

Rec (2000)19  
Hungarian version

## **AZ ÜGYÉSZSÉG SZEREPE A BÜNTETŐ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS RENDSZERÉBEN**

### **Rec(2000)19. számú Ajánlás**

*Elfogadta az Európa Tanács  
Miniszteri Bizottsága  
2000. október 6-án*

**és magyarázó kommentár**

*Jogi kérdések*

1. Az ügyészségnek a büntető igazságszolgáltatás rendszerében betöltött szerepéről szóló, az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2000. október 6-án elfogadott Rec(2000)19. számú Ajánlást a Bűnügyi Problémák Európai Bizottsága (CDPC) égisze alatt felállított Szakértői Bizottság (PC-PR) dolgozta ki.
2. A jelen kiadvány a Rec(2000)19. számú. Ajánlás szövegét, valamint az ahhoz fűzött magyarázó kommentárt tartalmazza.

*Angolból a francia szöveggel összevetve fordította:*

© Dr. Lévai Ilona

# EURÓPA TANÁCS

## MINISZTERI BIZOTTSÁGA

---

**A MINISZTERI BIZOTTSÁGNAK A  
TAGÁLLAMOK SZÁMÁRA SZÓLÓ**

**REC(2000)19. SZAMU AJÁNLÁSA**

**AZ ÜGYÉSZSÉGNEK A BÜNTETŐ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS  
RENDSZERÉBEN BETÖLTÖTT SZEREPÉRŐL**

*(Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2000. október 6-án, a  
a Miniszteri Megbízottak 274. ülésén)*

A Miniszteri Bizottság az Európa Tanács Alapszabálya 15. cikkének b. pontja alapján,

Emlékeztetve arra, hogy az Európa Tanács célja a mind szorosabb egység megteremtése tagállamai között;

Tekintetbe véve, hogy az Európa Tanács céljai között szerepel a jog uralmának, mint minden valódi demokrácia alapjának előmozdítása;

Figyelembe véve, hogy a büntető igazságszolgáltatási rendszernek kulcsszerepe van a jog uralmának biztosításában;

Tudatában annak, hogy valamennyi tagállam közös érdeke a bűnözés elleni küzdelem intenzitásának növelése, nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt;

Figyelembe véve, hogy ebből a célból nem csupán a nemzeti büntető igazságszolgáltatási rendszerek hatékonyságát, hanem a nemzetközi bűnügyi együttműködést is erősíteni kell, tiszteletben tartva egyben az Emberi Jogok és az Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezményben lefektetett elveket;

Tudatában továbbá annak, hogy az ügyészség meghatározó szerepet játszik a büntető igazságszolgáltatás rendszerében csakúgy, mint a nemzetközi bűnügyi együttműködésben;

Abban a meggyőződésben, hogy ebből a célból a tagállamok ügyészségeire vonatkozóan közös elvek felállítása kívánatos,

Tekintetbe véve a Miniszteri Bizottság bűnügyi tárgyú aktusaiban lefektetett valamennyi elvet és szabályt,

Ajánlja a tagállamok kormányainak, hogy az ügyészségnek a büntető igazságszolgáltatás rendszerében elfoglalt szerepét illetően jogalkotásukat és gyakorlatukat a következő elvekre alapozzák:

*Az ügyészség feladatai*

1. Az ügyészség hatóság, amely a társadalom nevében és a közérdek védelmében biztosítja a törvény alkalmazását mindazokban az esetekben, amikor a törvénybe ütköző magatartás büntető szankcióval fenyegetett, szem előtt tartva mind az egyén jogait, mind a büntető igazságszolgáltatási rendszer szükséges hatékonyságát.
2. Valamennyi büntető igazságszolgáltatási rendszerben az ügyész:
  - dönt a büntetőeljárás megindításáról vagy folytatásáról;
  - képviseli a vádat a bíróság előtt;
  - jogorvoslással élhet minden, vagy meghatározott bírósági határozat ellen.
3. Egyes büntető igazságszolgáltatási rendszerekben az ügyész ezen túlmenően:
  - érvényesíti a nemzeti büntetőpolitikát, szükség szerint a regionális vagy helyi körülményekhez adaptálva;
  - nyomozást folytat, irányít vagy felügyel;
  - gondoskodik arról, hogy a sértettek tényleges segítséget kapjanak;
  - dönt a vádemelés alternatíváiról;
  - felügyeli a bírósági határozatok végrehajtását;
  - stb.

*Az ügyészek számára adott garanciák feladataik ellátása érdekében*

4. Az Államoknak hatékony intézkedéseket kell hozniuk annak érdekében, hogy az ügyészek a megfelelő jogi, szervezeti és anyagi - különösen költségvetési - feltételek között teljesíthessék szakmai feladataikat és kötelezettségeiket.
5. Az Államoknak intézkedéseket kell hozniuk annak biztosítására, hogy:
  - a. az ügyészi pályára kiválasztás, az előléptetés és áthelyezés igazságos és pártatlan eljárás keretében történjék, amely biztosítékot nyújt párt- vagy csoportérdekek befolyása ellen, és kizár minden hátrányos megkülönböztetést nem, faj, bőrszín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb nézetek, nemzeti vagy társadalmi származás alapján, beleértve a nemzeti kisebbségi, vagyoni, születési és egyéb helyzeteket is.
  - b. az ügyészek hivatali előmenetele, előléptetése és mobilitása olyan megismerhető és tárgyilagos kritériumokon nyugodjék, mint a szakmai hozzáértés és a tapasztalat;
  - c. az ügyészek mobilitásánál a hivatali érdek is érvényesüljön;

- d. törvény garantálja a feladatok ellátásának olyan ésszerű feltételeit, mint az ügyészi szerep kiemelkedő fontosságát kifejező jogállás, javadalmazás és nyugellátás, valamint a nyugállományba vonulás megfelelő ideje;
- e. törvény szabályozza az ügyész elleni fegyelmi eljárást, amely garantálja az igazságos és tárgyilagos mérlegelést és döntést, biztosítva a független és pártatlan felülvizsgálatot;
- f. az ügyészek számára megfelelő jogorvoslati eljárás, adott esetben a bírósághoz fordulás lehetősége álljon rendelkezésre arra az esetre, ha ügyészi jogállásukat sérelem éri;
- g. az ügyészek családtagjaikkal együtt élvezzék a hatóságok fizikai védelmét, ha személyes biztonságuk veszélybe kerül feladataik teljesítése miatt.

6. Az Államoknak azokat az intézkedéseket is meg kell hozniuk, amelyek biztosítják az ügyészek tényleges jogát a vélemény-, vallás-, egyesülési és gyülekezési szabadsághoz. Jogosultnak kell lenniük részt venni nyilvános vitában a jogról, az igazságszolgáltatásról, az emberi jogok előmozdításáról és védelméről, létrehozni helyi, országos és nemzetközi szövetségeket, illetve azokhoz csatlakozni, továbbá magánemberi minőségben azok összejövetelein részt venni, mégpedig anélkül, hogy szakmai pályájukon hátrány érné őket törvényes szervezetekben kifejtett jogszerű tevékenységük miatt. A fentebb említett jogok csak annyiban korlátozhatók, amennyiben a törvény azt előírja és szükséges az ügyészség alkotmányos<sup>1</sup> helyzetének tiszteletben tartásához. A fentebb említett jogok megsértésének esetére tényleges jogorvoslatnak kell rendelkezésre állnia.

7. A képzéshez minden ügyésznek joga van, egyben minden ügyész számára kötelezettség is, mind a kinevezés előtt, mind azt követően folyamatosan. Ezért az Államoknak hatékony intézkedéseket kell hozniuk annak biztosítására, hogy az ügyészek megfelelő oktatásban és képzésben részesüljenek kinevezésük előtt és után egyaránt. Az ügyészekkel meg kell ismertetni különösen:

- a. hivatásuk etikai követelményeit és elveit;
- b. a gyanúsítottak, sértettek és tanúk alkotmányos és jogi védelmére vonatkozó szabályokat;
- c. az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezményben lefektetett emberi- és szabadságjogokat, különösen az Egyezmény 5. és 6. cikkében említett jogokat;
- d. a munkaszervezés, a management és az emberi erőforrások elméletét és gyakorlatát az igazságszolgáltatás kontextusában;
- e. azokat a mechanizmusokat és eszközöket, amelyek hozzájárulhatnak tevékenységük koherenciájának biztosításához;

Ezen túlmenően az Államoknak minden szükséges intézkedést meg kell hozniuk kiegészítő képzés biztosítására az aktuális kihívásokkal összefüggő specifikus területek és kérdések témakörében, figyelembe véve különösen bűnözés és a nemzetközi bűnügyi együttműködés alakulását és jellemzőit.

<sup>1</sup> Az "alkotmányos" szó itt nem valamely állam alkotmányára utal, hanem az ügyészség törvényekben meghatározott céljaira és hatáskörére.

8. Annak érdekében, hogy a bűnözés újonnan megjelenő formáira, különösen a szervezett bűnözés kihívásaira megfelelőbb válasz legyen adható, a szakosodást prioritásnak kell tekinteni mind az ügyészség szervezete, mind az ügyészek képzése és pályafutása szempontjából. Az ügyészeket feladataik ellátásában segítő, az egyes szakterületek specialistáiból csoportokat - ideértve a különböző szakterületek szakértőit tömörítő csoportokat is - ugyancsak ki kell alakítani.

9. Az ügyészség szervezete és belső működése, különösen az ügyeknek az ügyészek közötti elosztása és átszignálása tekintetében a pártatlanság és függetlenség követelményének kell érvényesülnie, kizárólag a jó büntető igazságszolgáltatás célkitűzését, közelebbről a szakmai felkészültséget és a speciális szakismeretek szintjét tartva szem előtt.

10. Minden ügyésznek joga van kérni, hogy a számára adott utasításokat foglalják írásba. Arra az esetre, ha az ügyész úgy látja, hogy az utasítás törvénysértő vagy ellentétes belső meggyőződésével, az ügyészségen belül megfelelő eljárásnak kell rendelkezésre állnia, amely lehetőséget ad az ügynek másnak történő kiosztására.

*Az ügyészség viszonya a végrehajtó és a törvényhozó hatalomhoz*

11. Az Államoknak megfelelő intézkedéseket kell hozniuk annak biztosítására, hogy az ügyészek indokolatlan beavatkozástól mentesen és anélkül láthassák el szakmai feladataikat, hogy indokolatlanul ki lennének téve polgári, büntető vagy egyéb felelősségrevonásnak. Mindazonáltal az ügyészségnek rendszeresen és nyilvánosan be kell számolnia tevékenysége egészéről, különösen prioritásnak tekintett saját célkitűzéseinek megvalósításáról.

12. Az ügyészség nem avatkozhat a törvényhozó vagy a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozó kérdésekbe.

13. Azokban az országokban, ahol az ügyészség a végrehajtó hatalomnak része vagy annak alárendelt, az Államnak hatékony intézkedéseket kell hoznia annak garantálása érdekében, hogy:

- a. a kormánynak az ügyészséggel szemben fennálló jogosítványainak jellegét és terjedelmét a törvény határozza meg;
- b. a kormány jogosítványait átlátható módon és a nemzetközi szerződésekkel, a belső joggal és az általános jogelvekkel összhangban gyakorolja;
- c. a kormánytól származó minden általános jellegű utasítás írásban történjék és megfelelő módon közzétételre kerüljön;
- d. ha a kormánynak joga van egyedi ügyben utasítást adni, ehhez az átláthatóságnak és tisztességes eljárásnak a nemzeti joggal összhangban álló garanciái kapcsolódjanak, a kormány számára kötelezővé téve például:
  - az illetékes ügyészségtől vagy az ügyészi kart reprezentáló szervezettől előzetes írásbeli vélemény kérését;
  - írásbeli utasításainak kellő indokolását, különösen akkor, ha ezek eltérnek az ügyészi állásponttól, továbbá az utasításoknak az ügyészi hierarchia betartásával történő továbbítását;

- a gondoskodást arról, hogy a tárgyalás előtt a vélemény és az utasítások az ügy iratainak részévé váljanak annak érdekében, hogy a többi fél azokat megismerhesse és azokra kontradiktórius eljárás keretében megtehesse észrevételeit.
- e. az ügyészség változatlanul szabad maradjon abban, hogy a bíróság előtt belátása szerinti jogi indítványt terjesszen elő, még akkor is, ha írásban a kapott utasítások szerinti indítványokat köteles megtenni a bíróságnak.
- f. érvényesüljön a büntetőeljárás megindításának vagy folytatásának mellőzésére irányuló utasítás tilalmának elve. Ha mégis ilyen utasításra kerülne sor, annak kivételesnek kell maradnia és különösen az átláthatóság biztosítása érdekében a d. alpontban írtakon túl meg kell felelnie egy megfelelő különleges kontroll követelményeinek is.

14. Azokban az országokban, ahol az ügyészség a kormánytól független, az Államnak hatékony intézkedéseket kell hoznia annak biztosítására, hogy az ügyészség függetlenségének természetéről és terjedelméről a törvény rendelkezék.

15. A büntetőpolitika tisztességességének és hatékonyságának előmozdítása érdekében az ügyészség a törvény szerint lehetséges mértékben köteles együttműködni a kormány szerveivel és intézményeivel.

16. Az ügyészségnek minden körülmények között olyan helyzetben kell lennie, hogy akadály nélkül büntetőeljárást indíthasson az állam hivatalos személyei ellen az általuk elkövetett bűncselekmények - különösen a korrupciós cselekmények, a hatalommal visszaélés, az emberi jogok súlyos megsértése és a nemzetközi jog által tilalmazott egyéb cselekmények - miatt.

#### *Az ügyészség viszonya a bíróságokhoz*

17. Az Államoknak hatékony intézkedéseket kell hozniuk annak biztosítására, hogy az ügyészek jogállását, hatáskörét és eljárásjogi szerepét a törvény úgy határozza meg, hogy jogos kétség ne merülhessen fel a bírák függetlenségét és pártatlanságát illetően. Az Államoknak biztosítaniuk kell különösen azt, hogy ugyanaz a személy egyidejűleg ne láthasson el ügyészi és bírói feladatokat.

18. Ha azonban a jogrendszer nem zárja ki, az Államoknak intézkedéseket kell hozniuk annak lehetővé tételére végett, hogy ugyanaz a személy egymást követően ügyészi, majd bírói posztot tölthessen be, illetve fordítva. Az ilyen funkcióváltásra kizárólag az érintett személy kifejezett kérése alapján és a törvényes garanciák tiszteletben tartásával kerülhet sor.

19. Az ügyészeknek szigorúan tiszteletben kell tartaniuk a bírák függetlenségét és pártatlanságát; a fellebbezési és egyéb jogorvoslati jog gyakorlásán kívül nem kérdőjelezhetik meg a bírósági határozatokat és nem akadályozhatják azok végrehajtását.

20. Az ügyészeknek tárgyilagos és tisztességes magatartást kell tanúsítaniuk a bírósági eljárás során. Gondoskodniuk kell különösen arról, hogy a tisztességes igazságszolgáltatáshoz szükséges minden releváns ténynek és jogi okfejtésnek a bíróság elé terjesztése megtörténjék.

*Az ügyészség viszonya a rendőrséghez*

21. Az ügyészségnek legkésőbb a vádeljárás megindításáról, illetve annak folytatásáról való döntésekor alapos vizsgálat alá kell vetnie a rendőrségi nyomozás törvényességét. Ennek keretében az ügyészségnek azt is vizsgálnia kell, hogy a rendőrség tiszteletben tartotta-e az emberi jogokat.

22. Azokban az országokban, ahol a rendőrség az ügyészségnek alárendelt, vagy a rendőrségi nyomozásokat az ügyész akár irányítja, akár felügyeli, az Államnak hatékony intézkedéseket kell hozniuk annak biztosítására, hogy az ügyészség:

- a. a rendőrségnek megfelelő utasításokat adhasson a büntetőpolitika prioritásainak hatékony végrehajtása céljából, különösen az ügyek federítésének fontossági sorrendjét, a bizonyítékok felkutatásának eszközeit és személyi feltételeit, a nyomozások időtartamát, az ügyészségnek adandó tájékoztatást, stb. illetően;
- b. több illetékes rendőri szerv esetén az egyes ügyek nyomozásával azt a rendőri szervet bizhassa meg, amelyet arra a legmegfelelőbbnek vél;
- c. elvégezhesse a szükséges vizsgálatokat és értékelést annak ellenőrzése végett, hogy utasításainak és a törvény rendelkezéseinek eleget tettek-e;
- d. adott esetben az esetleges jogsértéseket szankcionálhassa vagy a szankcionálást kezdeményezhesse.

23. Azoknak az Államoknak, ahol a rendőrség független az ügyészségtől, hatékony intézkedéseket kell hozniuk az ügyészség és a rendőrség közötti megfelelő és hatékony együttműködés biztosítására.

*Az ügyészség viszonya a jogkeresőkhöz*

24. Feladatai ellátása során az ügyészségnek elsősorban

- a. tisztességesen, pártatlanul és tárgyilagosan kell eljárnia;
- b. tiszteletben kell tartania és védelmeznie kell az emberi jogokat, amint azt az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezmény előírja;
- c. törekednie kell annak biztosítására, hogy a büntető igazságszolgáltatási rendszer a lehető leggyorsabban működjék.

25. Az ügyészségnek tartózkodnia kell bármiféle hátrányos megkülönböztetéstől nem, faj, bőrszín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb nézetek, nemzeti vagy társadalmi származás, a nemzeti kisebbségekkel való kapcsolat, vagyoni, születési, egészségi, fogyatékoság vagy egyéb helyzet alapján.

26. Az ügyészségnek biztosítania kell a törvény előtti egyenlőséget, megfelelően tekintetbe kell vennie a terhelt helyzetét és az ügy valamennyi releváns körülményét, tekintet nélkül arra, hogy azok a terhelt javára vagy terhére szólnak.

27. Az ügyészség nem emelhet vádat, illetve azt nem tarthatja fenn, ha a pártatlan vizsgálat azt mutatja, hogy a vád megalapozatlan.

28. Az ügyészség nem használhat fel olyan bizonyítékot a terhelt ellen, amelyről tudja vagy ésszerűen feltételezheti, hogy törvényellenes módon szerezték meg. Kétség esetén az ügyészségnek a bíróság döntését kell kérnie az ilyen bizonyíték elfogadhatóságáról.
29. Az ügyészségnek gondoskodnia kell a fegyverek egyenlősége elvének tiszteletben tartásáról, különösen - hacsak a törvény másként nem rendelkezik - a birtokában levő bármely olyan információnak a többi fél részére történő átadásáról, amely érintheti az eljárás tisztességes lefolytatását.
30. Hacsak az igazságszolgáltatás érdeke vagy a törvény rendelkezése mást nem kíván, az ügyészségnek bizalmasan kell kezelnie a megszerzett információkat harmadik személyek irányában, különösen akkor, ha az ártatlanság vélelmét érhetné sérelem.
31. Ha az ügyészség jogosult a terhelt alapvető jogait és szabadságait sértő intézkedéseket hozni, az ilyen intézkedések fölött a bírói kontrollt lehetővé kell tenni.
32. Az ügyészségnek kellően figyelembe kell vennie a tanúk érdekeit, különösen meg kell hoznia, valamint támogatnia kell az életük, biztonságuk vagy magánéletük védelmét szolgáló intézkedéseket, illetve gondoskodnia kell arról, hogy az ilyen intézkedéseket meghozzák.
33. Az ügyészségnek kellően figyelembe kell vennie a sértettek véleményét és gondjait, amikor azok személyes érdekeiket érte sérelem, továbbá gondoskodnia kell arról, hogy a sértettek mind saját jogaikról, mind az eljárás fejleményeiről tájékoztatást kapjanak.
34. Az ügyben érdekeltnek elismert és azonosítható érintetteknek - különösen a sértetteknek - lehetőséggel kell bírniuk jogorvoslatra az eljárást megtagadó vagy megszüntető ügyészi határozattal szemben; az ilyen jogorvoslat - adott esetben az ügyészi hierarchiában való felülvizsgálatot követően - történhet bírósági felülvizsgálat vagy az érdekeltek magánvádlóként való fellépésének lehetővé tétele útján.
35. Az Államoknak biztosítaniuk kell, hogy az ügyészek feladataik ellátása során "magatartási kódexek" előírásai szerint járjanak el. Az ilyen kódexbe ütköző magatartás következménye megfelelő szankció lehet, összhangban az 5. pontban foglaltakkal.
36. a. Az ügyészség tisztességes, egységes és hatékony tevékenységének előmozdítása céljából az Államoknak gondoskodniuk kell:
- a hierarchikus szervezet kiépítéséről, anélkül azonban, hogy ez hatékonyságot nélkülöző vagy a tevékenységet fékező bürokratikus struktúrává válnék;
  - a büntetőpolitika végrehajtása céljából általános irányelvek meghatározásáról;
  - bármiféle önkényes döntés lehetőségének kiküszöbölése érdekében olyan általános elvek és kritériumok meghatározásáról, amelyek az egyedi ügyekben való döntésnél figyelembe veendőek.
- b. A fentebb említett szervezetről, irányelvekről, általános elvekről és kritériumokról a parlament, a kormány vagy - amennyiben a nemzeti jog szerint az ügyészség független - az ügyészség képviselői határoznak.
- c. A nyilvánosságot tájékoztatni kell a szervezetről, irányelvekről, általános elvekről és kritériumokról. Ezeket az információkat kérésre meg kell adni minden jogkereső részére.

### Nemzetközi együttműködés

37. Tekintet nélkül egyéb szervezetek a nemzetközi bűnügyi igazságszolgáltatási együttműködésben játszott esetleges szerepére, a különböző országok ügyészeinek közvetlen kontaktusait elő kell mozdítani a hatályos nemzetközi egyezmények keretében, illetve ennek hiányában a gyakorlat ilyen irányú rendezése útján.

38. Számos területen lépéseket kell tenni az ügyészeknek a nemzetközi bűnügyi igazságszolgáltatási együttműködés keretében megvalósuló közvetlen kontaktusai előmozdítása céljából. Ilyen lépések különösen:

- a. a dokumentációs anyagok cseréje;
- b. a kontaktszemélyek és elérhetőségük listájának összeállítása, amely tartalmazza a különböző ügyészségek kontaktszemélyeinek nevét, szakterületét, beosztását, stb.
- c. rendszeres személyes kapcsolat kiépítése a különböző országok ügyészei között, különösen a legfőbb ügyészek és a főügyészek rendszeres találkozási révén;
- d. szakmai tréningek és az új fejleményekről való tájékoztatást szolgáló összejövetelek;
- e. a külföldi országba akkreditált kapcsolattartó ügyész<sup>2</sup> intézményének létrehozása és fejlesztése;
- f. az idegen nyelvek oktatása;
- g. az elektronikus adatátviteli eszközök használatának fejlesztése;
- h. közös munkaszemináriumok szervezése más államokkal a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről és a közös érdeklődésre számot tartó egyéb bűnügyi kérdésekről.

39. A jogsegélyeljárások ésszerűbbé tétele és koordináltsága céljából a következők előmozdítása érdekében kell erőfeszítéseket tenni:

- a. az ügyészek között általánosan növekedjék a nemzetközi együttműködésben való aktív részvétel szükségességének tudata, és
- b. bizonyos számú ügyész szakosodjék a nemzetközi bűnügyi együttműködésre,
- c. a fenti cél érdekében az Államoknak lépéseket kell tenniük annak biztosítására, hogy a megkereső állam ügyészsége - amennyiben hatásköre van jogsegélyügyek intézésére - közvetlenül intézhessen jogsegélykérelmet a megkeresett államnak ahhoz a hatóságához, amelynek hatáskörébe tartozik a jogsegélykérelem teljesítése és ez utóbbi közvetlenül küldhesse vissza számára az összegyűjtött bizonyítékokat.

<sup>2</sup> Az angol szövegben: *liaison law officer*; a francia szövegben: *magistrat de liaison* (ahol a "magisztrat" egyaránt jelent ügyészt és bírót). Itt egyértelműen az EU Tanács együttes fellépésével (*Joint Action of 22 April 1996 concerning a framework for the exchange of liaison magistrates to improve judicial cooperation between the Member States of the European Union, OJ L 105, 27/04/1996*) létrehozott összekötő magisztrátus intézményének páneurópa dimenziókban való áttemeléséről van szó. (*A fordító megjegyzése.*)

## MAGYARÁZÓ KOMMENTÁR

### Bevezetés

A Bűnügyi Problémák Európai Bizottsága (CDPC) égisze alatt az ügyészségnek a büntető igazságszolgáltatás rendszerében betöltött szerepének vizsgálatára felállított Szakértői Bizottság (PC-PR) megbízatása arra szolgált, hogy ajánlások kidolgozása céljából vegye vizsgálat alá az ügyészség jogállását és a büntető igazságszolgáltatási rendszerben játszott szerepét.

A Bizottság 1996. októbere és 1999. novembere között hét alkalommal ült össze.

A Bizottság összeállított egy kérdőívet, amelyet minden tagállam megkapott. A kérdőívre adott válaszok képezték a Bizottság munkájának alapját. A kapott válaszok összefoglalója a jelen kommentár függeléke.

A Bizottság utolsó ülésén jóváhagyta az Ajánlás és az ahhoz fűzött magyarázó kommentár tervezetét. A CDPC 48. plenáris ülésén (2000. június) megvizsgálta a jóváhagyott szöveget. A maga részéről szintén jóváhagyta az Ajánlás tervezetét és azt a Miniszteri Bizottság elé terjesztette. Ugyancsak jóváhagyta a magyarázó kommentárt.

A Miniszteri Megbízottak 2000. október 6-án tartott 274. ülésén a Miniszteri Bizottság elfogadta az Ajánlás szövegét és engedélyezte a magyarázó kommentár közzétételét.

### Általános megjegyzések

Az Európa Tanács létrehozása óta munkálkodik a tagállamok törvényeire, jogrendszerére és gyakorlatára vonatkozó közös elvek kidolgozásán és előmozdításán a bűnözés elleni küzdelem céljából.

Ennek oka elsősorban az, hogy a bűnözés elleni harc azoknak az elveknek - nevezetesen a jog uralma, a demokrácia és az emberi jogok elveinek - közvetlen gyakorlati alkalmazását kívánja meg, amelyeken az Európa Tanács nyugszik, és amelyet az Európa Tanács fenntartani kíván.

A második oka az Európa Tanács involváltságának az, hogy *"a bűnözésre adott válasz eredményessége nagyban függ attól, hogy e válaszok harmonizálása megtörténjék egy összefüggő és egyeztetett európai büntetőpolitika keretében"*.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> A Miniszteri Bizottság által a tagállamokhoz "az európai büntetőpolitikáról az átmenet időszakában" címmel intézett Rec(96)8. számú Ajánlás preambuluma.

Az említett követelmény ma különösen időszerű annak fényében, hogy léteznek a bűnözés olyan jelenségei, mint a szervezett bűnözés és a korrupció, amelyeknek nemzetközi dimenziói mind jelentősebbek, és amelyekkel szemben a nemzeti rendszerek elégtelennek bizonyulhatnak<sup>4</sup>. E helyzet a bűnügyi együttműködés újrafogalmazásán túlmenően az elvek és stratégiák mind szorosabb közelítését - valójában azonosságát - kívánja.

Még ha az igazságszolgáltatás Európája két kultúra között is oszlik meg - legyen szó a büntetőeljárásról (akkuzatórius és inkvizitórius rendszerek) vagy a vádemelésről (az ún. legalitás és az oportunitás alapján álló rendszerek) -, e történeti gyökerű megosztottság tendenciájában elmosódni látszik, figyelemmel a különböző tagállamok normatív szabályozásában a közös európai - különösen az Emberi Jogok Európai Egyezményében kifejeződő - elvek mentén napjainkra végrehajtott változtatásokra.

A represszió aktorait illetően azonban - és itt a hangsúly azokon a hatóságokon van, amelyeknek feladata a bűncselekmények feltételezett elkövetőinek üldözése - a harmonizáció szükségességének gondolata később merült fel, vélhetően azért, mert a kérdés igen kényes minden egyes állam intézményei számára, lévén szoros összefüggésben a közhatalom gyakorlásának módozataival.

Mindazonáltal az Európa Tanács számos dokumentuma szolgált orientációval a jelen Ajánláshoz kapcsolódó területeken. E dokumentumoknak természetesen a Bizottság különösen nagy figyelmet szentelt. Ezek:

- Rec(80)11. számú Ajánlás az előzetes letartóztatásról;
- Rec(83)7. számú Ajánlás a nyilvánosság részvételéről a büntetőpolitikában;
- Rec(85)11. számú Ajánlás a sértett helyzetéről a büntetőjogban és a büntetőeljárásban;
- Rec(87)18. számú Ajánlás a büntetőeljárás egyszerűsítéséről, különösen annak az ügyési diszkrécióra vonatkozó rendelkezései;
- Rec(87)21. számú Ajánlás a sértettek segítségéről és az áldozattá válás megelőzéséről;
- Rec(92)17. számú Ajánlás az egységes büntetés kiszabási gyakorlatról;
- Rec(94)12. számú Ajánlás a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről;
- Rec(95)12. számú Ajánlás a büntető igazságszolgáltatási managementről;
- Rec(97)13. számú Ajánlás a tanúk megfélemlítéséről és a védelem jogairól;
- Rec(99)19. számú Ajánlás a mediációról büntetőügyekben.

El kell azonban ismerni, hogy mostanáig az európai szintű harmonizáció igényével a bűncselekmények állítólagos elkövetőinek üldözéséért felelős hatóságok jogállása, szerepe és működési módszerei soha nem képezték részletekbe menő vizsgálat tárgyát.

A közép- és kelet-európai politikai átalakulásra és más országok (pl. Olaszország, Hollandia és Franciaország) mélyreható reformjaira reagálva az Európa Tanács e kérdést ma elsőrendű fontosságú prioritásnak tekinti. Annak ténye, hogy a probléma tanulmányozására felállított Szakértői Bizottságba 25 állam küldte el képviselőit, igazolja azt, hogy harmonizálásra törekedni nem csupán érdemes, de időszerű is.

<sup>4</sup> Lásd különösen: Res(97)24. számú határozat a Korrupció elleni 20 Irányelvről

Hiba lenne azonban a harmonizációt egyszerű feladatként felfogni. A nehézségeknek számos oka van.

Először is: magának "a bűncselekmények állítólagos elkövetőinek üldözéséért felelős hatóság" fogalma sem egységes Európában, mivel különböző alapokon nyugvó két rendszerben gyökerezik:

- az "ügyészség" francia modelljében, ahol a közvád quasi vádmonopóliumot élvez az inkvizitórius eljárás keretében;
- az angolszász modellben, ahol vádló lehet akár a sértett, akár a rendőrség az akkuzatórius eljárás keretében.

Napjainkban valamennyi tagállam rendelkezik különálló vádhatósággal a közvád ellátására, különféle olyan elnevezésekkel, mint "államügyész", "prokúrator" vagy "ügyészség"<sup>5</sup>. Valamennyi kulcsszerepet játszik a büntető igazságszolgáltatási rendszerben, jóllehet abból adódó eltérésekkel, hogy az ügyészség tradicionális intézmény vagy csupán a közelmúltban hozták létre. Az elmúlt évtizedben az ügyészség jogállása és szerepe ugyancsak jelentős fejlődésen ment át, tükrözve azoknak a reformoknak a mélységét, amelyeket számos tagországban végrehajtottak.

Másodszor: országonként nagy különbségek vannak az ügyészség intézményi helyzetében, egyfelől az állam végrehajtó hatalmához való - az alárendeltségtől és függetlenségig terjedő - viszonyt illetően, másfelől az ügyészek és a bírák közötti viszonyban: egyes rendszerekben valamennyien egyetlen professzionális testületet alkotnak, míg másokban az ügyészi és bírói kar teljesen különálló.

A Bizottság úgy vélte, hogy nem feladata sem a két tradicionális rendszer egyes elemeiből felépíteni egy "harmadik utas" ügyészségi modellt, sem a létező rendszerek egységesítését szorgalmazni, sem egy szupranacionális modellt javasolni. De azt sem gondolta, hogy feladata csupán a legkisebb közös többszörös keresése lenne. Éppen ellenkezőleg: dinamikus megközelítéssel élt és hozzálátott a meghatározó jelentőségű - mindkét rendszerre egyaránt vonatkozó.- alapelvek azonosításához, amelyeknek vezérelnie kell a harmadik évezred átlépő ügyészséget. Ugyanakkor konkrét gyakorlati célkitűzések elérését javasolta annak az intézményi egyensúlynak a megteremtése érdekében, amelytől nagyban függ a demokrácia és a jog uralma Európában.

Mivel az Ajánlásnak jogi értelemben kötelező ereje nincs, minden olyan megfogalmazásbeli fordulatot, amelyet egyébként az Államokra nézve megállapított kötelezettségként kellene értelmezni, csak annak jelzésként kell felfogni, hogy egyedül és kizárólag az Állam feladata lehet a szóbanforgó elv gyakorlati megvalósítása.

---

<sup>5</sup> Ez utóbbit használja az Ajánlás is.

## Kommentár az Ajánlás egyes pontjaihoz

### AZ ÜGYÉSZSÉG FELADATAI

**1. Az ügyészség hatóság, amely a társadalom nevében és a közérdek védelmében biztosítja a törvény alkalmazását mindazokban az esetekben, amikor a törvénybe ütköző magatartás büntető szankcióval fenyegetett, szem előtt tartva mind az egyén jogait, mind a büntető igazságszolgáltatási rendszer szükséges hatékonyságát.**

Összhangban azzal, amire a Szakértői Bizottság megbízatása szólt, az Ajánlás kizárólag az ügyészségnek a büntető igazságszolgáltatás rendszerében betöltött szerepével foglalkozik, noha az ügyészségnek egyes országokban fontos feladatai vannak pl. a kereskedelmi jog vagy a polgári jog területén is.

A "büntető szankcióval fenyegetett törvénybe ütköző magatartás" megfogalmazás a büntetőjog tág értelemben vett fogalmára utal. A "büntetőjog" kifejezést el kellett vetni, mivel azt sokan hajlamosak kizárólag a Büntető Törvénykönyv rendelkezéseivel társítani, holott napjainkban a törvényalkotás egyre növekvő és mind változatosabb területei nem azért minősíthetők "büntető"-nek, mert azok a büntetőtörvénynek elismert törvények sorába tartoznak, hanem azért, mert a bennük foglalt rendelkezések megsértése rendszerint büntető szakciót von maga után.

Amint a bírácoknak, az ügyészeknek is a törvény alkalmazása és betartatása a feladata. A bírác ezt reaktív módon, az eléjük vitt ügyekben teszik, míg az ügyészek proaktív módon "*biztosítják*" a törvény alkalmazását. A bírác törvényt ülnek és határozatot hoznak; az ügyészek ezzel szemben éberem örködnek, cselekszenek és az ügyet bírác elé viszik.

Mivel az ügyészség sem nem egy másik (politikai vagy gazdasági) hatalom, sem nem önmaga nevében, hanem a társadalom képviselében jár el, az ügyészséget feladatai ellátásában a közérdeknek kell vezérelnie. Két egyformán lényegi követelménynek kell az ügyészségnek megfelelnie: egyfelöl tiszteletben kell tartania az egyén jogait, másfelöl biztosítania kell a büntető igazságszolgáltatási rendszer elvárt hatékonyságát, amelynek bizonyos mértékben az ügyészség garanciája is. A Bizottság ezen a ponton is hangsúlyozni kívánta a hatékonyságról vallott felfogást: jóllehet sokkal inkább a bírác, mintsem az ügyészek feladata általában egyedi ügyekben dönteni a személyes szabadság kérdésében, a védekezéshez való jogot illetően pedig különösen nem, mégis az ügyészség az - és nem a bíróság -, amelyet mindenek előtt terhel a büntető igazságszolgáltatás hatékonyságáért való felelősség a közérdek érvényesítőjének szerepéből adódóan.

Az Ajánlás szövegében a "törvény" fogalmának használata mindvégig az általánosan elfogadott legtágabb értelemben történik, és a különféle forrásokból eredő jogi szabályok összességét jelenti, legyenek azok írottak vagy ún. íratlanok.

**2. Valamennyi büntető igazságszolgáltatási rendszerben az ügyész:**

- **dönt a büntetőeljárás megindításáról vagy folytatásáról;**
- **képviselet a vádat a bíróság előtt;**
- **jogorvoslattal élhet minden, vagy meghatározott bírósági határozat ellen.**

A tagállamok ügyészségei feladatainak elemzése eredményeként megállapítható, hogy a feladatok koncentrikus körökkel ábrázolhatók. A belső kör tartalmazza azokat a feladatokat, amelyek valamennyi büntető igazságszolgáltatási rendszerben megtalálhatók valamiféle "kemény magként", és ekként a Bizottság vizsgálódásainak középpontjában állnak.

Mindenek előtt az ügyészségnek meghatározó szerepe van a bűnüldözés megindításában, illetve folytatásában, még ha e szerep eltérő is aszerint, hogy az adott rendszer az opportunitás vagy a legalitás elvének alapján áll.

Másfelől a bíróság előtt a közvád képviselője és a közvádloői érvelés az ügyészség kizárólagos jogosítványa.

Végül a bírósági határozatok elleni jogorvoslati jogosultság gyakorlása elválaszthatatlan része az ügyészség általános feladatainak, hiszen az egyik eszköz a törvények alkalmazásának biztosításához, egyben segíti a rendszer hatékonyabbá tételét is, különösen az ítélkezési gyakorlat koherenciájának megteremtését, és ebből következően a büntetéskiszabási gyakorlat egységességét.

**3. Egyes büntető igazságszolgáltatási rendszerekben az ügyész ezen túlmenően:**

- **érvényesíti a nemzeti büntetőpolitikát, szükség szerint a regionális vagy helyi körülményekhez adaptálva;**
- **nyomozást folytat, irányít vagy felügyel;**
- **gondoskodik arról, hogy a sértettek tényleges segítséget kapjanak;**
- **dönt a vádemelés alternatíváiról;**
- **felügyeli a bírósági határozatok végrehajtását;**
- **stb.**

Itt az ügyészség azon feladatainak - jóllehet nem kimerítő - felsorolása történik meg, amelyek a második körben helyezkednek el. Intézményi okokra visszavezethetően nem valamennyi jogrendszerben találhatók meg, és ugyanilyen okok miatt jelenleg sincs konszenzus általánossá tételüket illetően.

Mindazonáltal ez mitsem von le abból, hogy e feladatok számos nagy kontinentális rendszer szempontjából rendkívül komoly jelentőséggel bírnak.

A törvényhozó és/vagy a végrehajtó hatalom által meghatározott büntetőpolitika végrehajtása több országban az ügyészség egyik fő feladata. Az országos politikának a regionális és helyi körülményekre adaptálása nem azt jelenti, hogy az ügyészség szabadon figyelmen kívül hagyhatná a központilag meghatározott prioritásokat és veszélyeztethetné azok egységes érvényre juttatását. Éppen ellenkezőleg: a speciális regionális és helyi körülményekhez igazítás előfeltétele e prioritások érvényesítésének.

Ami a nyomozást illeti, az ügyészség szerepe mindig valahol két véglet között mozog: az egyik véglet az ügyészségi hatáskör teljes hiánya nyomozás kezdeményezésére, míg a másik véglet az ügyészség totális nyomozati hatásköre. Néhány országban az ügyészség rendszerint csak akkor cselekszik, ha figyelemfelhívást kap - tipikusan a nyomozó rendőrhatalóságtól - arról, hogy a büntetőtörvényt nyilvánvalóan megsértették. Más országokban az ügyészség az, amely megteheti a kezdeményező lépést és saját jogán aktív szerepet visz a törvény megsértésének feltárásában, tehát feladatát képezi a nyomozás irányítása is. Azonban a különbségek pusztán regisztrálása helyett az Ajánlás inkább számos pontot szentel e kérdésnek (lásd: a 21. és azt követő pontokat).

Az Ajánlás ugyancsak speciális figyelmet szentel a sértettek támogatása kérdésének (lásd: 33-34. pontok)

Ami az ügyészség szerepét illeti a vádemelés alternatívái közötti választásban - ami egyébként valamennyi rendszer egyre növekvő jelentőséggel bíró aspektusa, még ott is, ahol a legalitás elve érvényesül - a Bizottság nem szolgál újdonsággal, inkább egyszerűen utal a büntető igazságszolgáltatás egyszerűsítéséről szóló Rec(87)18. számú Ajánlásra, amely precíz módon tartalmazza az elérendő célokat és a követendő metódusokat.

A bírósági határozatok végrehajtását illetően az ügyészség szerepe igazságszolgáltatási rendszerenként változik. Egyesekben maga az ügyész rendeli el a végrehajtást, másokban azt ellenőrzi. Valamennyi esetben szerepe különösen fontos azonban a szabadságvesztés büntetéssel kapcsolatban.

Végül az ügyészségnek sok tagállamban lényeges feladatai vannak:

- a megfelelő büntetés indítványozásában<sup>6</sup>;
- a nemzetközi bűnügyi együttműködésben, amelynek fontosságát alátámasztják a 37., 38. és 39. pontokban foglaltak.

## **AZ ÜGYÉSZEK SZÁMÁRA ADOTT GARANCIÁK FELADATAIK ELLÁTÁSA ÉRDEKÉBEN**

### **4. Az Államoknak hatékony intézkedéseket kell hozniuk annak érdekében, hogy az ügyészek a megfelelő jogi, szervezeti és anyagi - különösen költségvetési - feltételek között teljesíthessék szakmai feladataikat és kötelezettségeiket.**

Amint a bírák, az ügyészek is csak akkor képesek teljesíteni feladataikat és eleget tenni szakmai kötelezettségeiknek, ha megfelelő jogállással, szervezeti támogatottsággal és forrásokkal rendelkeznek, legyen szó akár a személyi feltételekről, a megfelelő helyiségekről, közlekedési eszközökről, vagy egyszerűen az adekvát pénzügyi eszközökről. A tényleges

<sup>6</sup> Egyes *common law* országokban az ügyész nem tesz indítványt a megfelelő büntetésre sem a bűnösség kimondása ("*conviction*") előtt, sem azt követően. Az ügyész dönthet a bűnösség elismerésének ("*plea of guilty*") elfogadásáról bizonyos vádpontokat illetően. Ez nem jelenti a büntetés kérdésében való "alkudozást", mivel a büntetés kérdése a bíró hatáskörébe tartozik. Még ha az ügyész fellebbezhet is a túl enyhe büntetés miatt, csupán a büntetés túlzottan enyhe voltára hivatkozhat, de nem tehet indítványt a kiszabandó büntetésre a fellebbezési bíróságnak.

szükségletek meghatározásának megbízhatóbb módja, ha e kérdésekről az ügyészség képviselőivel konzultációkra kerül sor.

**5. Az Államoknak intézkedéseket kell hozniuk annak biztosítására, hogy:**

- a. az ügyészi pályára kiválasztás, az előléptetés és áthelyezés igazságos és pártatlan eljárás keretében történjék, amely biztosítékot nyújt párt- vagy csoportérdekek befolyása ellen, és kizár minden hátrányos megkülönböztetést nem, faj, bőrszín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb nézetek, nemzeti vagy társadalmi származás alapján, beleértve a nemzeti kisebbségi, vagyoni, születési és egyéb helyzeteket is.
- b. az ügyészek hivatali előmenetele, előléptetése és mobilitása olyan megismerhető és tárgyilagos kritériumokon nyugodjék, mint a szakmai hozzáértés és a tapasztalat;
- c. az ügyészek mobilitásánál a hivatali érdek is érvényesüljön;
- d. törvény garantálja a feladatok ellátásának olyan ésszerű feltételeit, mint az ügyészi szerep kiemelkedő fontosságát kifejező jogállás, javadalmazás és nyugellátás, valamint a nyugállományba vonulás kellő ideje;
- e. törvény szabályozza az ügyész elleni fegyelmi eljárást, amely garantálja az igazságos és tárgyilagos mérlegelést és döntést, biztosítva a független és pártatlan felülvizsgálatot;
- f. az ügyészek számára megfelelő jogorvoslati eljárás, adott esetben a bírósághoz fordulás lehetősége álljon rendelkezésre arra az esetre, ha ügyészi jogállásukat sérelem éri;
- g. az ügyészek családtagjaikkal együtt élvezzék a hatóságok fizikai védelmét, ha személyes biztonságuk veszélybe kerül feladataik teljesítése miatt.

Itt az ügyészség jó működéséhez szükséges legfontosabb garanciák szerepelnek, amelyeket valamennyi tagállamnak zsinórmértéknek kell tekintenie, mert azok a közös problémákat is tükrözik, és nem egyfajta korporatív önérdékből fakadnak, hanem abból a szándékból, hogy megszűnjék az illegitim gyakorlat, különösen a politikai hatalom részéről.

Az elsőként felsorolt garanciák (a., b., c.) a szükséges pártatlanságra vonatkoznak, amelynek uralnia kell - jóllehet különböző formában - az ügyészi pályára kiválasztást és az ügyészek karrierkilátásait. Az ügyészi karba bejutáshoz egyfajta versenyrendszer kialakítása csakúgy, mint a legfelső igazságszolgáltatási tanácsok (*Conseil supérieur de la magistrature*, vagyis a magyar OIT-hoz hasonló, de az ügyészekre is kiterjedő bírói-ügyészi önzagató szervek - a fordító megj.), vagy kizárólag az ügyészekre kiterjedő hatáskörrel bíró legfelső ügyészi tanácsok (*Conseil supérieur du Ministère Public*) létrehozása eszközül szolgálhat a pártatlanság eléréséhez. A bíraktól eltérően az ügyészek nem lehetnek elmozdíthatatlanok egy adott pozícióból vagy posztról, azonban áthelyezésüknek bizonyított hivatali érdeken kell alapulnia (figyelemmel szakmai hozzáértésükre és tapasztalataikra), nem pedig egyszerű önkényes döntésen. Az ügyészek mozgatásának szükségessége azonban nem vezethet az ügyészi állások ideiglenesen alkalmazott jogászokkal való betöltésének gyakorlatához, vagy olyan kinevezésekhez, amelyeknek káros hatásai lehetnek.

Az ügyészek jogállását, javadalmazását és nyugellátását (*d.*) annak szükségességét figyelembe véve kell meghatározni, hogy garantált legyen egyfajta egyensúly a bírák és ügyészek között, akik - noha feladataik eltérőek - egyaránt a büntető igazságszolgáltatási rendszer szereplői. Az anyagi juttatásoknak az ügyészi hivatás fontosságát és méltóságát is tükröznie kell. Végül az anyagi kondíciók javítása egyes tagállamokban - különösen Közép- és Kelet-Európa országaiban - mérsékelné az ügyészek átvándorlását a magánszektorba.

Ami a fegyelmi határozatokat (*e.*) illeti, az ügyészeknek végső fokon lehetőséggel kell rendelkezniük arra, hogy felülvizsgálat végett független és pártatlan entitáshoz fordulhassanak. Ez azonban nem zárja ki azt, hogy ezt megelőzően az ilyen határozatok felülvizsgálata a közigazgatási vagy a szervezeti hierarchán belül is megtörténjék.

Az *f.* bekezdésben a "bíróság" szónak ugyanolyan értelmet kell tulajdonítani, mint az Európai Emberi Jogi Egyezmény 6. cikkében.

Az ügyészek biztonságának követelménye a Rec(94)12. számú Ajánlás tartalmára utal.

**6. Az Államoknak azokat az intézkedéseket is meg kell hozniuk, amelyek biztosítják az ügyészek tényleges jogát a vélemény-, vallás-, egyesülési és gyülekezési szabadsághoz. Jogosultnak kell lenniük részt venni nyilvános vitában a jogról, az igazságszolgáltatásról, az emberi jogok előmozdításáról és védelméről, létrehozni helyi, országos és nemzetközi szövetségeket, illetve azokhoz csatlakozni, továbbá magánemberi minőségben azok összejövetelein részt venni, mégpedig anélkül, hogy szakmai pályájukon hátrány érné őket törvényes szervezetekben kifejtett jogszerű tevékenységük miatt. A fentebb említett jogok csak annyiban korlátozhatók, amennyiben a törvény azt előírja és szükséges az ügyészség alkotmányos<sup>7</sup> helyzetének tiszteletben tartásához. A fentebb említett jogok megsértésének esetére tényleges jogorvoslatnak kell rendelkezésre állnia.**

Az Ajánlásnak e pontja konkrétan az Európai Emberi Jogi Egyezmény 10. cikkén alapszik. Az itt írtakat az ügyészek kötelezettségeinek - konkrétan a mértéktartás és visszafogottság kötelezettségének - fényében kell értelmezni. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy egyes tagállamokban az ügyészek nem lehetnek politikai párt tagjai és nem fejthetnek ki politikai tevékenységet.

**7. A képzéshez minden ügyésznek joga van, egyben minden ügyész számára kötelezettség is, mind a kinevezés előtt, mind azt követően folyamatosan. Ezért az Államoknak hatékony intézkedéseket kell hozniuk annak biztosítására, hogy az ügyészek megfelelő oktatásban és képzésben részesüljenek kinevezésük előtt és után egyaránt. Az ügyészekkel meg kell ismertetni különösen:**

- a. hivatásuk etikai követelményeit és elveit;
- b. a gyanúsítottak, sértettek és tanúk alkotmányos és jogi védelmére vonatkozó szabályokat;

<sup>7</sup> Az "alkotmányos" szó itt nem valamely állam alkotmányára utal, hanem az ügyészség törvényekben meghatározott céljaira és hatáskörére.

- c. az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezményben lefektetett emberi- és szabadságjogokat, különösen az Egyezmény 5. és 6. cikkében említett jogokat;
- d. a munkaszervezés, a management és az emberi erőforrások elméletét és gyakorlatát az igazságszolgáltatás kontextusában;
- e. azokat a mechanizmusokat és eszközöket, amelyek hozzájárulhatnak tevékenységük koherenciájának biztosításához;

Ezen túlmenően az Államoknak minden szükséges intézkedést meg kell hozniuk kiegészítő képzés biztosítására az aktuális kihívásokkal összefüggő specifikus területek és kérdések témakörében, figyelembe véve különösen bűnözés és a nemzetközi bűnügyi együttműködés alakulását és jellemzőit.

A Bizottság elvi kiindulópontja az volt, hogy a képzés alapvető szempont az ügyészség szerveződésénél valamennyi európai országban, ám a képzést mégis erősíteni kell mind minőségi, mind mennyiségi tekintetben, a fogalmazók számára csakúgy, mint a gyakorlók ügyészek számára. Ezt szolgálja a képzés tényleges jogként elismerése. Ugyanakkor minden ügyésznek tisztában kell lennie azzal, hogy kötelessége - különösen a jogkeresők irányába fennálló kötelessége - képezni magát.

Az ügyészekkel jobban meg kell ismertetni különösen:

- hivatásuk etikai követelményeit és magatartásmintáit;
- a gyanúsítottak, sértettek és tanúk alkotmányos és jogi védelmére vonatkozó rendelkezéseket;
- az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezményben lefektetett emberi- és szabadságjogokat, különösen az Egyezmény 5. és 6. cikkében említett jogokat a strasbourgi Bíróság esetjogának fényében;

Ugyancsak figyelmet kell fordítani a vezetői pozícióban levő ügyészeknek a management, igazgatás és szervezés terén ellátandó feladataira (lásd: *d.*). Az "*igazságszolgáltatás kontextusában*" kifejezés annak tényére utal, hogy sok jogrendszer megköveteli, hogy az ügyészek, bírák és más jogi tisztviselők ugyanabban a funkcionális adminisztratív struktúrában, vagy különálló, ám szorosan egymáshoz kapcsolódó és egymástól mindinkább kölcsönösen függő struktúrákban dolgozzanak együtt. Ezenkívül az igazságszolgáltatásban a management és igazgatás speciális vonásokkal rendelkezik az általános közigazgatási managementhez képest, amit szintén figyelembe kell venni.

Végül a büntető eljárás alá vont személyekkel való egyenlő elbánás annak függvénye, hogy milyen mértékben sikerül biztosítani a helyi, területi és országos hatáskörű ügyészségek munkájának koherenciáját - és itt nem csupán az egyedi ügyekben született határozatokról<sup>8</sup> van szó. A képzésnek tehát ki kell terjednie azoknak a mechanizmusoknak az ismertetésére is, amelyek előmozdíthatják az egységességet (lásd: *e.*). Ezekről részletesebben a 36. pontban esik majd szó.

Általánosságban a *d.* és *e.* alpont a büntető igazságszolgáltatási managementről szóló Rec(95)12. számú Ajánlásban megfogalmazott célokat tükrözi és definiálja újra. Az Ajánlás a következőket tartalmazta:

<sup>8</sup> Lásd: Az Európa Tanács VIII. Kriminológiai Kollokviuma (1987) az egységes büntetéskezelési gyakorlat hiányáról, okok és megoldások címmel

"A management elvek, stratégiák és technikák jelentősen hozzájárulhatnak a büntető igazságszolgáltatás hatékony és eredményes működéséhez. Ezért az érintett szervezeteknek célokat kell kitűzniük munkaterhük, pénzügyi eszközeik, infrastruktúrájuk emberi erőforrásaik és a kommunikáció menedzseléséhez.

A hatékonyabb és eredményesebb büntető igazságszolgáltatás elérését nagyban megkönnyíti, ha a különböző szervek célkitűzéseinek összehangolásához a bűnözés visszaszorítására és a büntető igazságszolgáltatásra vonatkozó politikák adnak tágabb keretet."

A kiegészítő képzés gyakorlati szempontból a bűnözés területén történt új fejleményeket figyelembe véve a következő területeken látszik kívánatosnak:

- a határon átnyúló bűnözés és a nemzetközi vonatkozásokkal bíró bűnözés egyéb formái;
- szervezett bűnözés;
- informatikai bűnözés;
- a pszichotrop anyagok nemzetközi kereskedelme;
- bonyolult pénzügyi tranzakciók révén elkövetett olyan bűncselekmények, mint pl. a pénzmosás és a nagy volumenű csalás;
- nemzetközi bűnügyi együttműködés;
- összehasonlító jog és a büntető igazságszolgáltatási rendszerek összehasonlítása;
- bűnüldözési/vádhatósági stratégiák;
- veszélyeztetett tanúk és sértettek;
- a büntetőjog - különösen az Európa Tanács kezdeményezései, konkrétan a Res (77) 28. számú határozat és a Környezet Büntetőjogi Védelméről szóló Egyezmény - hozzájárulása a környezet védelméhez;
- a tudományos alapú bizonyítékok, különösen a közelmúltban kifejlesztett olyan technológiák, mint pl. a genetikai (DNS) azonosítás.

**8. Annak érdekében, hogy a bűnözés újonnan megjelenő formáira, különösen a szervezett bűnözés kihívásaira megfelelőbb válasz legyen adható, a szakosodást prioritásnak kell tekinteni mind az ügyészség szervezete, mind az ügyészek képzése és pályafutása szempontjából. Az ügyészeket feladataik ellátásában segítő, az egyes szakterületek specialistáiból csoportokat - ideértve a különböző szakterületek szakértőit tömörítő csoportokat is - ugyancsak ki kell alakítani.**

Valamennyi ügyésznek járatosnak kell lennie a legtöbb jogágban. Ilyen értelemben inkább általános, mint szakjogászoknak kell lenniük. Mindazonáltal hatékonysági megfontolásokból lényegi követelmény a specializáció olyan területeken, amelyek nagyban igénylik bizonyos technikák ismeretét (pl. gazdasági és pénzügyi bűncselekmények) vagy a széleskörűen szervezett bűnözés kategóriájába esnek.

Ennek megfelelően a specializáció két típusa vázolható fel:

- először is a specializáció hagyományos formája, amelyben az ügyészség úgy szerveződik, hogy azon belül (nagyobb ügyészségeken, regionális vagy országos szinten) bizonyos részterületekre specializálódott ügyészek csoportjai működnek. Az ilyen specializációt ösztönözheti a hivatali előmenetelnek (azaz a ranglétrán előrejutásnak) a betöltött poszttól való függetlenítése, amint azt a Rec(95)12. számú Ajánlás is jelzi:  
"A pályán való előrejutás tervezésére aktívan törekedni kell, egyebek között a specializáció támogatása révén is, szükség esetén elválasztva a hivatali ranglétrán előrejutást a konkrétan betöltött poszttól, illetve az új elméleti és gyakorlati szakismeretek kifejlesztése lehetőségeinek megteremtése útján is [...]";
- az ösztönzésre érdemes specializáció másik formája az adott szakterületre specializálódott ügyészek irányítása alatt különböző szakterületek specialistáiból ún. multidiszciplináris munkacsoportok létrehozása, amelyeknek tagjai a legkülönbözőbb szakmai háttérrel rendelkezhetnek (a pénzügyi bűncselekményekkel és pénzmosással foglalkozó szakmai teamben lehetnek pl. okleveles könyvvizsgálók, pénzügyőrök, banki szakértők). A szakismereteknek ilyen egyetlen teamben való koncentrációja a rendszer hatékony működésének létfontosságú eleme.

**9. Az ügyészség szervezete és belső működése, különösen az ügyeknek az ügyészek közötti elosztása és átszignálása tekintetében a pártatlanság és függetlenség követelményének kell érvényesülnie, kizárólag a jó büntető igazságszolgáltatás célkitűzését, közelebbről a szakmai felkészültség és a speciális szakismeretek szintjét tartva szem előtt.**

A hierarchikus felépítés az ellátandó feladatok természetéből adódóan valamennyi ügyészség jó működésének szükségszerű vonása. A hierarchia különböző szintjei közötti viszonyokat azonban világos és átlátható szabályoknak kell uralnia, mégpedig azért, hogy személyes megfontolások ne játszassanak nemkívánatos szerepet. Ez a megfontolás áll a 9. és 10. pont háttérében, amelyet tovább részletez a 36. pont a. bekezdése.

A 9. pont elvileg megköveteli, hogy az ügyészek jogállásával kapcsolatosan megfogalmazott pártatlanság követelménye tükröződjék minden ügyészség belső szervezetében és működésében is.

**10. Minden ügyésznek joga van kérni, hogy a számára adott utasításokat foglalják írásba. Arra az esetre, ha az ügyész úgy látja, hogy az utasítás törvénysértő vagy ellentétes belső meggyőződésével, az ügyészségen belül megfelelő eljárásnak kell rendelkezésre állnia, amely lehetőséget ad az ügynek másnak történő kiosztására.**

A hierarchiában adott utasítások vonatkozásában - mely különösen érzékeny téma azokban a jogrendszerekben, ahol a felettes ügyész jogosult utasításokat adni egyedi ügyekben és az általános büntetőpolitikát illetően - két véglet létezik, amelyek mindenképpen kerülendőek.

Egyfelől annak a jognak elismerére minden ügyész számára, hogy "lelkiismereti okból" megtagadhatja az utasítás teljesítését, a fellebbezési mechanizmusok útján kezelhetetlen, szélsőséges helyzetekhez vezet. Új mechanizmusok létrehozása ezen a téren azzal a hatással járna, hogy az ügyészség különböző szintjei közötti viszonyokat illetően a bíróságok kapnának döntési hatáskört, ami nyilvánvalóan akadályozná a rendszer gördülékeny működését.

Másfelől emberileg elfogadhatatlan és a polgári szabadságjogok szempontjából is potenciális veszélyt jelent megkövetelni azt, hogy az ügyészek olyan utasításokat is végrehajtsanak, amelyeket esetleg törvénytörőnek tekintenek, vagy ellenük lelkiismeretük tiltakozik.

Ezért ilyen helyzetekre két különböző típusú garancia ajánlatos:

- az egyik - amelyből minden irányított és jogkereső is profitál - az, hogy az utasított kérheti az utasítás írásban adását, annak kifejezésre juttatása érdekében, hogy az utasításért az utasítás adója közvetlenül vállalja a felelősséget. Mivel az utasítások a legkülönbébbek lehetnek - a mindennapos rutindöntésektől az elvi súlyú határozatokig - helytelen lenne megkövetelni minden utasítás írásban adását, hiszen ha ez történne, az ügyészek megfulladnának a bürokratizmus tengerében (lásd azonban a 13. pont c. és d. bekezdését a kormány által adott utasításokról, amelyekkel eltérő a helyzet).
- a másik biztosíték az ügyészi szervezetben belül egy olyan eljárás kialakítása, amely az alárendeltet kérésére estén mentesíti az utasítás végrehajtása alól és lehetővé teszi, hogy helyette más végrehajtsa az utasítást.

A szóbanforgó garanciákat úgy kell felfogni, mint amelyek egyaránt szolgálják az ügyészek érdekét és a társadalom érdekét általában. Más szavakkal: csak kivételes körülmények esetére szólnak és tilos velük visszaélni, pl. az igazságszolgáltatás zavartalan menetének megakasztására. Az is magától értetődő, hogy a hierarchiának úgy kell felépülnie, hogy tag teret kapjon az együttműködés és a team-szellem.

Ugyanakkor azok az ügyészek, akik indokoltan élnek ezekkel a garanciákkal, emiatt nem szenvedhetnek hátrányt a pályán való előrelépésükben.

## AZ ÜGYÉSZSÉG VISZONYA A VÉGREHAJTÓ ÉS A TÖRVÉNYHOZÓ HATALOMHOZ

E kulcsfontosságú kérdésben az igazságszolgáltatás Európája megoszlik azok között a rendszerek között, ahol az ügyészség teljes függetlenséget élvez a parlamenttől és a kormánytól, és azok között, ahol az ügyészség az említett két hatalom valamelyikének alárendelt, noha ennek ellenére több vagy kevesebb autonóm mozgástérrel bír.

E téren még a gondolata is időelőttinek tűnik egy kizárólagos koncepció jegyében történő európai harmonizációnak. Ennek oka egyfelől az, hogy a kérdés intézményi - tehát az államhatalom megosztását érinti -, másfelől pedig az, hogy jelenleg e kérdés sok országban a töténelmi kontextus változása vagy az igazságszolgáltatás és a politika kapcsolatában létező problémák miatt aktuálissá vált belső reformok kulcseleme.

Következésképpen a Bizottság arra törekedett, hogy a két rendszertípus elemzése útján meghatározza azokat az elemeket, amelyek mindkét rendszerben biztosítják az egyensúlyt a szélsőségek elkerülése céljából. Ezen felül a valamennyi ügyészségre vonatkozó közös szabályok felállításával (lásd: 11. és 12. pontokat) gondot fordított "biztonsági szelepek" létrehozására is mind a bizonyos fokú alárendeltségben működő (lásd: 13-16. pontok), mind a függetlenséget élvező ügyészségeket illetően (lásd: 14-15. pontok).

**11. Az Államoknak megfelelő intézkedéseket kell hozniuk annak biztosítására, hogy az ügyészek indokolatlan beavatkozástól mentesen és anélkül láthassák el szakmai feladataikat, hogy indokolatlanul ki lennének téve polgári, büntető vagy egyéb felelősségrevonásnak. Mindazonáltal az ügyészségnek rendszeresen és nyilvánosan be kell számolnia tevékenysége egészéről, különösen prioritásnak tekintett saját célkitűzéseinek megvalósításáról.**

Bármely ügyészség jó működésének két feltétele van:

- egyfelől az ügyészeknek élvezniük kell a feladataik ellátásához szükséges függetlenséget vagy autonómiát<sup>9</sup>, és különösen azt, hogy bármilyen érdek is forogjon kockán, minden egyéb hatalom - legyen az végrehajtó vagy törvényhozó - részéről *"indokolatlan beavatkozástól mentesen"* (azaz minden olyan beavatkozástól mentesen, amelyet nem törvény ír elő) felléphessenek. Mindez elsősorban az alárendeltségben működő ügyészségre vonatkozik. Ám az ügyészség tevékenységének *"indokolatlan beavatkozástól mentes"*-nek kell lennie a gazdasági hatalomtól és a helyi politikai hatalomtól is. Ezt a védelmet általában a törvény biztosítja, hiszen az indokolatlan beavatkozást néha maga a büntetőjog szankcionálja. De a beavatkozásnak kifinomultabb formái is léteznek, pl. megszorítások az ügyészség költségvetésén, ami az ügyészséget az Államtól kapott forrásokon kívüli pénzforrásoktól tenné függővé.

<sup>9</sup> Lásd különösen: *A korrupció elleni harc húsz irányelvéről* szóló Res(97)24 számú határozatot

- másfelől az ügyészeknek - tekintettel az őket megillető jelentős jogosítványokra és azokra a következményekre, amelyeket e jogosítványok gyakorlása az egyéni szabadságjogokra nézve kiválthat - a személyesen elkövetett hibákért fegyelmi, adminisztratív, polgári és büntető felelősséggel kell tartozniuk. E felelősségnek azonban az ésszerű határokon belül kell maradnia, nehogy akadályozza a rendszer jó funkcionálását. Ezért a hierarchia szerinti feletteshez vagy egy *ad hoc* bizottsághoz való fordulásnak, illetve a fegyelmi úton való felelősségrevonásnak kiváltképp hangsúlyt kell kapnia, kivéve természetesen azokat az eseteket, amikor az ügyésznek - mint bármely más polgárnak - az elkövetett bűncselekményéért kell felelnie. Az is világos azonban, hogy ahol az ügyészek teljes függetlenséget élveznek, ott felelősségük is nagyobb.

E követelmények elválaszthatatlanok az átláthatóság szükségességétől. Lévéen a társadalom nevében eljáró szerv, minden ügyészségnek számot kell adnia tevékenységéről helyi, regionális, sőt - amennyiben az ügyészség centrálisan szervezett - országos szinten (kivéve ez alól az egyedi ügyekben hozott döntéseket, amelyekre a jelen Ajánlásban is speciális rendelkezések vonatkoznak). A rendszeres beszámolónak a nyilvánosság egészéhez kell szólnia, történjék az közvetlenül a médiumok útján vagy a beszámoló nyilvánosságra hozatala révén, avagy egy választott testület előtt. A beszámoló ölheti jelentés vagy statisztikai összefoglaló formáját, jelezve az elvégzett munkát, a megvalósult célkitűzéseket, a büntetőpolitika végrehajtásának módozatait az ügyészség mérlegelési szabadságának függvényében, a közpénzek elköltéséről való számadást, valamint a jövőre nézve prioritásként felállított célkitűzéseket. Az ilyen típusú beszámolás már ma jellemzője sok olyan rendszernek, amelyben az ügyészség nagyfokú függetlenséget élvez. Meghonosodása pozitív hatással lehet a többi rendszerre is, hiszen elősegítheti az ügyészi munka jobb összehangoltságát.

## **12. Az ügyészség nem avatkozhat a törvényhozó vagy a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozó kérdésekbe.**

Az előző pont természetes velejárója. Itt a hatalmi ágak elválasztása jól ismert elvének ismételt megerősítéséről van szó.

A törvények és egyéb jogszabályok értelmezése és alkotmányossági kontrollja - eltérő törvényi rendelkezés hiányában - különösen nem tartozik az ügyészség hatáskörébe, hiszen az a bírának fenntartott hatáskör. Ha az ügyészség jogszabálmódosítást indítványozhat, illetve adott esetben véleményt nyilváníthat a jogszabályok értelmezéséről, ez nem bírhat a törvényes jogértelmezés hatályával.

## **13. Azokban az országokban, ahol az ügyészség a végrehajtó hatalomnak része vagy annak alárendelt, az Államnak hatékony intézkedéseket kell hoznia annak garantálása érdekében, hogy:**

- a. **a kormánynak az ügyészséggel szemben fennálló jogosítványainak jellegét és terjedelmét a törvény határozza meg;**

- b. a kormány jogosítványait átlátható módon és a nemzetközi szerződésekkel, a belső joggal és az általános jogelvekkel összhangban gyakorolja;
- c. a kormánytól származó minden általános jellegű utasítás írásban történjék és megfelelő módon közzétételre kerüljön;
- d. ha a kormánynak joga van egyedi ügyben utasítást adni, ehhez az átláthatóságnak és tisztességes eljárásnak a nemzeti joggal összhangban álló garanciái kapcsolódjanak, a kormány számára kötelezővé téve például:
  - az illetékes ügyészségtől vagy az ügyészi kart reprezentáló szervezettől előzetes írásbeli vélemény kérését;
  - írásbeli utasításainak kellő indokolását, különösen akkor, ha ezek eltérnek az ügyészi állásponttól, továbbá az utasításoknak az ügyészi hierarchia betartásával történő továbbítását;
  - a gondoskodást arról, hogy a tárgyalás előtt a vélemény és az utasítások az ügy iratainak részévé váljanak annak érdekében, hogy a többi fél azokat megismerhesse és azokra kontradiktórius eljárás keretében megtehesse észrevételeit.
- e. az ügyészség változatlanul szabad maradjon abban, hogy a bíróság előtt belátása szerinti jogi indítványt terjesszen elő, még akkor is, ha írásban a kapott utasítások szerinti indítványokat köteles megtenni a bíróságnak.
- f. érvényesüljön a büntetőeljárás megindításának vagy folytatásának mellőzésére irányuló utasítás tilalmának elve. Ha mégis ilyen utasításra kerülne sor, annak kivételesnek kell maradnia és különösen az átláthatóság biztosítása érdekében a d. alpontban írtakon túl meg kell felelnie egy megfelelő különleges kontroll követelményeinek is.

Az Ajánlásnak ez a pontja kifejezetten azokra a rendszerekre vonatkozik, amelyekben az ügyészség a végrehajtó hatalomnak alárendelt. Azt részletezi, hogy a két entitásnak miként kell viszonyulnia egymáshoz - sokkal inkább gyakorlati, mintsem intézményi szinten - annak érdekében, hogy az alárendeltség teret engedjen annak a bizonyos autonómiának, amely minden ügyészség működéséhez abszolút elengedhetetlen, főként az egyedi ügyek intézése során.

Az általános jellegű - pl. a büntetőpolitikára vonatkozó - utasításokat inkább a jogkeresők tájékoztatása, mint az ügyészek védelme érdekében kell írásban adni és közzé tenni (c. alpont). Ugyancsak ajánlott gondoskodni arról, hogy az ilyen utasítások - különösen ha azt célozzák, hogy bizonyos tényállásszerű magatartáskategóriák miatt ne induljon eljárás - szigorúan tiszteletben tartsák a tisztességes eljárás és egyenlő elbánás követelményét, és az általános jellegű utasítás leple alatt ne lehessen a valódi cél az, hogy egy egyedi ügyre vonatkozóan szülessék megoldás.

Az egyedi ügyekre vonatkozó utasítások problematikusabbak, különösen azokban a rendszerekben, amelyekben az opportunitás - azaz az ügyészi diszkrecionális jogkör elismerésének - elve érvényesül. Éppen ezek az utasítások azok, amelyek az utóbbi években a legtöbb tagállamban kérdéseket vetettek fel, figyelemmel annak kockázatára, hogy a végrehajtó hatalom pártszempontokat helyez előtérbe.

A Bizottság abból indult ki, hogy az alárendeltségen alapuló rendszereknek nem immanens eleme az egyedi ügyekben való utasíthatóság. Egyes ügyészségeknek kizárólag általános jellegű utasítások adhatók, annak ellenére, hogy a kormánynak vagy a parlamentnek alárendeltek. Ha tehát lehetőség van egyedi ügyekben utasítás adására, annak a törvény kifejezett rendelkezésén kell alapulnia (lásd: a. és d. alpontok).

Hosszas elemzés után a Bizottság hasonlóképpen arra a következtetésre jutott, hogy az egyedi ügyekben adott utasításoknak kizárólag az ügyet előrevivő utasításokra kell korlátozódniuk. Így azt ajánlja, hogy a büntetőeljárás megindításának vagy folytatásának mellőzésére való utasítás legyen megtiltott (lásd: f. pont), mivel az ilyen utasítás - bírósági kontroll híján - különösen sértheti a törvény előtti egyenlőség elvét. Következésképpen egyedül és kizárólag az ügyészség mérlegelési körébe tartozhat, hogy eltekint-e a büntetőeljárás megindításától vagy folytatásától. Azokban a rendszerekben, ahol jelenleg lehetőség van az eljárás megindításának vagy folytatásának mellőzésére irányuló utasításra, legalábbis a létező garanciák megerősítése ajánlott, az adott utasítások utólagos speciális kontrollja formájában, az átláthatóság szavatolása érdekében<sup>10</sup>.

Az eljárást előrevivő utasításoknak szintén garanciákkal övezetteknek kell lenniük, a d.) alpontban felsoroltak részbeni vagy teljes alkalmazásával: előzetes konzultáció az ügyészséggel; az utasítások megindokolása; az ügy irataihoz csatolás; és a szó szabadsága az ügyészség számára a tárgyaláson.

**14. Azokban az országokban, ahol az ügyészség a kormánytól független, az Államnak hatékony intézkedéseket kell hoznia annak biztosítására, hogy az ügyészség függetlenségének természetéről és terjedelméről a törvény rendelkezék.**

Ahol az ügyészség független a végrehajtó hatalomtól, a függetlenség természetét és terjedelmét törvénynek kell meghatározni annak érdekében, hogy kizárható legyen: a.) a titokban folytatott informális gyakorlat, amely az elvet alááshatja és b.) az ügyészség testületi önértékének irányába való elmozdulás kockázata.

**15. A büntetőpolitika tisztességességének és hatékonyságának előmozdítása érdekében az ügyészség a törvény szerint lehetséges mértékben köteles együttműködni a kormány szerveivel és intézményeivel.**

<sup>10</sup> Példaként szolgálhat az 1999. június 1. napján hatályba lépett a holland törvény, amely a következő garanciákat határozza meg:

- ha az igazságügyminiszter utasítás adását tervezi, konzultálnia kell a Főügyészek Kollégiumával (azaz az ügyészség kollektív vezetését ellátó testülettel). A miniszter eltérhet a Kollégium állásfoglalásától, de csak akkor, ha az eltérést kellően megindokolja.
- Az utasítást és az állásfoglalást írásba kell foglalni. Az ügyész köteles ezeket a dokumentumokat az ügy irataihoz csatolni. Ebből következően a bíró és a gyanúsított megismerheti ezeket a dokumentumokat, és megteheti észrevételeit.
- Bár az utasítás kötelező erővel bír, az ügyész a bíróság előtt bármilyen jogi érvet szabadon terjeszthet elő.
- A miniszter a parlamentet köteles tájékoztatni, ha arra ad utasítást az ügyésznek, hogy mellőzze az eljárást. E tájékoztatáshoz csatolnia kell az ügyészségnek az ügyre vonatkozó írásos állásfoglalását. Ebből következően a nyilvánosság általi értékelhetőség teljes.
- A sértettek és egyéb érdekelték a bírósághoz fordulhatnak a büntetőeljárás lefolytatásának mellőzésére utasítás miatt.

Az ügyészség függetlensége annak kockázatát rejti magában, hogy az államapparátuson belül törés keletkezik a büntetőpolitika irányításában és végrehajtásában. Az ügyészségnek ezért szorosan együtt kell működnie azokkal a különböző szervekkel, amelyek szabály szerint a kormánynak tartoznak felelősséggel, de az ilyen együttműködés elveit és módozatait a törvénynek kell meghatározni.

Az államapparátus egyéb szerveivel való együttműködés feltételezi az ügyészség szigorú belső szervezettségét és azt, hogy a képviselőiben eljáró ügyészek rendelkezzenek felhatalmazással a más szervekkel való megállapodásra. A szigorú belső szervezettség egyébiránt lényegi fontosságú a különböző ügyészi szervek tevékenységének teljes összhangja biztosításának szempontjából is, különösen abban az esetben, amikor a büntetőpolitika végrehajtása az ügyészt megillető diszkrecionális jogkör kereteiben történik<sup>11</sup>.

**16. Az ügyészségnek minden körülmények között olyan helyzetben kell lennie, hogy akadály nélkül büntetőeljárást indíthasson az állam hivatalos személyei ellen az általuk elkövetett bűncselekmények - különösen a korrupciós cselekmények, a hatalommal visszaélés, az emberi jogok súlyos megsértése és a nemzetközi jog által tilalmazott egyéb cselekmények - miatt.**

Noha érvénye általános, e pont elsősorban azokra a rendszerekre vonatkozik, amelyekben az ügyészség a végrehajtó hatalomnak alárendelt. Az ilyen alárendeltség nem akadályozhatja bűnvádi eljárás indítását az állam hivatalos személyei - sőt ezt kiterjesztően értelmezve: a választott képviselők és a politikai aréna szereplői ellen -, ha azok bűncselekmény - különösen korrupciós cselekmény - elkövetésével gyanúsíthatók.

"Akadály"-on nem csupán a büntetőeljárás rendes menetét gátló körülményeket kell érteni, hanem bármely olyan megtorló intézkedést is, amely az ügyészt érheti.

## **AZ ÜGYÉSZSÉG VISZONYA A BÍRÓSÁGOKHOZ**

A Bizottság fontosnak ítélte egyértelműen leszögezni: az ügyészek nem bírák, annak ellenére, hogy az ügyészek és a bírák ugyanannak az igazságszolgáltatási rendszernek a részei, és hogy jogállásuk és bizonyos funcióik hasonlóak. Ilyen vonatkozásban minden kétértelműség elítélendő, amint az is tilalmazott, hogy az ügyészek valamiféle hatalmat gyakoroljanak a bírák felett. Éppen ellenkezőleg: a két hivatás kapcsolatát - amely elkerülhetetlenül gyakori érintkezést jelent - a kölcsönös tiszteletnek, a tárgyilagosságnak és az eljárásjogi szabályok betartásának kell jellemeznie.

**17. Az Államoknak hatékony intézkedéseket kell hozniuk annak biztosítására, hogy az ügyészek jogállását, hatáskörét és eljárásjogi szerepét a törvény úgy határozza meg, hogy jogos kétség ne merülhessen fel a bírák függetlenségét és pártatlanságát illetően.**

<sup>11</sup> Ezen az ügyészséget megillető diszkrecionális jogkör teljessége értendő, nem csupán csupán a büntetőeljárás megindítására, a vádemelésre, illetve a büntetőeljárás folytatására vonatkozó mérlegelési jogkör.

**Az Államoknak biztosítaniuk kell különösen azt, hogy ugyanaz a személy egyidejűleg ne láthasson el ügyészi és bírói feladatokat.**

Elsősorban bármiféle félreértést el kell oszlatni az ügyészek és a bírák jogi státuszát és szerepét illetően, mégpedig azért, hogy a két hivatás a közvélemény szemében világosan elkülöníthető legyen, tehát a jogkeresők gondolkodásában a kettő ne legyen összekeverhető. Az első lépés ebben az irányban az, hogy világos szabályok határozzák meg az ügyész eljárási jogkörét.

A második elem annak az alapelvnek ismételt leszögezése, hogy ugyanaz a személy nem láthat el egyidejűleg bírói és ügyészi feladatokat. Ez nem mond ellent az 5. pont h. alpontjának (*sic!*), amely biztosítani kívánja az ügyészi és bírói pálya átjárhatóságát annak érdekében, hogy az ügyész életpályája során választhassa a bíró pályára átlépést, és fordítva. Ugyancsak nincs ellentétben ezzel az alapelvvel az, hogy az ügyész pályája kezdetén képességeinek minősítése céljából ideiglenesen bíróként alkalmazható.

**18. Ha azonban a jogrendszer nem zárja ki, az Államoknak intézkedéseket kell hozniuk annak lehetővé tétele végett, hogy ugyanaz a személy egymást követően ügyészi, majd bírói posztot tölthessen be, illetve fordítva. Az ilyen funkcióváltásra kizárólag az érintett személy kifejezett kérése alapján és a törvényes garanciák tiszteletben tartásával kerülhet sor.**

Az a lehetőség, hogy az ügyészek bírói pályára léphetnek és viszont, nemcsak a bírói és ügyészi feladatok egymást kiegészítő jellegén nyugszik, de azon a tényen is, hogy mindkét hivatás vonatkozásában hasonló garanciák érvényesülnek a képzettséget, felkészültséget és a jogállást illetően. A rendelkezés további védelmet jelent az ügyész számára.

**19. Az ügyészeknek szigorúan tiszteletben kell tartaniuk a bírák függetlenségét és pártatlanságát; a fellebbezési és egyéb jogorvoslati jog gyakorlásán kívül nem kérdőjelezhetik meg a bírósági határozatokat és nem akadályozhatják azok végrehajtását.**

Az ügyészek és bírák közötti szoros kapcsolat nem befolyásolhatja az utóbbiak pártatlanságát. A jog alkalmazását garantálni hivatott ügyészeknek különösen szem előtt kell ezt tartaniuk, egyben - eltekintve a jogorvoslati jogok normális gyakorlásától - a lehető legkörültekintőbb módon tiszteletben kell tartaniuk a bírósági határozatokat, amelyeknek végrehajtása is gyakran reájuk hárul.

Nyilvánvaló, hogy ez fordítva is igaz: a bírának tiszteletben kell tartaniuk az ügyészeket, mint a társadalom képviseletében eljáró hivatásos testület tagjait, és nem akadályozhatják őket funkcióik gyakorlásában.

Az "egyéb jogorvoslati eljárás" kifejezés minden olyan eljárást jelent, amelynek joghatása azonos a fellebbezéssel, jóllehet technikailag nem az.

**20. Az ügyészeknek tárgyilagos és tisztességes magatartást kell tanúsítaniuk a bírósági eljárás során. Gondoskodniuk kell különösen arról, hogy a tisztességes igazságszolgáltatáshoz szükséges minden releváns ténynek és jogi okfejtésnek a bíróság elé terjesztése megtörténjék.**

A jelen címszó alatt a harmadik pont az ügyészek tárgyilagosságának és annak az átláthatóságnak a követelményével foglalkozik, amelynek manifesztálódnia kell a bírák irányába, hogy azoknak módja legyen megalapozottan dönteni. Az átláthatóság szempontjából elsőrendű fontosságú, hogy a bíróságnak tudomása legyen mindarról, ami az ügy szempontjából releváns. Az egyedi ügyeken túlmenően az is fontos, hogy a bírák folyamatosan informáltak legyenek az ügyészség prioritásairól általában és az ügyészi fellépés kritériumairól.

## **AZ ÜGYÉSZSÉG VISZONYA RENDŐRSÉGHEZ**

Egy másik kényes pont az európai harmonizációs törekvések útjában az ügyészség és a rendőrség közötti intézményi kapcsolat. Választóvonal húzódik egyfelől azok között az országok között, amelyekben a rendőrség független az ügyészségtől, és nem csupán a nyomozás folytatása terén rendelkezik jelentős diszkrecionális jogkörrel, de gyakran szintén maga dönthet az eljárás megindítása és a vádemelés kérdésében is; másfelől azok között az országok között, amelyekben a rendőrség tevékenységét az ügyészség felügyeli, sőt ténylegesen irányítja. Mindazonáltal ez is egy olyan terület, ahol az emberi jogi követelmények és az egyéni szabadságjogok tisztelete a közelmúltban a konvergencia irányába mutató változásokhoz vezetett. Történt ez abból a tételtől indulva, hogy a rendőrségi önkontroll nem elégséges, figyelemmel a rendőrség jogosítványainak jelentős voltára és bármiféle törvénysértés kiemelkedően káros következményeire. Az említett konvergencia az oka annak, hogy a Bizottság egy általános alapelvet határozott meg valamennyi rendszer számára, és majd csak ezt követően tért rá az egyes rendszerekre vonatkozó specifikus ajánlásokra.

**21. Az ügyészségnek legkésőbb a vádeljárás megindításáról, illetve annak folytatásáról való döntésekor alapos vizsgálat alá kell vetnie a rendőrségi nyomozás törvényességét. Ennek keretében az ügyészségnek azt is vizsgálnia kell, hogy a rendőrség tiszteletben tartotta-e az emberi jogokat.**

Minden ügyészségnek minimálisan két feladata van a rendőrség tevékenysége irányában: először is, hogy a vád kérdésében való bármiféle döntés előtt alaposan vizsgálja felül a rendőrség nyomozásának törvényességét; másodsor pedig - az előbbivel egyidejűleg - átfogóan ellenőrizze, hogy az emberi jogokat tiszteletben tartották-e<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> A szövegezés kompromisszum eredménye, amely egyfelől tükrözi azt, hogy meddig lehetett legmesszebbre elmenni úgy, hogy az egyes angolszász rendszerek számára is elfogadható legyen, másfelől tükrözi azt a minimumot, amely a többi rendszer számára még elfogadható volt.

**22. Azokban az országokban, ahol a rendőrség az ügyészségnek alárendelt, vagy a rendőrségi nyomozásokat az ügyész akár irányítja, akár felügyeli, az Államnak hatékony intézkedéseket kell hozniuk annak biztosítására, hogy az ügyészség:**

- a. a rendőrségnek megfelelő utasításokat adhasson a büntetőpolitika prioritásainak hatékony végrehajtása céljából, különösen az ügyek federítésének fontossági sorrendjét, a bizonyítékok felkutatásának eszközeit és személyi feltételeit, a nyomozások időtartamát, az ügyészségnek adandó tájékoztatást, stb. illetően;**
- b. több illetékes rendőri szerv esetén az egyes ügyek nyomozásával azt a rendőri szervet bízassa meg, amelyet arra a legmegfelelőbbnek vél;**
- c. elvégezhesse a szükséges vizsgálatokat és értékelést annak ellenőrzése végett, hogy utasításainak és a törvény rendelkezéseinek eleget tettek-e;**
- d. adott esetben az esetleges jogsértéseket szankcionálhassa vagy a szankcionálást kezdeményezhesse.**

Az itt írtak kizárólag azokra a rendszerekre vonatkoznak, ahol az ügyészségnek legalább felügyeleti joga van a rendőrség és annak tevékenysége fölött. Ebben az összefüggésben a Bizottság - jóllehet nem kívánt állást foglalni abban a gyakran felmerülő kérdésben, hogy a rendőrség részben vagy egészben az ügyészséghez tartozzék-e - törekedett hangot adni az ügyészség valóságos irányítási és felügyeleti képessége tekintetében érzett aggodalmának, figyelemmel arra, hogy az ügyészség törvényben biztosított jogosítványai és azoknak tényleges napi gyakorlhatósága között sok esetben jelentős eltérés van.

Az ilyen jogosítványok hatékony gyakorlása mindenképp előtt és legfőképpen azt feltételezi, hogy az egyedi ügyekben adható utasításokon felül az ügyészség teljes felhatalmazással rendelkezék általános jellegű utasítások adására is a nyomozó hatóságok számára a büntetőpolitika - amelynek végrehajtásáért gyakran az ügyészség felel - prioritásainak maradéktalan követése érdekében. E prioritások megkövetelhetnek pl. koncentrált erőfeszítéseket a különböző - az állam választásától függő - bűncselekményfajták (az elszaporodott kisebb súlyú vagy elleni bűncselekmények vagy éppen a pénzmosás) felderítése terén; a bizonyítékok összegyűjtésében speciális módszereket (pl. betöréses lopások nyomozásában alkalmazott speciális eljárások, vagy DNA azonosítás); bizonyos eszközöknek adott nyomozáshoz vagy adott típusú bűncselekmények felderítéséhez való rendelkezését; erőfeszítéseket a nyomozások (gyakran túl hosszú) időtartamának csökkentésére; kötelezettséget az ügyész rendszeres értesítésére valamennyi vagy bizonyos súlyú bűncselekményekről, valamint a nyomozás előrehaladtáról.

Ezen túlmenően ott, ahol több nyomozó hatóság bír hatáskörrel egy adott ügy nyomozására, közülük az ügyészségnek kell kiválasztania a legalkalmasabbat, kellően tekintetbe véve természetesen a különböző nyomozó hatóságok területi illetékességét és speciális hatáskörét, valamint anyagi és műveleti leterheltségét.

Végezetül a rendőrségi nyomozótisztek annál inkább képesek az ügyészi utasítások hatékony végrehajtására, minél inkább részt vállal az ügyészség képzésükben.

Jóllehet az ügyészség és a rendőrség közötti kapcsolatban a kölcsönös kommunikációnak és kooperációnak kell dominálnia, hasonlóan fontos, hogy az ügyészség rendelkezék eszközökkel utasításai betartásának figyelemmel kísérésére, továbbá utasításai betartásának elmulasztása esetére a felelősségrevonás eszközeivel.

**23. Azoknak az Államoknak, ahol a rendőrség független az ügyészségtől, hatékony intézkedéseket kell hozniuk az ügyészség és a rendőrség közötti megfelelő és hatékony együttműködés biztosítására.**

Ha az ügyészség és a rendőrség között nincs intézményi kapcsolat, az Államnak kell a nélkülözhetetlen együttműködés módozatait meghatározni.

## **AZ ÜGYÉSZSÉG VISZONYA A JOGKERESŐKHÖZ**

Szükségszerű következményeként az ügyészek által tevékenységük során élvezett garanciáknak, az ügyészeket bizonyos kötelezettségeknek kell terhelnie mindazokkal szemben, akik a büntető igazságszolgáltatással kapcsolatba kerülnek, legyen szó akár a terheltéről, akár a tanúkról vagy a bűncselekmények sértetteiről.

**24. Feladatai ellátása során az ügyészségnek elsősorban**

- a. **tisztességesen, pártatlanul és tárgyilagosan kell eljárnia;**
- b. **tiszteletben kell tartania és védelmeznie kell az emberi jogokat, amint azt az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezmény előírja;**
- c. **törekednie kell annak biztosítására, hogy a büntető igazságszolgáltatási rendszer a lehető leggyorsabban működjék.**

E pont aláhúzza az 1. pontban említett meghatározó fontosságú követelményt: az egyén jogainak tiszteletben tartását és a hatékonyságra törekvést, mely hatékonyságért részben az ügyészség is felel.

**25. Az ügyészségnek tartózkodnia kell bármiféle hátrányos megkülönböztetéstől nem, faj, bőrszín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb nézetek, nemzeti vagy társadalmi származás, a nemzeti kisebbségekkel való kapcsolat, vagyoni, születési, egészségi, fogyatékoság vagy egyéb helyzet alapján.**

Az a körülmény, hogy az ügyész feladata a bűnüldözés, nem homályosíthatja el azt, hogy az ügyész elsődlegesen a törvényesség őre: ez azt jelenti, hogy pártatlan magatartást kell tanúsítania. Mindazt, ami ebből az elvből a gyakorlatban következik, részletesen a következő pontok fejtik ki.

**26. Az ügyésznek biztosítania kell a törvény előtti egyenlőséget, megfelelően tekintetbe kell vennie a terhelt helyzetét és az ügy valamennyi releváns körülményét, tekintet nélkül arra, hogy azok a terhelt javára vagy terhére szólnak.**

**27. Az ügyészség nem emelhet vádat, illetve azt nem tarthatja fenn, ha a pártatlan vizsgálat azt mutatja, hogy a vád megalapozatlan.**

**28. Az ügyészség nem használhat fel olyan bizonyítékot a terhelt ellen, amelyről tudja vagy ésszerűen feltételezheti, hogy törvényellenes módon szerezték meg. Kétség esetén az ügyésznek a bíróság döntését kell kérnie az ilyen bizonyíték elfogadhatóságáról.**

Lévén a törvény alkalmazásának garántálója, az ügyésznek figyelembe kell vennie a terhelő bizonyítékok megszerzésének módját.

A "törvényellenes mód" kifejezés alatt sokkal inkább az alapvető jogokat sértő törvényellenességet kell érteni, mintsem a jelentéktelen alaki törvénysértéseket, amelyeknek valójában nincs hatása az eljárás egészének érvényességére.

Tipikusan két helyzet fordulhat elő: a bizonyíték törvényellenességéhez nem fér kétség, így az ügyésznek magának kell azt kizárnia a bizonyítékok sorából; a bizonyíték törvényessége kétséges, így az ügyésznek kérnie kell a bíróság döntését a bizonyíték elfogadhatóságáról a vádszakot megelőzően vagy annak folyamán.

**29. Az ügyésznek gondoskodnia kell a fegyverek egyenlősége elvének tiszteletben tartásáról, különösen - hacsak a törvény másként nem rendelkezik - a birtokában levő bármely olyan információnak a többi fél részére történő átadásáról, amely érintheti az eljárás tisztességes lefolytatását.**

A feleknek az információk átadására vonatkozó kötelezettsége - amely kapcsolódik a 20. pontnak ahhoz az előírásához, hogy az ügyésznek tárgyilagos és tisztességes magatartást kell tanúsítaniuk a bírák irányába - kulcselem az akkuzatórius és/vagy kontradiktórius típusú bírósági eljárásban. A Bizottság azonban kivételt kívánt tenni azokra az esetekre, amikor rendkívül nyomós közérdek indokolja bizonyos dokumentumok vagy adatok bizalmas kezelését (pl. amikor a törvény úgy rendelkezik, hogy bizonyos információs források biztonsági okokból nem adhatók ki). Az ilyen eseteknek azonban kivételesnek kell maradniuk.

A fegyverek egyenlőségének elvét az Európai Emberi Jogi Egyezmény 6. cikkének 1. pontja tartalmazza: "ez csak egyik eleme a független és pártatlan bíróság által lefolytatott tisztességes eljárás tágabb fogalmának" (Európai Emberi Jogi Bíróság, Delcourt ügy, 1970. január 17-én kelt ítélet, 28. §).

A fegyverek egyenlősége elve alapján [...] minden félnek ésszerű lehetőséget kell adni saját álláspontja prezentálására olyan körülmények között, amelyek nem hozzák őt hátrányos helyzetbe ellenfelével szemben. [...] Ilyen összefüggésben a látszat is fontos, csakúgy, mint a a tisztességes igazságszolgáltatással kapcsolatban megmutatkozó fokozott érzékenység [...]." (Európai Emberi Jogi Bíróság, Bulut kontra Ausztria, 1996. február 22-én kelt ítélet, 47. §).

**30. Hacsak az igazságszolgáltatás érdeke vagy a törvény rendelkezése mást nem kíván, az ügyészségnek bizalmasan kell kezelnie a megszerzett információkat harmadik személyek irányában, különösen akkor, ha az ártatlanság véelmét érhetné sérelem.**

Az ügyésznek tiszteletben kell tartania a minden demokratikus rendszer által elismert ártatlanság véelmét, annak a fenntartásával, hogy lehetnek olyan (kivételes) esetek, amikor a megszerzett információk nem maradhatnak bizalmasak: ilyen esetek a törvény felhatalmazása vagy kifejezett rendelkezése alapján fordulhatnak elő.

**31. Ha az ügyészség jogosult a terhelt alapvető jogait és szabadságait sértő intézkedéseket hozni, az ilyen intézkedések fölött a bírói kontrollt lehetővé kell tenni.**

A jogrendszerrel függően az ügyész jogosult lehet - akár közvetlenül, akár az irányítása vagy felügyelete alatt álló szolgálatok közbejöttével - olyan intézkedéseket hozni, amelyek sértik az egyéni szabadságjogokat. Ha a Bizottság nem is látta értelmét belebocsátkozni az Európai Emberi Jogi Egyezmény és az egyéb nemzetközi instrumentumok által felállított elvek és garanciák részletes vizsgálatába, mégis fontosnak ítélte hangsúlyozni a bírói kontroll szükségét, tekintve, hogy az egyéni szabadságok garanciái végső soron csak a bíróságok lehetnek.

**32. Az ügyészségnek kellően figyelembe kell vennie a tanúk érdekeit, különösen meg kell hoznia, valamint támogatnia kell az életük, biztonságuk vagy magánéletük védelmét szolgáló intézkedéseket, illetve gondoskodnia kell arról, hogy az ilyen intézkedéseket meghozzák.**

A szervezett bűnözés elleni harc egyre inkább szükségessé teszi tanúvédelmi intézkedések hozatalát. Rendszerint az ügyész feladata az ilyen intézkedések meghozatala, illetve a gondoskodás arról, hogy a rendőrség az ilyen intézkedéseket meghozza.

E vonatkozásban utalni kell a tanúk megfélemlítéséről és a védelem jogairól szóló Rec(97)13. számú Ajánlásra.

**33. Az ügyészségnek kellően figyelembe kell vennie a sértettek véleményét és gondjait, amikor azok személyes érdekeiket érte sérelem, továbbá gondoskodnia kell arról, hogy a sértettek mind saját jogaikról, mind az eljárás fejleményeiről tájékoztatást kapjanak.**

A sértettnek a büntetőeljárásban elfoglalt helyzete jogrendszerenként változik, különösen aszerint, hogy polgári jogi igény érvényesíthető-e vagy sem a büntetőbíróság előtt. Mindazonáltal a sértettnek szentelt figyelem ma a büntetőpolitikák fő eleme Európában. Következésképpen a Bizottság szükségesnek ítélte az Ajánlásban kitérni az ügyésznek a sértettel szembeni főbb kötelezettségeire, bármilyen is legyen a jogrendszer.

Bár néhány jogrendszer láthatóan ambíciózusabb e területen, érdemes emlékeztetni az Európa Tanács keretében elfogadott főbb instrumentumokra:

- Res(77)27. számú Határozat a bűncselekmények sértetteinek kompenzációjáról;
- Rec(85)11. számú Ajánlás a sértett helyzetéről a büntetőjogban és a büntetőeljárásban;
- Rec(87)21. számú Ajánlás a sértettek segítéséről és az áldozattá válás megelőzéséről;
- Európai Egyezmény az erőszakos bűncselekmények sértetteinek kompenzálásáról;
- Rec(99)19. számú Ajánlás a mediációról büntető ügyekben...

**34. Az ügyben érdekeltnek elismert és azonosítható érintetteknek - különösen a sértetteknek - lehetőséggel kell bírniuk jogorvoslatra az eljárást megtagadó vagy megszüntető ügyészi határozattal szemben; az ilyen jogorvoslat - adott esetben az ügyészi hierarchiában való felülvizsgálatot követően - történhet bírósági felülvizsgálat vagy az érdekeltek magánvádlóként való fellépésének lehetővé tétele útján.**

Minden jogrendszerben - különösen azokban, amelyekben az ügyész diszkrecionális jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy indul-e büntetőeljárás vagy sem - valamely bűncselekmény nyilvánvaló elkövetése esetén az eljárás megtagadásáról vagy megszüntetéséről szóló határozat - bár az ilyen határozatot gyakran a büntetőeljárás alternatíváinak (tranzakció, mediáció, biztosíték, figyelmeztetés, feltételes halasztás) igénybevételére vonatkozó javaslat kíséri - nehéz problémákat vet fel, ha azt az érintett személyek támadják és/vagy indokai vitathatók.

Azon felül, hogy a *13.e. (sic!)* alpontban a kormány büntetőeljárás megindításának vagy folytatásának mellőzésére irányuló utasításának megtiltását ajánlja, a Bizottság törekedett segíteni a fékek és ellensúlyok teljes rendszerének megerősítését is. E rendszer annak biztosítására szolgál, hogy az igazságszolgáltatási rendszer ne legyen céljától eltéríthető, és mindez úgy történjék, hogy ne sértse az érdekelteknek a nemzeti jog alapján élvezett jogait sem.

A Bizottság a nehézségek két típusával találkozott. Az első: miközben a bűncselekmények túlnyomó részének van azonosítható (egyén vagy csoport) sértettje, másoknak - mint pl. a korrupciónak, vagy az állam, a regionális, illetve a helyi hatóságok pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményeknek - nincs. Egy olyan jogorvoslati jog, amellyel csak a sértettek élhetnének, a demokratikus fékek nélküli ügyészi tevékenység elfogadásával lenne egyenlő számos kiemelkedően kényes területen. Másfelől minden megkülönböztetés nélkül jogorvoslatot engedése a megtagadó és megszüntető határozatok ellen azok számára, akik magukat a bűncselekmény által érintettnek tekintik, az ügyészséget bénítaná meg és az időhúzási taktika eszközévé válhatna.

A Bizottság ezért nem csupán a sértettek számára kívánt jogorvoslati jogot biztosítani, hanem az olyan, "az ügyben érdekeltnek elismert és azonosítható érintetteknek" is, mint pl. a cselekmény feljelentője (bizonyos feltételek esetén), vagy az olyan egyesületek, amelyek jogosultak vagy kivételes körülmények között felhatalmazással bírnak valamely részterületen a közérdek védelmezésére.

A nehézségek másik csoportja a szükséges kontrollmechanizmusra vonatkozott, figyelemmel arra, hogy e kontroll nem produkálhat olyan negatív hatásokat, mint pl. a rendszer lebénulása, vagy az ügyészi határozatok bírói felülvizsgálatának általánossá tétele. Másfelől látni kell, hogy az ügyészi hierarchián belüli jogorvoslati vagy felülvizsgálati jog nem megfelelő, sőt nem is mindig kielégítő, különösen azokban az esetekben, amikor az ügyész a határozatot a felettes ügyész utasítására hozta.

A Bizottság a büntetőeljárás egyszerűsítéséről szóló Rec(87)18. számú Ajánlásra építve ezért egyfelől azt ajánlja, hogy történjék meg a bírói felülvizsgálat bevezetése - noha tudatában van annak, hogy ennek fogalma országonként változó -, másfelől azt ajánlja, hogy váljék lehetségessé a fentiekben jelzett érdekelti kör magánvádlóként való fellépése. A magánvádhoz való jog megadható általánosan vagy köthető egyedi ügyekben adható engedélyhez.

Jóllehet a fentiekben vázolt jogorvoslati rend egyes országokban létezik, érvényesülési köre igen korlátozott.

**35. Az Államoknak biztosítaniuk kell, hogy az ügyészek feladataik ellátása során "magatartási kódexek" előírásai szerint járjanak el. Az ilyen kódexbe ütköző magatartás következménye megfelelő szankció lehet, összhangban az 5. pontban foglaltakkal.**

Az ügyésznek legfőképpen kitűnő döntési képességről és az ügyészi hivatáshoz méltó kifogástalan magatartásról kell tanúbizonyságot tennie.

Mint ahogy az ügyészségek mindinkább függetlenné vagy autonómmá válnak, és ebből szükségszerűen következően mind nagyobb felelősség terheli őket, a jelenlegi jogi és eljárásjogi szabályozás nem kellően részletesnek bizonyulhat ahhoz, hogy eligazítást adjon az ügyészi hivatáshoz kapcsolódó etikai és magatartásbeli követelmények tekintetében.

Az Ajánlás kidolgozói az ajánlott "magatartási kódexet" sokkal inkább ésszerűen rugalmas előírások együtteseként javasolják - amely eligazítást ad arra nézve, hogy az ügyész miként viselkedjen, világos határvonalakat jelöl ki az elfogadható és elfogadhatatlan magatartás között -, mintsem formális kódexként

A magatartási szabályok betartása biztosításának kellő módja a rendszeres ellenőrzés.

- 36. a. Az ügyészség tisztességes, egységes és hatékony tevékenységének előmozdítása céljából az Államoknak gondoskodniuk kell:**
- a hierarchikus szervezet kiépítéséről, anélkül azonban, hogy ez hatékonyságot nélkülöző vagy a tevékenységet fékező bürokratikus struktúrává váljék;
  - a büntetőpolitika végrehajtása céljából általános irányelvek meghatározásáról;
  - bármiféle önkényes döntés lehetőségének kiküszöbölése érdekében olyan általános elvek és kritériumok meghatározásáról, amelyek az egyedi ügyekben való döntésnél figyelembe veendőek.

- b. A fentebb említett szervezetről, irányelvekről, általános elvekről és kritériumokról a parlament, a kormány vagy - amennyiben a nemzeti jog szerint az ügyészség független - az ügyészség képviselői határoznak.**
- c. A nyilvánosságot tájékoztatni kell a szervezetről, irányelvekről általános elvekről és kritériumokról. Ezeket az információkat kérésre meg kell adni minden jogkereső részére.**

A polgárok törvény előtti egyenlősége csakúgy, mint a büntető igazságszolgáltatási rendszer hatékonysága megkívánja a koordinált és egységes fellépés bizonyos fokát, ami túlmutat az egyedi ügyek intézésén. E követelmény különösen fontos azokban a rendszerekben, ahol az ügyészség független vagy jelentős autonómiát élvez.

A konzisztencia szempontjából három elemnek van kiemelkedő szerepe:

- egy intelligens hierarchikus szervezet, amely nem hagy teret a bürokratikus irányvételnek, és amelyben minden ügyész felelősnek érzi magát saját döntéseiért és képes a feladatköréhez tartozó kezdeményező lépéseket megtenni (vö.: 9. és 10. pont);
- a büntetőpolitika végrehajtása céljából általános irányelvek léte, amelyek prioritásokat jelölnek ki, valamint a célok megvalósításának eszközeit is tartalmazzák, figyelemmel az ügyészeket megillető diszkrecionális jogkörre;
- az egyedi döntéseknél iránymutatásként szolgáló kritériumok, amelyeknek célja lehet az olyan inkonzisztens gyakorlat megakadályozása, mint pl. hogy azonos súlyú bűncselekmények miatt egyes ügyészségek mindig büntető felelősségrevonást alkalmaznak, míg mások ettől eltekintenek, illetve másként minősítik vagy egyéb eljárásokra utalják.

Ezeket a kritériumokat a kívánt hatás elérésére alkalmas módon kell meghatározni. Esetleges merevségükkel nem akadályozhatják az ügyeknek a helyi viszonyok és körülmények fényében való szükségszerű egyedi mérlegelését, és nem idézhetik elő egy olyan szürke sáv kialakulását, amelyen belül a büntetlenül maradás biztos tudatában követhetők el bűncselekmények.

A Bizottság elsőrendű fontosságúnak tekinti, hogy az általános irányelveket, kritériumokat és egyéb elvi jellegű aktusokat a parlament vagy a kormány hozza meg. Kizárólag ott dönthet ezekről maga az ügyészség, ahol a nemzeti jog az ügyészség függetlenségét elismeri.

Mivel ezeknek az instrumentumoknak a létét nem az ügyészek, hanem a jogkeresők érdekei indokolják, szükséges rájuk a nyilvánosság - vagy legalábbis az érintettek - figyelmét felhívni. Különösen fontos ez azokban a rendszerekben, ahol az ügyészség független vagy jelentős diszkrecionális jogkörrel rendelkezik.

## NEMZETKÖZI EGYÜTTMŰKÖDÉS

Tekintettel a létező nemzetközi jogi instrumentumok és Ajánlások számára, valamint annak tényére, hogy e terület az Európa Tanácson belül is az újragondolás specifikus tárgya, a Bizottság figyelmének középpontjában a jelenlegi helyzet javítását célzó gyakorlati intézkedések meghatározása állt, szem előtt tartva azt a jelentős szerepet, amelyet az ügyészség a nemzetközi bűnügyi igazságszolgáltatási együttműködésben tipikusan játszik.

**37. Tekintet nélkül egyéb szerveknek a nemzetközi bűnügyi igazságszolgáltatási együttműködésben játszott esetleges szerepére, a különböző országok ügyészeinek közvetlen kontaktusait elő kell mozdítani a hatályos nemzetközi egyezmények keretében, illetve ennek hiányában a gyakorlat ilyen irányú rendezése útján.**

A Bizottság tudomással bír arról, hogy az érvényben lévő nemzetközi megállapodások alapján egyes államok a központi hatóságok megoldását alkalmazzák. A közvetlen ügyészi kontaktusokat azonban ennek ellenére ösztönözni kell, különösen az Európa Tanács tagállamai közötti kapcsolatokban.

**38. Számos területen lépéseket kell tenni az ügyészeknek a nemzetközi bűnügyi igazságszolgáltatási együttműködés keretében megvalósuló közvetlen kontaktusai előmozdítása céljából. Ilyen lépések különösen:**

- a. a dokumentációs anyagok cseréje;
- b. a kontaktszemélyek és elérhetőségük listájának összeállítása, amely tartalmazza a különböző ügyészségek kontaktszemélyeinek nevét, szakterületét, beosztását, stb.
- c. rendszeres személyes kapcsolat kiépítése a különböző országok ügyészei között, különösen a legfőbb ügyészek és a főügyészek rendszeres találkozási révén;
- d. szakmai tréningek és az új fejleményekről való tájékoztatást szolgáló összejövetelek;
- e. a külföldi országba akkreditált kapcsolattartó ügyész<sup>13</sup> intézményének létrehozása és fejlesztése;
- f. az idegen nyelvek oktatása;
- g. az elektronikus adatátviteli eszközök használatának fejlesztése;
- h. közös munkaszemináriumok szervezése más államokkal a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről és a közös érdeklődésre számot tartó egyéb bűnügyi kérdésekről.

A fentiekben említett dokumentáció alatt a különböző országok hatályos jogszabályait tartalmazó dokumentáció is értendő.

<sup>13</sup> Az angol szövegben: *liaison law officer*; a francia szövegben: *magistrat de liaison* (ahol a "magistrat" egyaránt jelent ügyészt és bírót). Itt egyértelműen az EU Tanács együttes fellépésével (*Joint Action of 22 April 1996 concerning a framework for the exchange of liaison magistrates to improve judicial cooperation between the Member States of the European Union, OJ L 105, 27/04/1996*) létrehozott összekötő magisztrátus intézményének páneurópa dimenziókban való áttemeléséről van szó. (*A fordító megjegyzése.*)

A szakmai tréningek és az új fejleményekről való tájékoztatást szolgáló összejövetelek követelménye teljesíthető az Európa Tanács égisze alatt különböző nemzetek ügyészeinek szóló rendszeres nemzetközi képzési szemináriumok, illetve nyelvi képzések szervezésével is.

Középtávon a célkitűzésnek egy Páneurópai Igazságszolgáltatási Hálózat létrehozásának kell lennie.

**39. A jogsegélyeljárások ésszerűbbé tétele és koordináltsága céljából a következők előmozdítása érdekében kell erőfeszítéseket tenni:**

- a. az ügyészek között általánosan növekedjék a nemzetközi együttműködésben való aktív részvétel szükségességének tudata, és
- b. bizonyos számú ügyész szakosodjék a nemzetközi bűnügyi együttműködésre,
- c. a fenti cél érdekében az Államoknak lépéseket kell tenniük annak biztosítására, hogy a megkereső állam ügyészsége - amennyiben hatásköre van jogsegélyügyek intézésére - közvetlenül intézhessen jogsegélykérelmet a megkeresett államnak ahhoz a hatóságához, amelynek hatáskörébe tartozik a jogsegélykérelem teljesítése és ez utóbbi közvetlenül küldhesse vissza számára az összegyűjtött bizonyítékokat.

Azok közül az intézkedések közül, amelyeket célszerű megtenni, álljanak itt a következők:

- az ügyészség felhatalmazása azoknak a jogsegélykérelmeknek a fogadására, amelyek teljesítése hatáskörébe tartozik;
- az ügyészség felhatalmazása annak a szervnek az instruálására, amely felelős a jogsegélykérelem végrehajtásáért;
- az ügyészség felhatalmazása szükség esetén a nyomozások koordinálására;
- az ügyészség felhatalmazása - a nemzetközi együttműködés érdekei védelmezőjének minőségében - a jogsegélykérelmek végrehajtásához kapcsolódó valamennyi eljárásban való részvételre (közvetlenül vagy jegyzékek, emlékiratok előterjesztése útján);
- végül megfontolásra érdemes lenne a jelenlegi rendelkezések<sup>14</sup> kiterjesztése a különböző országok ügyészségei között a spontán információcsere megkönnyítésére.

E területen a rendőrségi és az igazságszolgáltatási együttműködés erősítése végett - amennyiben azt a jogrendszer lehetővé teszi - az ügyészségnek kapcsolódnia kell azokhoz a nemzeti szervekhez, illetve képvisellel kell rendelkeznie azokban a nemzeti szervekben, amelyek a nemzetközi bűnügyi jogsegély szempontjából releváns információkat kezelnek, valamint hasonlóképpen a rendőri együttműködés nemzetközi szerveiben.

<sup>14</sup> Lásd: A pénzmosásról, a bűncselekményből származó dolgok felkutatásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról szóló, Strasbourgban, 1990. november 9-én kelt Egyezmény; az Európai Bűnügyi Jogsegélyegyezmény második kiegészítő jegyzőkönyvének tervezete; stb.

*Számot vetve azzal a kulcsszereppel, amelyet az ügyészség a jogállamban, különösen pedig a büntető igazságszolgáltatásban betölt, a jelen Ajánlás célja, hogy lefektesse azokat az alapelveket, amelyeknek érvényesülniük kell az ügyészség tevékenységében. Ezek az elvek jutnak kifejezésre az Ajánlásban az ügyészség feladatairól és az ellátásukhoz szükséges garanciákról, a végrehajtó és a törvényhozó hatalomhoz, valamint a bírákhoz és a rendőrséghez való viszonyáról, a jogkeresők irányába fennálló kötelezettségeiről, végül az ügyészségnek a nemzetközi együttműködésben játszott szerepéről adott definíciókban.*