

• nemzetközi kitekintés

Varga Zs. András – Előházi Zsófia

AZ EURÓPA TANÁCS AJÁNLÁSA AZ ÜGYÉSZEK BÜNTETŐJOGON KÍVÜLI TEVÉKENYSÉGÉNEK ELVEIRŐL

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2012. szeptember 19-én fogadta el a büntetőjogon kívüli ügyészi tevékenység alapelveit tartalmazó CM/Rec (2012) 11 számú ajánlást. Az ajánlás a büntetőjogi ügyészi feladatokat szabályozó korábbi Rec (2000) 19 számú ajánlással együtt értelmezendő; külön szabályozza az ügyészség büntetőjogon kívüli feladatait, az azoknak az el-látása során követendő alapelveket, mégpedig külön a peres eljárásokban és a közigazgatás tör-vényességének ellenőrzése során alkalmazandókat, valamint a nemzetközi együttműködést. Az ajánlás szövegét – tartalmi fordításban –, illetve az elfogadásához vezető utat első ízben mu-tatjuk be Magyarországon.

• • • • •

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. A változást az Európa Tanácsnak a büntetőjogi ügyészi tevékenységre vonatkozó Rec (2000) 19 számú ajánlása hozta, amelynek kiegészítő jegyzőkönyve említést is tesz arról, hogy „az ügyészek bizonyos országokban más fontos feladatot is elláthatnak, például kereskedelmi jogi, magánjogi területen”.

Az Európai Legfőbb Ügyészek Konferenciája (Conference of Prosecutors General of Europe – CPGE), amelyet a „19-es” ajánlást követően évente megrendeztek, 2003-ban a 4., pozsonyi ülésén felvetette a büntetőjogon kívüli ügyészi tevékenység vizsgálatának szükségességét.¹ Egy évvel később az 5., cellei (Alsó-Szászország, Németország) konferencia dön-

1 www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/CPGE/2003/2003_Bratislava_Conclusions_en.pdf (2012. október 30.)

tött a kérdés alapos vizsgálatáról,² majd a 6., budapesti konferenciára elkészült az első jelentés.³ Az első, empirikus kutatásra épülő jelentés a büntetőjogon kívüli ügyészi feladatokat két nagy csoportba sorolta. Az első csoportba a magánjogi feladatok tartoznak, ideértve a kereskedelmi jog és a munkajog terén jelentkező hatásköröket is, a másikba a közigazgatási joggal összefüggésben ellátott különféle feladatok sorolhatók. Az intézkedési jogalapok közül a leginkább egyértelmű az állam érdekeire hivatkozás, de legalább ennyire jellemző a közérdek védelmezése is. Utóbbi egyes esetekben 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 járnának el.

A budapesti konferencia az első jelentés vitáját követően úgy döntött, hogy a kérdés további, mélyebb vizsgálata szükséges,⁴ ezt azonban ebben a formában már nem tudta elvégezni, mivel időközben átalakult (intézményesült) az Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsává (Consultative Council of European Prosecutors – CCPE). A Konzultatív Tanács azonban továbbítte a felvetett kérdést, és egy új tudományos jelentést kért, amelyet egy egyszeri alkalommal Szentpétervárra összehívott tanácskozás, az Európai Ügyészek Konferenciája (Conference of Prosecutors of Europe – CPE) vitatott meg 2008-ban. A második jelentés⁵ 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 büntetőjogon kívüli feladatok léte, illetve hiánya jelenti, hanem az a büntetőjogon kívüli feladatok kivételése, 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 országcsoportra, ezeknek az esetében azonban felismerhető egy másik jellemző vonás, mégpedig az, hogy hosszú ideig

2 www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/CPGE/2004/Conclusions_en.pdf (2012. október 30.)

3 VARGA ZS. ANDRÁS: *Reflection Document on Prosecutors' Competencies Outside the Criminal Field in the Member States of the Council of Europe*, www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/CPGE/2005/CPGE_2005_02docReflexionVarga_en.pdf (2012. október 30.)

4 www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/CPGE/2005/CPGE_2005_16Conclusions_en.pdf (2012. október 30.)

5 VARGA ZS. ANDRÁS: *Report on the Role of the public prosecution service outside the field of criminal justice*, www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/2008/4rev_2008_CCPE-Bu_reportVargas_en.pdf (2012. október 30.)

autoriter kormányzás (diktatúra) alatt álltak a 20. században. A Konzultatív Tanács a büntetőjogon kívüli ügyészi tevékenység jelentőségét és szabályozatlanságát együttesen érzékelve kialakította hivatalos véleményét,⁶ amelyben megállapította, hogy: „Nagyon változatos megoldások észlelhetők Európában az ügyészségi hatáskörök tekintetében, ideértve 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.”

A Konzultatív Tanács ezért felkérte a Miniszteri Bizottságot a közös alapelvek kidolgozására, ennek eredménye a nemzetközi Szakértői Bizottság⁷ által kidolgozott és 2012. szeptember 19-én elfogadott CM/Rec (2012) 11 számú ajánlás⁸ a büntetőjogon kívüli ügyészi feladatokról.

Az ajánlás szövegét első ízben adjuk közre magyar nyelven, mégpedig lektorált tartalmi fordításban. A szövegű fordítás néhány esetben a magyar jogban nem használt fogalmakat tartalmazza.⁹

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 a tagjai közötti minél szorosabb együttműködés elérése, többek között annak érdekében, hogy a közös örökségüket képező eszméket, elveket megőrizték 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);

6 *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.intranet.InstraServlet?command=com.intranet.CmdBlobGet&IntranetImage=1608160&SecMode=1&DocId=1609216&Usage=*, (2012. október 30.)

7 *Group of Specialists on the role of Public Prosecutors outside the Criminal Field (CJ-S-PR)*, www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Prosecutors_en.asp, (2012. október 30.)

8 *wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1979395&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383* (2012. október 30.)

9 A fordítók köszönetüket fejezik ki dr. Pintér Zsuzsanna doktorandusznak (PPKE JÁK) a fordítás lelkiismeretes lektorálásáért.

- 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 szabadságok védelmében magánszemélyek részére nyújtott jogi támogatást, az állam képviselőjét a bíróságok előtt, közszervezetek és más szervek felügyeletét, valamint bírósági tanácsadói szerepet, továbbá megjegyezve azt is, hogy ezeknek a szerepeknek a jellege a köz- és magánjogban eltérhet egymástól;
- figyelembe véve az *Emberi Jogok Európai Bíróságának* 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 Tanácsának (CCJE) és a CCPE-nek a demokratikus társadalomban működő bírúkról 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 Bizottságnak (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 szerepének 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 alkalmazandók 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

Az ügyészek büntető igazságszolgáltatási rendszeren kívüli felelősségét és hatáskörét jogszabályban egyértelműen meg kell határozni, hogy minden félreértés elkerülhető legyen.

A büntetőjoghoz hasonlóan az ügyészeknek a büntető igazságszolgáltatási rendszeren kívüli feladataikat és hatáskörüket a jogszerűség, a tárgyilagosság, a tisztességes eljárás és a pártatlanság elveivel teljes összhangban kell gyakorolniuk.

Az ügyész büntető igazságszolgáltatási rendszeren belüli szerepére vonatkozó Rec (2000) 19. számú ajánlást értelemszerűen alkalmazni kell az ügyészek büntető igazságszolgáltatási rendszeren kívüli felelősségének és hatáskörének 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.

Az ügyészségi szerveknek és az ügyészeknek amennyire csak lehetséges, átlátható és nyilvános módon kell végezniük munkájukat a titoktartási kötelezettségük megsértése nélkül.

Az ügyészek magatartását etikai kódexszel kell szabályozni.

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.

A nemzeti igazságszolgáltatásra vonatkozó elvek és gyakorlat összehangolásának érdekében az ügyészségi szerveknek célszerű a büntető igazságszolgáltatáson kívüli legjobb gyakorlatokra vonatkozó információkat és irányelveket kiadni az érintett ügyészek számára.

d) Az ügyészek konkrét feladatainak és hatásköreinek tekintetében alkalmazandó alapelvek

A hozzáférhető igazságszolgáltatás és jogorvoslati lehetőségek vonatkozásában

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.

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

Az ügyész azon hatásköre, amely alapján peres eljárást kezdeményezhet vagy alperesként járhat el, nem veszélyeztetheti a fegyverek egyenlőségének elvét a felek közötti peres eljárásban.

Az ügyész a jogvita lényeges kérdéseire vonatkozó bizonyítékot nem tarthatja vissza.

A tárgyalást megelőző vizsgálati hatáskört törvényben kell szabályozni. E hatáskör gyakorlásának arányosnak kell lennie, és nem juttathatja az ügyészt indokolatlan előnyhöz.

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.

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

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.

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.

A feleknek lehetővé kell tenni, hogy az ügyész nyilatkozatára észrevételt tegyenek, és ellenkérelmet nyújthassanak be.

Az ügyész nem vehet részt a bíróság tanácskozásán, és azt a benyomást sem keltheti, hogy részt vesz benne.

Ezen alfejezetre is alkalmazni kell az alapelvek 16. cikkét.

A jogbiztonság és jogerő elvének vonatkozásában

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

Ha az ügyészek felügyeleti jogot gyakorolnak állami, regionális, helyi szervek vagy más szervezetek felett, a törvényes működés biztosításának céljából hatásköreiket függetlenül, átlátható módon és a jogállamiság elvével teljes összhangban kell gyakorolniuk.

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.

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

Feladataik teljesítésének érdekében az ügyészégi szervezeteknek 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.

Támogatni kell a büntetőjogon kívüli területen hasonló feladatokat ellátó ügyészégek közötti nemzetközi együttműködést és kölcsönös gyakorlati segítségnyújtást a nemzetközi egyezmények keretében és azokon kívül is.