

**AZ ÜGYÉSZI SZERVEZET SAJÁTOSÁGAI MAGYARORSZÁGON –
A MAGISZTRÁTUSI RENDSZER MÚLTJA ÉS JÖVŐJE**

Igen tisztelt Legfőbb Ügyész Úr, Alkotmánybírósági Elnök Úr, Kamarai Elnök Úr, Államtitkár Úr! Tisztelt Hölgyeim és Uraim! Kedves Kollégák!

„Ha [...] a közvélemény tisztában van vele, hogy a közvádoló az igazságszolgáltatásnak objectiv közege, a ki távol áll a politikától s politikai ügynökösködésre nem használható fel: jobban megnyugszik bárminemű intézkedésben” mondta Vargha Ferenc koronaügyész-helyettes, 1907-ben. Olyan üzenet ez, amelynél biztosabb iránymutatást ma sem kaphat Magyarország ügyészsége.

2020 őszén, az Országos Bírói Tanács előtt, a Kúria elnökjelölti meghallgatásomon Polt Péter legfőbb ügyész úr megkérdezte, hogy mit gondolok a magisztrátusi rendszer jövőjéről. Hogy tudnék-e támogatni a jelenlegi kereteken belül is olyan intézkedéseket, amelyek az átjárhatóságot, a közös képzést, a közös gondolkodást elősegíthetik. Akkor azt válaszoltam, hogy eleve nem nagyon szerencsés, ha az öndefiníciónk tagadásra épül. Arra, hogy mi az vagyunk, aki a másik nem. Nyilván, azt kellett és mai is azt kell mondanom, hogy amit lehet, azt érdemes együtt csinálni. Ha mást mondtam volna akkor – ismerve eddigi életutamat – mindenki csodálkozna, Önök, akik ezt közelről ismerik, kiváltképpen.

Nem tudom, hogy legfőbb ügyész úr meg volt-e elégedve az akkori válaszzal. Mindenesetre meghívott a mai ünnepségre, és ez alkalmat kínál arra, hogy visszatérjek a korábbi kérdéséhez és az arra adott válaszomhoz. Kérem, engedjék meg, hogy ezt azzal kezdjem, hogy megköszönjem a lehetőséget, hogy ma szólhatok Önökhöz. Az elmúlt évtizedekben sok alkalommal volt lehetőségem részt venni az Ügyészek Napjának központi ünnepségén, most mégis másként veszek részt. Ha egyszerűen fogalmazok, akkor azt kell mondanom, hogy korábban belül ültem, most kívül ülök. Ez pedig elegendő ok arra, hogy feltegyem a kérdést, mit jelent a kint és bent közötti különbségtétel? A választ a magisztrátusi rendszer múltján és jelenén elgondolkozva fogjuk megtalálni.

A magisztrátusi rendszer francia találmány. A bírósági és az ügyészi szervezet speciális kapcsolódását, integrációját jelenti. Az állami működés két igen fontos szereplője közötti reláció így a hatalommegosztás sajátos értelmezésében nyilvánul meg. A bíróság és az ügyészség ebben a struktúrában intézményesen és a jogállást tekintve is összekapcsolódik, csak feladataik különülnek el.

Ez – hogy visszautaljak az eredeti kérdésre –, azt is maga után vonja, hogy ebben a rendszerben a jövőben a bírák és ügyészek képzése szükségszerűen összefonódik.

A francia – vagy napóleoni – eredeti modellben a bírák és ügyészek közös jogállását a magisztrátusi (*les magistrats*) jogállás fejezi ki. Az ügyeket tárgyaló ítélembírók (*le magistrat du siège*) és az Államügyészségnél (*ministère public* vagy *parquet*) tevékenykedő ügyészek egyaránt magisztrátusok. Hasonlóan közös a szolgálatteljesítésük intézménye, a bíróság (*la cour*). Ha megnézzük például a Semmítőszék (*la Cour de Cassation*) honlapját, az elnök (*le première president*) után a főügyész (*le procureur general*) következik. Ami különbözik, az kizárólag az ellátandó feladat. Az ítélező bírók teljes függetlenség birtokában alkalmazzák a jogot és döntenek a jogvitákban. Az ügyészek ugyan jogállásukat tekintve bírók, de a perekben nem döntenek, hanem a Kormány utasításainak megfelelően félként képviselik a közérdeket. Mondani sem kell talán, az ügyészek feladatai nem korlátozódnak a büntetőeljárásokra. A bírói kar egységességének elve alapján az egyes magisztrátusok pályájuk során egyik szerepből a másikba nevezhetők ki, még ha a kinevezési eljárás el is tér. Értelemszerűen közös a képzés is, mindannyian az Országos Bíró- és Ügyészképző Iskola (*École Nationale de la Magistrature* – ENM) képzésében részesülnek.

Ez megoldás működik valamilyen formában szinte mindenhol a kontinentális Európában. A különbségeket a három meghatározó jellemző, az intézményi háttér, a jogállás és a feladatok ellátása valamelyike hordozza. A napóleoni rendszer jött létre Magyarországon is másfél évszázaddal ezelőtt. Igaz, eleve módosított formában, és ezek a módosítások azóta is folytatódtak. Ennek ellenére a rendszer néhány alapvonása ma is felismerhető.

A francia mintával, archetípussal szembeni első különbség azonnal feltűnik: nem használjuk a közös *magisztrátus* terminust. Helyette nálunk a *bírák és ügyészek* – így együtt – elnevezés alakult ki és maradt használatban. Az *és* konjunktív kötőszó persze a többé-kevésbé közös jogállásra utal, de legalább ennyire kifejezi a különbséget is. Magyarországon fontos, ha úgy tetszik, alkotmányos jelentőségű a bírák és az ügyészek saját identitása, önazonossága. Ezt a különbséget hordozzák az eltérő státusz-törvények, a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk és a királyi ügyészségről szóló 1871. évi XXXIII. törvénycikk és az így kialakult rendszert követi az összes későbbi törvény is. A további különbségek is nagyrészt dokumentálhatók, ismertek. Kevésbé ismertek a különbségekhez vezető okok. Ezeket illetően egyelőre nagyrészt feltételezésekre vagyunk kénytelenek támaszkodni.

A modern magyar ügyészséget létrehozó, tavaly 150 éves törvény egyértelműen a francia mintára utal. Az ügyészi szervezetet a bíróságok rendszeréhez igazítja. A törvényszék mellett királyi ügyész, a királyi táblák mellett királyi főügyész, a királyi Kúria mellett koronaügyész működik. Az ügyészség tagjait a bírákhoz hasonlóan az igazságügyi miniszter ellenjegyzése mellett a király nevezi ki. Az 5. § szerint az ügyészek a miniszter alárendeltségében, miniszteri irányítás mellett működnek. Tudjuk, hogy ez a világosan napóleoni megoldás csak néhány szavazat-különbséggel győzött az Országgyűlésben a Kormánytól független ügyészséget kívánó ellenjavaslattal szemben. Erre nagyon figyeljünk, mert ez az első bizonyítéka annak, hogy Magyarország tudatosan fontolta meg a francia minta követését, de annak eltérő, a hazai hagyományokhoz igazodó módosítását is. Az említett 5. cikk ugyanis tartalmaz egy másik nagyon fontos jogtételt is. Kijelenti, hogy az ügyészség a bíróságtól független. Ez egészen szokatlan az európai minta-követő rendszerekben, és világos eltérés a magisztrátusi modelltől. Annak tulajdonképpen az ellentéte. Nem az igazságszolgáltatás, a bírói kar – és az ahhoz tartozó ügyészek – egységességét, integrált működését, hanem éppen a különállásukat rendeli el. Persze nem teljesen és nem drámaian. A törvény ugyanis jó néhány helyen a bírói jogálláshoz igazítja az ügyészi jogállást. Esetenként kifejezetten utal a bírói törvény rendelkezéseire.

Azt látjuk tehát, hogy nem egységes, integrált, hanem különálló, de harmonizált bírói és ügyészi rendszer alakult ki a kiegyezést követően. Ez a megoldás 1871-ben jött létre, de valószínűleg nem tévedünk, ha azt gondoljuk, hogy a kérdés már két évvel korábban, 1869-ben eldőlt. A bírói hatalomról szóló törvény ugyanis egyáltalán nem ejt szót ügyészségről. Annak ellenére nem, hogy a napóleoni rendszer ekkor már jól ismert volt. Az osztrák birodalomban 1850. augusztus 7-étől működött a *Generalprocuratur beim Obersten Gerichts- und Cassationshof*, a Legfelsőbb Bíróság és Semmítőszék melletti Főügyész hivatala, valamint az többi bíróság melletti *Generalprocuratur*-ok rendszere. Mondani sem kell, Magyarországon is működött egészen 1861. kora tavaszáig. Szintén jó okkal feltételezzük, hogy ez az egyik fő oka annak, hogy a kiegyezés után nem az eredeti, integrált, hanem a különálló, de harmonizált változatot vezette be az Országgyűlés. Az 1861. januártól üléselő Országbírói Értekezlet fő törekvése tudni illik az volt, hogy szűnjön meg Magyarországon osztrák rendszer, így *Generalprokuratur*ok joghatósága is, és a saját alkotmányos bírói rendszer álljon vissza. Ez meg is történt. Ténylegesen már 1861. áprilistól, törvényesen júliustól.

Ez pedig egy újabb feltételezéshez vezet. Magyarországon nagyon régi és az alkotmányos rendszerbe nagyon erősen beágyazottak a bírók és a bíróságok. A királyi Kúria bíróságai, a Királyi Tábla és a Hétszemélyes Tábla története évszázadokra vezethető vissza. Csak egyetlen, de nem jelentéktelen példát hadd említsek. Az idén 800 éves Aranybulla IX. törvénycikke az országbíró hatóságáról szól. Eszerint: „*Országunk bírása, míg a curián leend, mindeneket ítélhessen és a curián indult pert akárhol elvégezhesse. 1. § De mikor az ő jószágában lakik, akkor poroszlót ne bocsásson és a peres feleket meg ne idéztesse*”. A szabály bizonyítéka annak, hogy a Kúria már akkor létezett formális ítélkező helyként. Bizonyítéka annak, hogy – egybevetve az előző, VIII. törvénycikkkel – a király mellett csak a zászlósurak közül kijelölt bírák ítélkezhetek. A nádorispán és helyettese, tiszteletre méltó elődöm, az országbíró. Latin titulusa szerint a *iudex curiae regiae*. Az Aranybulla kiadásakor a Bór-Kalán nembéli Bánk úr, akit Bánk bánként ismerünk. Bizonyítéka annak, hogy már az Aranybulla különbséget tett a bíró hivatala és személye között. A bíró csak a ráruházott hivatal birtokában – elsősorban a Kúrián – gyakorolhatta bírói hatalmát, nem személyes előjogként. Ez volt a törvény, ez volt a jog Magyarországon már 800 éve is. Ilyen organikusán fejlődő alkotmányos háttér mellett valószínűleg nem volt olyan egyszerű a napóleoni divat átvétele, mint a racionális, de gyökértelen nyugati neo-abszolutizmusokban.

Természetesen ismert volt – pontosabban ismertek voltak – Magyarországon az ügyészi hivatalok, amelyek azonban nyomokban sem emlékeztettek a napóleoni rendszerre. Sem a királyi jogügyek igazgatója (*domini nostri regis procurator generalis*), sem utóda, a Szent Korona ügyésze (*fiscalis Sacra Coronae et director causarum regis*), sem a vármegye tisztí ügyésze (*magistratus*) nem a közérdeket saját jogán képviselő tisztviselő volt. Különösen nem a bíróság szervezetéhez tartozó sajátos szereplő. Sokkal inkább egyfajta jogtanácsosként járt el esetenként bíróság előtt is. Erre utal az 1439. évi XXIII. törvénycikk, amely kifejezetten megtiltotta, hogy a bírák közé üljön a jogügyi igazgató.

Azt látjuk tehát, hogy a kiegyezés korában tudatosan és alapos okkal nem az integrált francia rendszert vette át Magyarország, hanem az új ügyészi feladatokat a bíróságokkal harmonizált rendszerben felállított ügyészségre bízta. Integráció helyett harmonizáció. Másolás helyett beépítés. Saját alkotmányos hagyományaink lecserélése helyett azok továbbépítése történt.

Azután bekövetkezett a törés. Az 1949. évi bolsevik alkotmány formálisan független ügyészséget hozott létre, amelynek feladata alapvetően nem a bíróságok előtti eljárás volt, hanem a felügyelet. A nyomozásé, a büntetés-végrehajtásé, sőt a bíróságoké és általában mindenkié. Tetszik, nem tetszik, ez a cári prokuratúra szovjet eltorzításának átvételét jelenti. A korábbi alkotmányos továbbépítés helyett a szakítást mindennel.

A rendszerváltást követően elkezdődött az ügyészség visszatérése saját alkotmányos hagyományainkhoz, de nagyon lassan. A büntetőeljárásokban ugyan gyorsan visszaállt a módosított, nem integrált, de harmonizált ügyészi szerep. A függetlenség is valódi tartalmat kapott, de emellett még nagyon sokáig együtt éltünk a felügyelet-orientált rendszerrel. Lassú jogalkotás, illetve az Alkotmánybíróság lépésről lépésre szűkítő döntései igyekeztek ezt a jogállamban szokásos formára alakítani. Az áttörést az Alaptörvény, majd annak negyedik módosítása hozta. Világossá tette, hogy *a legfőbb ügyész és az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködője* (29. cikk (1) bekezdés). Ez a kijelentés nem egy egyszerű deklaráció, hanem komoly tartalommal és jogkövetkezményekkel bíró rendelkezés. A hivatkozott szövegben foglalt szavak közül a „közreműködő” kifejezés igényelnek figyelmet, mert kiemelten fontos jelentést hordoz. „Közreműködő”: vagyis az ügyészség a tágabb értelemben felfogott igazságszolgáltatás része, így egyszerre közelebb is kerül az igazságszolgáltatáshoz, de egyúttal megőrizte a távolságát a bíróságoktól. Nyugodtan fogalmazhatunk úgy is, hogy ezzel az ügyészi szervezet visszatért a kiegyezés-kori harmonizált modellhez. Ez pedig arra utal, hogy a jól bevált organikus alkotmányos hagyományhoz érdemes ragaszkodni. Két vonatkozásban is.

Tágabb értelemben az integráció helyett harmonizáció az a megoldás, amely újra egy tágabb, közösségben, az Európai Unióban megoldhatja a dilemmát: hogyan vegyük át azt, aminek átvétele elkerülhetetlen? Nem egyszerű integrációval, hanem alaposan átgondolt harmonizációval. Szűkebb értelemben pedig ez az igazságszolgáltatás számára a biztonságos módszer. Ha az integráció helyett a harmonizáció alkalmasnak bizonyult másfél évszázaddal ezelőtt a hatékony és alkotmányos szervezeti, jogállási és jurisdiktions kérdések megválaszolására, akkor talán alkalmas lesz újabb másfél évszázadra is. Ha a rendszerváltozás óta a független ügyészség alkalmas volt a feladatai ellátására, akkor talán további évtizedekre is alkalmas lesz ugyanerre.

Javítani persze mindig lehet egy aktuális struktúrán. Ilyen ötlet számtalan felmerülhet. Csak egyet hadd említsek: a XX. század viharos változásai közben egy ügyészi szervezet, a Koronaügyészség sajnos szinte elveszett. Így ma a Kúria az egyetlen bíróság Magyarországon, amelynek nincs saját ügyészsége. Persze saját ügyésze van, mert a legfőbb ügyész – akár úgy is, mint a koronaügyész jogutóda – egyéb feladatai mellett a Kúria előtt saját jogán eljárni képes egyetlen ügyész. Ezt erősíti a törvénybe foglalt *amicus curiae* jogosultsága is, amely lehetővé teszi, hogy a Kúria előtt folyó bármely eljárásban kifejtse véleményét. Érdeemes lenne ezt a szerepét, amely markánsan más, mint az ügyészi szervezet vezetőjeként ellátott funkciója, jobban kiemelni. Világossá tenni, hogy a legfőbb ügyész nem csak a saját szervezetéhez tartozik és nemcsak az országé, hanem sajátosan a Kúriáé is.

Persze minden változtatás alapos megfontolást igényel. Ez a megfontoltság is az alkotmányos hagyományaink része. Az átgondolás, a tudományos megalapozás feltételei szerencsére ma hiánytalanul fennállnak. Bővebben, mint korábban bármikor. Az Országos Kriminológiai Intézet ennek régi és természetes bázisa. De bekapcsolódhat ebbe a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Ereky István Közjogi Kutatóközpontja, amelynek volt már az ügyészséget érintő komoly kutatása. És természetesen készen áll a közös gondolkodásra a Kúria Werbőczy István Országbíró Kutatóintézete is. Külön-külön is elvégezhető a feladat, de együtt talán még ígéretesebb lenne. Mert így élünk egymás mellett, így látjuk el feladatainkat közösen, de nem együtt már közel két évszázad óta. Nem integrált, de harmonizált formában.

Köszönöm megtisztelő figyelmüket!