézése, az ehhez szükséges feltételek megteremtése.

Az ügyészség közérdekvédelmi tevékenységének funkciója immár nem őrködés, nem felügyelet, hanem jogállami garancia a tételes jogban megnyilvánuló közérdek érvénysülésére, törvénysértések megelőzésére, az esetleg bekövetkezett jogszabálysértések kiküszöbölésére. A jogellenesség megítélésénél segíti az eligazodást az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól szóló 3/2012. (I. 6.) LÜ utasítás, amely szerint törvényellenesnek tekinthető az olyan magatartás (tevékenység vagy mulasztás), döntés vagy intézkedés, amely ellentétes az alaptörvénnyel, a jogszabállyal, az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó kötelező jogi aktusával, az Alkotmánybíróság határozatával, a Kúria jogegységi határozatával, a közjogi szervezetszabályozó eszközzel, továbbá a jogszabályi keretek között kiadott belső normával (például alapszabály).

Az ügyészség közrendvédelmi feladatai és eszközei

Az ügyészség közrendvédelmi feladatairól az új Ütv. 26–30. §-a, valamint a törvény felhatalmazása alapján kiadott, az ügyészség közrendvédelmi feladatairól rendelkező 3/2012. (I. 6.) LÜ utasítás tartalmazza.

Az ügyész a közérdekvédelmi tevékenység keretében

- peres és nemperes eljárást, valamint a törvényben szabályozott egyéb eljárást indít és kezdeményez, illetve azokban részt vesz;
- a tudomására jutó jogsértés vagy jogsértő mulasztás esetén ellenőrzi a hatósági jogkört gyakorló, illetve a bíróságon kívüli jogalkalmazó szervek bi-

¹² Uo. 39–40. o.

¹³ Kántás Péter: A közérdek fogalma a közigazgatásban. In: Szamel Katalin (szerk.): i. m. 64. o.

- róság által felül nem vizsgált jogerős vagy végrehajtható egyedi döntéseinek, valamint hatósági intézkedéseinek és eljárásainak törvényességét;
- törvényben meghatározott szervezetek és szervek eljárása, döntései és működése felett törvényességi ellenőrzést gyakorol;
 - közreműködik abban, hogy az igazságszolgáltatás elérhető legyen azok számára is, akik jogaik érvényesítésére vagy védelmére fogyatékoságuknál, koruknál, helyzetüknél fogva, vagy bármely okból nem képesek;
 - közreműködik abban, hogy a jogszabályokat a bírósági eljárásokban helyesen alkalmazzák, ezzel összefüggésben részt vesz a joggyakorlat továbbfejlesztésében és az egységes ítélkezési gyakorlat megteremtésében.

Látható, hogy – az alaptörvény rendelkezésével összhangban – a normaszövegből eltűnt a felügyelet kifejezés, helyette az ellenőrzi, közreműködik, részt vesz kifejezések jelennek meg.

Ügyészi részvétel peres és nemperes eljárásokban

Az ügyészség magánjogi tevékenységét illetően az Alkotmánybíróság idézett határozata – 1/1994. (I. 7.) AB határozat – elvi élel mutatott rá arra, hogy a jogállamban szükség van ilyen irányú ügyészi tevékenységre. A jogalkotó ezért az új ügyészi törvény megalkotásakor az ügyészség magánjogi tevékenységének szabályozásánál abban a helyzetben volt, hogy csak követnie kellett az Alkotmánybíróság határozatában írtakat.

Az ügyész változatlan feltételek mellett vehet részt a peres és nemperes eljárásokban, ellenőrzi a jogi vagy jogi személyiséggel nem bíró szervezetek működését. Emiatt a peres és nemperes eljárásokban való ügyészi részvétel szabályai lényegében nem változtak, változatlanul érvényesek a tanulmány előző fejezetében e kérdéstről írtak. E helyen is ki kell emelni, hogy az ügyész köteles tiszteletben tartani a felek rendelkezési jogát, és a jogi személy működésének ellenőrzése nem terjedhet ki a jogi személy gazdálkodására, döntéseinek célszerűségi, szakmai szempontú ellenőrzésére, illetve olyan ügyekre, amelyekben bíróság vagy más hatóság eljárásának van helye.

Szemléletváltásra lehet következtetni viszont abból a tényből, hogy míg korábban az ügyészség közigazgatási és magánjogi tevékenységének szabályairól külön legfőbb ügyészi utasítás rendelkezett, az új ügyészi törvény hatálybalépésével az egykori két ügyészi szakágra vonatkozó előírások egy leg-

főbb ügyészi utasításban jelennek meg, az ügyészség közrendvédelmi feladatairól szóló 3/2012. (I. 6.) LÜ utasításban.

Az ügyészség magánjogi tevékenységében a közérdekűséget jeleníti meg az új Ütv. 27. § (5) és (6) bekezdése, amikor kimondja, hogy törvény perindításra jogosíthatja az ügyészt különösen

- a nemzeti vagyonnal történő rendelkezéssel;
- a közpénzek jogszerűtlen felhasználásával;
- a semmis szerződéssel a közérdekben okozott sérelem megszüntetésével;
- a közhiteles nyilvántartásba bejegyzett adatokkal;
- a környezet, természet és termőföld védelmével;
- magánszemélyek fogyasztói szerződésai megtámadásával;
- családi jogállás megváltoztatásával összefüggésben.

Az ügyész által indított ilyen perekben a közérdekűséget maga a törvény vélelmezi.

A keresetindítás esetei

Az ügyész keresetet indíthat, ha jogszabály erre kizárólag vagy más jogosult mellett feljogosítja. (Azokat a törvényeket, amelyek az ügyészt keresetindításra feljogosítják, a tanulmány korábbi részében már felsoroltam.)

Más személy javára általában akkor indokolt keresetindítás, ha személyi körülményei vagy más ok miatt alapvető jogait érintő pert maga nem tudja megindítani, vagy igényének érvényesítése nagyobb nehézségbe ütközik.

Szerződés semmisségének megállapítása iránt az ügyész a semmis szerződéssel a közérdekben okozott sérelem megszüntetése érdekében indíthat pert. A közérdeksérelem alapját a társadalom egészének vagy valamelyik csoportjának sérelme, a jogsértés súlya, jellege, vagyoni és nem vagyoni következményei adhatják.

Nem indíthat az ügyész keresetet olyan jog iránt, amelyet csak jogszabályban meghatározott személy vagy szervezet érvényesíthet.

Abban az esetben, ha folyamatban lévő perben vetődik fel az ügyész részvételét megalapozó körülmény, az ügyész jogosult a polgári perben fellépni. Erről általában a bíróság értesítése vagy a fél kérelme alapján értesül az ügyész.

Az ügyész által indított perben, valamint a perbeli fellépés esetén az ügyészt megilletik mindazok a jogok, amelyek a felet, azonban egyezséget nem köthet, jogról lemondó, illetve jogot elismerő nyilatkozatot nem tehet.

A jogi személy működése törvényességének ellenőrzése

A jogi személy vagy jogi személyiséggel nem bíró szervezet működése ellenőrzésének célja az, hogy

- a jogi személy belső szabályzatai megfelelnek-e a jogszabályoknak, illetve a jogi személy magasabb szintű szabályzatainak (jogi ellenőrzés);
- a jogi személy szerveinek működése, döntései megfelelnek-e a jogszabályoknak, a létesítő okiratoknak (alapszabály, alapító okirat) és belső szabályzatainak (működés-ellenőrzés). Fő szabályként a működés-ellenőrzés nem terjed ki a jogi személy gazdálkodására, döntéseinek célszerűségi, szakmai szempontú ellenőrzésére, illetve olyan ügyekre, amelyekben egyébként bírósági vagy más hatósági eljárásnak van helye. Ez alól a tilalom alól törvény adhat felmentést.

Az ellenőrzés módszere: hivatalból vagy hivatalosan tudomásra jutó tények, adatok alapján elrendelt vizsgálat.

Egyes hatósági eljárásokhoz és intézményekhez kapcsolódó ügyészi feladatok

Az új Ütv. 29. § (1) bekezdése szerint az ügyész ellenőrzi a közigazgatási hatósági eljárások, valamint a bíróságon kívüli más jogalkalmazó szervek által hozott egyedi, bíróság által felül nem bírált jogerős vagy végrehajtható döntések, valamint hatósági intézkedések törvényességét. A törvény szerint az ügyészség – az ügyész – immár nem általános törvényességi felügyelője a közigazgatásnak, hanem az egyedi döntések törvényességének ellenőre. A törvény határt szab a törvénysértés orvoslásának. Fő szabályként az ügyész a közigazgatási hatósági döntés érdemére kiható törvénysértés esetén a jogerőre emelkedéstől vagy a végrehajtás elrendelésétől számított legfeljebb egy éven belül intézkedhet.

A közérdekvédelmi tevékenység módszerei

Részvétel a jogalkotásban

Az alaptörvény és a törvények szerint a legfőbb ügyész aktív részese lehet a jogalkotásnak:

- jogszabály tervezetéről – kivéve az önkormányzati rendelet tervezetét – véleményt nyilváníthat, az ügyészség jogállását, feladatkörét érintő jogsza-

- bályok tervezetéről véleményt nyilvánít [új Ütv. 11. § (2) bekezdés f) pont].
Az önkormányzati testületek rendeleteinek tervezeteiről – felkérésre – a helyi ügyészségek nyilváníthatnak véleményt;
- törvény kezdeményezésére, illetve rendelet és közjogi szervezetszabályozó eszköz kibocsátására jogosult szervnél jogszabály, illetve közjogi szervezetszabályozó eszköz alkotását, módosítását vagy hatályon kívül helyezését kezdeményezheti [új Ütv. 11. § (2) bekezdés g) pont];
 - kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál jogszabálynak az alaptörvényvel való összhangjának vizsgálatát [alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont; új Ütv. 11. § (2) bekezdés i) pont];
 - jogegységi eljárást kezdeményezhet a Kúria előtt [új Ütv. 11. § (2) bekezdés d) pont].

Az ügyészség belső rendje lehetővé teszi a területi ügyészségeknek, s ezen keresztül bármelyik ügyésznek, hogy az indokok megjelölésével előterjesztést tegyen a legfőbb ügyésznek arra, hogy éljen a törvényben garantált jogával.

Iratbetekintés, adatkérés

Az ügyész a közérdekvédelmi feladatai teljesítése folyamán a bíróságok és a bíróságon kívüli jogalkalmazó szervek eljárásaiban keletkezett iratokba, az általuk vezetett nyilvántartásokba – az adatvédelmi szabályokat betartva – korlátozás nélkül betekinthez, azokról másolatot, adatszolgáltatást kérhet. Az iratok beszerzésén túlmenően a tényállás tisztázása érdekében a kérelmezőt, az ellenérdekű felet meghallgathatja, felvilágosítást kérhet attól, akiről feltehető, hogy a vizsgált ügyről érdemi tudomása van.

Elővezetés jóváhagyása közigazgatási ügyben

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXI. törvény 29. § (6) bekezdése szerint a közigazgatási jogkörben elrendelt elővezetés foganatosításához ügyészi jóváhagyás szükséges. Az elővezetés személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés. Ezért a végrehajtása előtt alapos ellenőrzést igényel. Az ügyésznek – egyebek között – a következőket kell vizsgálnia: az eljárás megindításának volt-e alapja; az idézés időpontjában van-e még alapja; az idézés szabályos volt-e (az iratok szerint a kézbesítés igazolható, a kézbesítési határidőt betartották-e); az idézett személy az idézésnek eleget tett-e; távolmaradását nem igazolta-e).

Ügyészi vizsgálat

Az ügyészi vizsgálat az új ügyészi törvény hatálybalépésével az évtizedek óta meghonosodott fogalomtól eltérő tartalmat kapott. Maga a törvény a közérdekvédelem körében két helyen említi a vizsgálatot. A 26. § (2) bekezdése szerint az ügyész – törvény eltérő rendelkezésének hiányában – intézkedésének megalapozása érdekében hivatalból vizsgálatot folytat, ha a tudomására jutott adat vagy más körülmény megalapozottan súlyos törvénysértésre, mulasztásra vagy törvénysértő állapotra utal. A 29. § (1) bekezdése szerint az ügyész ellenőrzi a közigazgatási hatóságok, valamint a bíróságon kívüli más jogalkalmazó szervek által hozott egyedi, bíróság által felül nem bírált jogerős vagy végrehajtható döntések, valamint hatósági intézkedések törvényességét. Míg korábban a vizsgálatnak általános fogalmát értették, célja valamely jogszabály alkalmazási folyamatának, alkalmazása törvényességének ellenőrzése volt, addig jelenleg az egyedi ügyben a tájékozódás eszköze az ügyészi intézkedés megalapozásához. A törvény a törvénysértés fokozatának, minőségének megítélését az ügyészre bízta. Az alaputasítás szerint – 2. § (1) bekezdés – törvényellenesnek tekintendő az olyan magatartás (tevékenység vagy mulasztás), döntés vagy intézkedés, amely ellentétes az alaptörvénnyel, a jogszabállyal, az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó kötelező jogaktsaival, az Alkotmánybíróság határozatával, a Kúria jogegységi határozatával, a közjogi szervezetszabályozó eszközzel, tovább a jogszabályi keretek között kiadott belső normával (például alapszabály). Ugyane szakasz második bekezdése viszont az ügyésznek azt írja elő, hogy a törvényesség helyreállítása érdekében a közérdek sérelmével járó súlyos törvénysértés esetén léphet fel. Véleményem szerint a törvényesség szempontjából a törvénysértésnek nem lehetnek fokozatai, ezért minden olyan anyagi vagy eljárási jogsértést, amely az eljárás alanyainak érdekét sértette vagy veszélyeztette, orvosolni kell.

(Az új szabályozás következtében az utóvizsgálat és a vizsgálatkezdemé-nyezés a jogtörténet részévé vált.)

A törvényességi kérelmek elbírálása

Az ügyészhez a közérdekvédelem körében intézett törvényességi kérelmek tárgya többirányú lehet. Irányulhat jogszabálysértő hatósági döntés, intézkedés ellen, mulasztás miatt, peres és nemperes eljárásokban való részvétel érdekében, más magánjogi intézkedésre, közérdekű bejelentésre, jogsértésre utaló jelzésre.

A kérelem elbírálásakor legelőször azt kell vizsgálni, hogy nincs-e kizáró ok. Az új Ütv. 5. § (4) bekezdése szerint ugyanis a kérelem elbírálása mellőzhető, ha azt nem határidőben, vagy nem a jogosult terjesztette elő, vagy a kérelmet változatlan tényállással az ügyészség már korábban elbírálta, vagy a kérelmező – a jogszabálynak megfelelő tájékoztatás ellenére – a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőséggel nem élt, továbbá ha a kérelmet a sérelmezett határozat jogerőre emelkedésétől, illetve a végrehajtás elrendelésétől számított egy éven túl nyújtották be. Az elbírálás mellőzéséről és annak okáról a kérelmezőt azonban írásban tájékoztatni kell.

Az alaputasítás előírása szerint a kérelmet haladéktalanul meg kell vizsgálni annak megállapítása céljából, hogy szükség van-e azonnali ügyészi intézkedésre. Azonnali ügyészi intézkedést igénylő kérelem esetén nyomban be kell szerezni az iratokat, és a kérelem elintézése iránt haladéktalanul intézkedni kell. A kérelmet az iratok beérkezésétől számított harminc napon belül kell elintézni. Ha az ügyész a kérelmet alaposnak találja, intézkedik, ha nem, a kérelmezőt – az indokok közlése mellett – írásban értesíti. A kérelmet elutasító döntésben a kérelmezőt tájékoztatni kell arról, hogy az értesítés kézhezvétele utáni nyolc napon belül a felettes ügyésztől a döntés felülvizsgálatát kérheti.

Intézkedések a közérdekvédelem körében

Fellépés

Az ügyész a törvényekben meghatározott közérdekvédelmi hatásköreit a törvénysértés kiküszöbölése érdekében elsősorban bírósági peres és nemperes eljárások megindításával, valamint hatósági eljárások kezdeményezésével, és jogorvoslat előterjesztésével gyakorolja. Az ügyészi keresetindítás szabályait az előzőekben már ismertettem.

Felhívás

A felhívás a törvénysértés kiküszöbölését szolgáló első számú ügyészi intézkedés. A felhívással az ügyész a feltáró, ellenőrző tevékenysége idején feltárt törvénysértés kiküszöbölése iránt intézkedik. Feltétele, hogy az ellenérdekű fél a fellépésre okot adó körülményt maga is orvosolni tudja. A felhívásban az ügyész hatvannapos határidő tűzésével indítványozza a törvénysértés megszüntetését, és erről tájékoztatást kér. A felhívásra adott válasz kétirányú

lehet: egyetértő vagy elutasító. Az első esetben a tájékoztatásnak tartalmaznia kell a törvénytörés orvoslására tett intézkedést. Az elutasító választ az ügyész bíróság előtti fellépése követheti.

Jelzés

Törvénytörésnek nem minősülő hiányosságra és az olyan csekély jelentőségű törvénytörésre, amely fellépést nem tesz indokolttá, az ügyész jelzésben hívja fel az illetékes szerv vezetőjének a figyelmét. Az ügyész kérheti, hogy az illetékes szerv vezetője a jelzéssel kapcsolatos álláspontról harminc napon belül értesítse.

Eljáráskezdeményezés

Az ügyész a jogszabályban írt feltételek megvalósulása esetén, a tényállástól függően büntető-, szabálysértési, közalkalmazotti, közszolgálati jogviszonyban és költségvetési szervnél munkaviszonyban álló személlyel szemben fegyelmi és hatósági, büntetés-végrehajtási ügyekben kártérítési eljárást kezdeményezhet. A címzett szerv a kezdeményezés tárgyában hozott érdemi döntését az ügyésznek köteles megküldeni [új Ütv. 5. § (1) bekezdés].

A szabálysértési ügyekkel kapcsolatos ügyészi feladatok

A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Sztv.) 43. § (1) bekezdése szerint az ügyész ellenőrzi a szabálysértési hatóságok eljárásának törvényességét, valamint törvényességi felügyeletet gyakorol a szabálysértési nyilvántartás felett. Az ügyészség közérdekvédelmi tevékenységére vonatkozó új felfogás a szabálysértési ügyekkel kapcsolatos feladatokra vonatkozó új szabályoknál is jelen van. Az ügyész immár nem felügyelője a szabálysértési eljárásoknak, hanem pusztán törvényességi ellenőre. Ne tévesszen meg senkit az a törvényi előírás, hogy az ügyész a szabálysértési nyilvántartás felett viszont felügyeletet gyakorol. Ugyanis az ügyészség e tevékenysége nem a közérdekvédelem, hanem a büntetés-végrehajtás törvényességének felügyelete körébe tartozik.

A törvényességi ellenőrzés jogának gyakorlásához az ügyésznek információhoz kell jutnia. Ennek módját a törvények biztosítják.

Az *Sztv. 83. § (3) bekezdése* előírja: ha a szabálysértési hatóság az eljárást azért szünteti meg, mert

- a cselekmény nem szabálysértés;
- az eljárás alapján nem állapítható meg a szabálysértés elkövetése;
- a szabálysértést nem az eljárás alá vont személy követte el;
- nem állapítható meg, hogy azt az eljárás alá vont személy követte el;
- nem állapítható meg az elkövető kiléte;
- büntethetőséget kizáró ok áll fenn (gyermekkor, beszámíthatóságot kizáró kóros elmeállapot, kényszer, fenyegetés, tévedés, jogos védelem, végszükség, magánindítvány hiánya);
- a cselekményt szabálysértési vagy büntetőeljárás, illetve közigazgatási eljárás keretében jogerősen elbírálták,

a határozatot az ügyésznek is meg kell küldeni.

Az elsődleges információ alapján, ha az ügyész a szabálysértési hatóság határozatát törvényességi szempontból aggályosnak tartja, beszerzi az eljárás iratait, s a döntés érdemére kiható jogszabálysértés esetén felhívással él a szabálysértési hatóságnál.

Ha a szabálysértési hatóság az ügyészi felhívást alaposnak tartja, döntését az ügyészi felhívásnak megfelelően nyolc napon belül orvosolja, azt visszavonja, vagy megváltoztatja, s erről az ügyészt tájékoztatja. A felhívás eredménytelensége esetén az ügyész a szabálysértési hatóság döntését a bíróság előtt támadhatja meg. Indítványában a törvénysértő határozat megváltoztatását vagy hatályon kívül helyezését indítványozhatja.

Az *Sztv. 98. § (1) bekezdése* szerint a szabálysértési hatóságnak az elővezetés kivételével a kényszerintézkedés tárgyában hozott, továbbá a feljelentést elutasító, illetve a szabálysértési eljárást megszüntető, valamint a kézbesítési vélelem megdöntésére irányuló kérelmet elutasító határozatával, illetve intézkedésével szemben az eljárás alá vont személy és képviselője, a sértett és képviselője, valamint a rendbírsággal sújtott személy panasszal élhet. A panaszt szóban vagy írásban a szabálysértési hatóságnál, de az ügyésznek címezve kell előterjeszteni. A panaszt először a szabálysértési hatóságnak kell érdemben elbírálnia, s csak akkor kell megküldeni az iratokkal együtt az ügyésznek, ha azt megalapozatlannak tartja.

Az ügyész tehát a szabálysértési eljárásban jogorvoslati fórum.

A sérelmezett határozatot vagy intézkedést az ügyész kizárólag törvényességi szempontból vizsgálja. Az ügyész

- a panaszt elutasítja, ha az elkésett, vagy alaptalan;

- ha a panasz alapos és az ügyben törvénysértés történt, a sérelmezett határozatot hatályon kívül helyezi; indokolt esetben a szabálysértési hatóságot az eljárás folytatására utasítja, ruházat, csomag és jármű átvizsgálása esetén megállapítja, hogy az intézkedés törvénysértő volt.

Az *Szvtv. 72. § (5) bekezdése* szerint a szabálysértési hatóságnak az elővezetés elrendeléséről az ügyészt haladéktalanul értesítenie kell. Az ügyész az elővezetést elrendelő határozat törvényességét az iratok egyidejű tanulmányozásával soron kívül köteles felülvizsgálni. Ha az elővezetés törvényi feltételei hiányoznak, az ügyész a döntést határozattal hatályon kívül helyezi. Az elővezetést az ügyészi állásfoglalásig nem lehet végrehajtani.

A szabálysértési hatóság jogerős (bírószak előtt meg nem támadott) határozata (mulasztása) ellen az ügyésznél törvényességi kérelmet lehet előterjeszteni. A kérelem tárgyában, ha jogi alapja van, az ügyész intézkedhet. A szabálysértési ügyben hozott bírósági határozatra az ügyész ellenőrzési joga nem terjed ki.

A megbízhatósági eljárásokkal kapcsolatos ügyészi feladatok

A 2010-es választások után megalakuló kormány programjában meghirdette a rendcsinálást, a jogellenes cselekmények következetes felderítését, az elkövetők szigorú felelősségre vonását. Külön foglalkozik a program a korrupcióval, annak visszaszorításával.

A kormány a programja megvalósítása érdekében, a rendcsinálás megvalósulásához több törvényjavaslatot terjesztett az Országgyűlés elé. Így a 2010. évi CXLVII. törvény az egyes rendészeti tárgyú és azokkal összefüggő törvények – egyebek között a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény – módosítására vonatkozott. Az Rtv. módosításával a jogalkotó a rendészeti szerveknél előforduló korrupció és más jogsértések megelőzésének teremtette meg a kibővített szervezeti kereteit, létrehozva a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatát helyébe lépő Nemzeti Védelmi Szolgálatot. A törvény felhatalmazása alapján a kormány megalkotta a 293/2010. (XII. 22.) kormányrendeletet a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzése és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról.

Az Rtv. szerint a Nemzeti Védelmi Szolgálat egyik feladata a védett állomány megbízhatósági ellenőrzése. A törvény szerint védett állomány a rendőrség; a büntetés-végrehajtási szervezet; az állami és hivatásos önkormányza-

ti tűzoltóság; a polgári védelem; a katasztrófavédelmi szervek; a Nemzeti Adó- és Vámhivatal; az Alkotmányvédelmi Hivatal; a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat hivatásos állományú tagjai; a felsorolt szervek, az idegenrendészeti hatóság, a menekültügyi hatóság és a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ kormánytisztviselői, valamint közalkalmazotti jogviszonyban álló tagjai; az eddig felsorolt szervek irányítását ellátó minisztériumoknak (Belügyminisztérium és Nemzetgazdasági Minisztérium), a felsorolt szervek irányításával, ellenőrzésével kapcsolatos szervezeti egységei; az eddig felsorolt szervek bűnüldözési és államigazgatási adatkezelést, pénzügyi és gazdasági ellátását, kiképzését és oktatását végző szervek rendeltetésszerű működése körében eljáró kormánytisztviselői, köztisztviselői és közalkalmazottai.

A megbízhatósági eljárás célját a törvény egy mondatban határozza meg: annak megállapítása, hogy az érintett személy eleget tesz-e a jogszabályban meghatározott hivatali kötelességének.

A megbízhatósági vizsgálat eszközei

A szolgálat a megbízhatósági vizsgálat során a valóságban is előforduló vagy feltételezhető élethelyzeteket hozhat létre mesterségesen [Rtv. 7/A § (1) bekezdés]. A vizsgálat érdekében kialakítandó élethelyzetnek olyannak kell lennie, hogy az a vizsgálatlal érintett személy intézkedési, eljárási kötelezettségét vonja maga után. A kialakított élethelyzet nem korlátozhatja a vizsgálatlal érintett személy döntési szabadságát az intézkedés módjának, az eljárás rendjének megválasztásában [Rtv. 12. § (1) bekezdés].

A megbízhatósági vizsgálat során, annak sikere érdekében a szolgálat vizsgálatot végző tagja *büntetlenül* a következő jogellenes cselekményeket követheti el [Rtv. 7/B § (2) bekezdés]:

- a polgári felhasználású robbanóanyagokkal és pirotechnikai termékkel kapcsolatos szabálysértést;
- valótlan bejelentés szabálysértést;
- vámszabálysértést;
- vámszabálysértés elkövetőjének segítése szabálysértést;
- vámorgazdaság szabálysértést;
- tűzvédelmi szabálysértést;
- külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértést;
- közúti jelzéssel kapcsolatos szabálytalanság szabálysértést;
- érvényes gépjármű-felelősségbiztosítási szerződés nélküli vezetés szabálysértést;

- közúti közlekedési igazgatási szabályok megsértése szabálysértést;
- közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése szabálysértést;
- olyan közlekedési szabályszegést, amelynek esetén közigazgatási bírság kiszabásának van helye;
- magánlaksértést;
- hivatali visszaélést;
- hamis vádat;
- hatóság félrevezetését;
- vesztegetést;
- vesztegetés feljelentésének elmulasztását;
- befolyással üzérkedést;
- közérdekű bejelentő üldözését;
- közokirat-hamisítást;
- magánokirat-hamisítást;
- okirattal való visszaélést;
- egyedi azonosító jel meghamisítását;
- szerzői vagy szerzői joghoz kapcsolódó jogok megsértését.

Bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtést végezhet.

Engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtési módszerek és eszközök a következők:

- informátor, bizalmi személy, titkos kapcsolat létesítése magánszeméllyel;
- az eljárás célját leplezve vagy fedett nyomozó igénybevitelével információgyűjtés vagy adatellenőrzés;
- fedő okirat felhasználása;
- fedő intézmény fenntartása;
- helyiség ellenőrzése;
- csapda alkalmazása;
- rendőr igénybevétele a sértett szerepkörében;
- titkos együttműködési megállapodás;
- munkaviszony kezdeményezése;
- telefon útján továbbított közlés tartalmának megismerése;
- védett titok tartalmának megismerése;
- jelzés elhelyezése.

Ügyészi engedélyhez kötött eszközök a következők:

- mintavásárlás, álvásárlás, bizalmi vásárlás;
- ellenőrzött szállítás végzése;

- bünszervezetbe fedett nyomozó beépülése;
- a feljelentés elutasításának vagy a nyomozás megszüntetésének kilátásba helyezése;
- adatkérés.

A felsorolásból levonható az a következtetés, hogy a szolgálat a kifogástalan életvitel ellenőrzését illetően nem eszköztelen, sőt túlságosan is sok, esetenként indokolatlanul sok eszköze van. A jogalkotó az eszközök egy részét dogmatikailag nem biztos, hogy kellően átgondolta. Így érthetetlen, hogy a hamis vádat, a hatóság félrevezetését, a vesztegetés feljelentésének elmulasztását, a közérdekű bejelentő üldözését miért sorolja fel azon bűncselekmények között, amelyeket a szolgálat tagja a kifogástalan életvitel ellenőrzése során elvileg büntetlenül elkövethet. E bűncselekmények egyáltalán nem kapcsolódhatnak a kifogástalan életvitel ellenőrzéséhez, a valóságban előforduló vagy feltételezhető élethelyzetekhez. Ezáltal a törvény lehetőséget ad a szolgálatnak arra, hogy büntetlenül megalapozatlan hamis, sőt koholt tényeket, adatokat hozzon a hatóság tudomására, s annak alapján büntetőeljárás induljon. Lehetőséget ad arra is, hogy a hatóságok előtt vesztegetést eltitkoljon. Ilyen szabályok mellett csak abban lehet bízni, hogy az ügyész az ilyen eszköz alkalmazását nem fogja jóváhagyni.¹⁴

A megbízhatósági vizsgálatra vonatkozó eljárási szabályok

A megbízhatósági vizsgálatot határozattal kell elrendelni, amelynek tartalmaznia kell a vizsgálat elrendelésének okát, okait, az esetleg alkalmazni kívánt bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtő eszközt, annak célját és indokait. Tartalmaznia kell a védett állomány vizsgálatlal érintett tagja (tagjai) személyazonosító adatait, szolgálati helyét, a vizsgálat kezdő és befejező napját, továbbá a megelőző, egy éven belüli ellenőrzés időpontját és időtartamát.

A vizsgálat lefolytatásához részletes tervet kell készíteni, amelynek tartalmaznia kell:

- a védett állomány vizsgálatlal érintett tagja nevét, szervezeti egységének megnevezését, beosztását, munkakörét;
- a vizsgálat végrehajtásának indokait;
- a kialakítani tervezett élethelyzet leírását, a tényállás és a helyszín bemutatásával;

¹⁴ Nyíri Sándor: A Nemzeti Védelmi Szolgálatról. Belügyi Szemle, 2011/11., 107. o.

- a vizsgálat tervezett időpontját, helyét;
- a vizsgálatot végzők nevét és rendfokozatát;
- a vizsgálatot végzők részletes feladatait;
- a végrehajtás dokumentálásnak módját;
- a vizsgálat befejezését követő tájékoztatás érdekében a vizsgálattal érintett személyek felett munkáltatói jogkört gyakorló személyek nevét, beosztását;
- ha a vizsgálat során alkalmazott módszerként a vizsgálatot végző szabálysértés vagy bűncselekmény elkövetését tervezi, akkor annak indokát és az elkövetési magatartás részletes leírását.

A vizsgálatot elrendelő határozatot és a vizsgálat végrehajtásához készített részletes tervet haladéktalanul meg kell küldeni az ügyésznek, aki két munkanapon belül vagy jóváhagyja a vizsgálatot, vagy megtagadja.

Az ügyész a megbízhatósági vizsgálat egész folyamata felett törvényességi ellenőrzést gyakorol. Ennek során

- jogosult a megbízhatósági vizsgálat elrendeléséről szóló határozatról, a megbízhatósági vizsgálat végrehajtásáról szóló részletes tervről az elrendelést követő – a határozat és a részletes terv megküldésével történő – haladéktalan tájékoztatásra;
- az említett iratok kézhezvételét követő két munkanapon belül dönt a megbízhatósági vizsgálat lefolytatásának jóváhagyásáról;
- betekinthez a megbízhatósági vizsgálat teljes dokumentációjába;
- jogosult a megbízhatósági vizsgálat befejezéséről szóló indokolt határozatról – a határozat megküldésével történő – haladéktalan tájékoztatásra;
- az indokok fennállása esetén a határozat ellen felhívást emelhet;
- a megbízhatósági vizsgálat lezárásáról szóló indokolt határozatot a kézhezvételt követő nyolc munkanapon belül visszaküldi a szolgálatnak, ha az ügyész új határozat hozatalára utasítja a megbízhatósági vizsgálatot befejező határozatot hozó szervet, az erről szóló határozatban elő kell írnia a törvénysértő határozat hatályon kívül helyezését, és iránymutatást kell adnia a törvénysértés orvoslására. Azzal szemben, aki a végrehajtási terv által kijelölt kereteken túlterjeszkedik, fegyelmi eljárást kell kezdeményezni.

Az eddigiekből látható, hogy a megbízhatósági vizsgálatokkal kapcsolatos ügyészi feladatok teljesítése széles körű, rendészeti, büntetőjogi, kriminalisztikai, személyiség jogi, titokvédelmi jogismeretet igényel. Erre figyelemmel rendelkezik az ügyészség közrendvédelmi feladatairól szóló 3/2012. (I. 6.) LÜ utasítás 65. §-a úgy, hogy a megbízhatósági vizsgálatokkal kapcsolatos

ügyészi feladatokat a legfőbb ügyész által kijelölt főügyészségek, a Legfőbb Ügyészségen a főügyészségek e tevékenységével kapcsolatos felettes ügyészi feladatokat szintén a legfőbb ügyész által kijelölt ügyész látja el. A tevékenység végzéséhez az ügyésznek birtokában kell lennie az ügyészség biztonsági vezetője által kiállított, a felhasználni kívánt adat minőségi szintjének megfelelő minőségi személyi biztonsági tanúsítványnak, titoktartási nyilatkozatnak, valamint a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve, a Nemzeti Védelmi Szolgálat által adott, a megbízhatósági vizsgálatra vonatkozó felhasználói engedélynek.

Megbízhatósági vizsgálat naptári évenként legfeljebb háromszor rendelhető el, annak tartama nem haladhatja meg a tizenöt napot, a vizsgálatot dokumentálni kell. A vizsgálatot lezáró határozatnak tartalmaznia kell a vizsgálat minden lényeges adatát, így különösen az ügyészi törvényességi ellenőrzés gyakorlásához szükséges, valamint az eljárás alá vont érdekeinek védelmét szolgáló adatokat.

Ha a megbízhatósági vizsgálat során bűncselekmény gyanújára utaló adat merül fel, a szolgálat a megbízhatósági vizsgálat befejezését követően haladéktalanul feljelentést tesz a hatáskörrel felruházott illetékes nyomozó hatóságnál.

A védett állomány megbízhatósági vizsgálatával érintett tagját a vizsgálat megindításáról nem, a befejezéséről három munkanapon belül tájékoztatni kell.

A vizsgálat helyszínének és módszerének megválasztása nem akadályozhatja a vizsgálatával érintett személyt kötelezettségeinek, feladatainak teljesítésében. A vizsgálat módja nem járhat a vizsgálat alá vont személy megaláztatásával, becsületének, jó hírnevének sérelmével, a vizsgálat alá vont személy, továbbá mások életének, testi épségének veszélyeztetésével. A vizsgálat nem veszélyeztetheti más hatóság eljárását.

Epilógus

Dolgozatomban az ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenységét, az ügyészség két szakágának viharos, a politika és a szakmai közvélemény néhány képviselője által létében is támadott múltját és jelenét kívántam bemutatni, a maga történelmi változásában, fejlődésében. Látható, hogy az ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenysége az elmúlt évtizedekben – a társadalomban, a jogéletben, a jogtudományban bekövetkezett alapvető fordulatokkal párhuzamosan – lényeges változásokon ment keresztül. A szocialista jogfelfogás-

tól eljutott a hatalmi ágak megosztásán alapuló, az emberi jogok primátusát hirdető jogi szabályozásig. Ennek következtében az ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenységét szabályozó törvényekből kikerült a felügyelet kifejezés, és helyébe a közérdekvédelem került. A jogfejlődés egyértelmű választ adott arra, hogy a társadalom a jogállami keretek között is változatlanul igényli az ügyészség büntetőjogon kívüli, a törvényesség betartásában és az alapvető emberi jogok érvényesülésében betöltött szerepét.