

# Ügyészség

**Szerző:** NÁNÁSI László

**Affiliáció:** címzetes egyetemi docens, SZTE ÁJTK

**Rovat:** Jogtörténet

**Rovatszerkesztő:** KOMÁROMI László

**Lezárás dátuma:** 2018.09.18

**Idézési javaslat:** NÁNÁSI László: „Ügyészség” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Jogtörténet rovat, rovatszerkesztő: KOMÁROMI László) <http://ijoten.hu/szocikk/jogtortenet-ugyeszseg> (2018). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]-[18].

Az ügyészség az az állami hatóság, amely a társadalom nevében és a közérdek védelmében biztosítja a törvény alkalmazását mindazon esetekben, amikor jogba ütköző magatartás merül fel. A szervezet az igazságszolgáltatás része, amelynek rendszerében jelentős szerepet tölt be: büntetőügyekben a nyomozás kezdetétől a büntetés végrehajtásáig feladatai vannak, továbbá hatásköröket gyakorol a magánjog és a közigazgatási jog érvényesítése területén is. Az ügyészi tevékenység gyökere mindenhol a jogi sérelemmel szembeni fellépés volt, nem a saját, hanem más jogának érvényesítése érdekében. A mind magasabb szintű jogérvényesítés vezetett az állam által fenntartott ügyészi tevékenységhez, amely szervezetileg a kormány- vagy az igazságszolgáltatási hatalomhoz kapcsolódik. Állami szervként feladatává vált a központi hatalmi tényezőnek, az uralkodónak, a kormánynak vagy a parlamentnek az érdekeit képviselni a jogi viszonyokban. Az ügyészség fő feladata a megsértett közösség nevében a vádfunkció gyakorlása az igazságszolgáltatás menetében, így létrejött összefüggött a közbűncselekmények rendszerével, mert „mihelyt az állam a társadalmi sérelem eszméjét kapcsolja a büntetthez, azonnal előáll ama követelmény, hogy e felfogásnak megfelelőleg állami vádközeg gondoskodjék a büntettek üldözéséről. Az anyagi büntetőjog rendszerének e változása történetileg a közvádolság két alakjára vezetett: az actio popularisra és a közvád képviselőtípusára, az állami ügyészségre”. A szervezet az európai állam- és jogfejlődés eredménye. Számos országban találunk előzményeket, amelyek hordozták az ügyészi funkciók elemeit, de a meghatározásnak megfelelő hatóság kialakulására először Franciaországban került sor, majd az ottani megoldás alapulvételével Európában, ezt követően világszerte elterjedt.

## Tartalomjegyzék

1. **A francia államügyészség kialakulása**
2. **Az államügyészség a német területeken**
3. **Az államügyészség az Ausztriai Birodalomban**
4. **Az orosz és a szovjet ügyészség**
5. **Az angol közvádolság**
6. **Ügyészség az Amerikai Egyesült Államokban**
7. **Az ügyészi funkció Magyarországon**

- 7.1. A kezdetektől 1871-ig
- 7.2. A királyi ügyészség 1872–1945
- 7.3. Államügyészség, népügyészség, ügyészség 1945–2011

## 8. JEGYZETEK

---

### 1. A francia államügyészség kialakulása

[1] Az államügyészség előzményének kialakulása Franciaországban a XIV. századra esett, amikor a királyi hatalom megszilárdulásával a bűncselekmények üldözése az uralkodóval azonosított ->állam jogává vált. A vád így nem maradt a sértett kezében és rendelkezése alatt, hanem olyan személyre szállt át, aki azt az állam (király) nevében gyakorolja.<sup>[1]</sup> Az ügyészség kialakulásának közvetlen oka az eljárásokból befolyó bírságokhoz és pénzbüntetésekhez fűződő kincstári érdek volt.<sup>[2]</sup> Így került a büntető per a király embereinek, a főügyésznek (*procureur général*) és a felügyelete alatt álló királyi ügyvédek (*avocat du roi*) kezébe, akiknek fő feladata a korona jogainak védelme volt.<sup>[3]</sup> Ennek során közreműködtek az uralkodói birtokok és jogosítványok megóvásában, az ->igazságszolgáltatás területén ellenőrizték a nyomozások eredményeit és más eljárási feladatokat is elláttak, például szabadlábra helyezés, fellebbezés, kegyelmi kérvények megvizsgálása. A bűnelkövetők hivatalból való üldözése a főügyész jogköre lett, több büntettnél kizárólag ő indíthatott eljárást, például felségsértés vagy a hatalmukkal visszaélő tisztviselők ellen. A főügyész polgári pert is kezdeményezhetett, amelyben peres félként önállóan járt el vagy beavatkozóként lépett fel. Az uralkodói jogok védelme mellett a bíróságok előtt képviselte a kiskorúak és cselekvőképtelenek érdekeit. Feladata volt a parlamenti döntések és a királyi rendeletek (*ordonnance*) betartásának ellenőrzése.<sup>[4]</sup>

[2] A büntetőeljárást szabályozó 1670. évi *ordonnance* végleg államosította a bűnüldözést, bűnpereket kizárólag a királyi ügyészek indíthattak. Montesquieu 1748-as műve szerint így a hatalmi ágak rendszerében a „fejedelem, akinek hivatása a törvények végrehajtása, [...] minden törvényszékhez egy tisztviselőt rendel, hogy az üldözzön az ő nevében minden bűncselekményt”. Ily módon az „állami hatóság áll őrt a polgárok helyett, ez cselekszik, s ők maguk nyugton maradhatnak”.<sup>[5]</sup> A királyi ügyészek a bíróságokkal szemben önállóan és függetlenül működtek, felelősséggel csak az uralkodónak tartoztak. Hivataluktól, melyhez általában adásvétellel jutottak, bármikor elmozdíthatóak voltak.

[3] Az ügyészség a nagy francia forradalom eredményeként formálódott a polgári államszervezet részévé. Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés által 1789. augusztus 26-án kiadott „Emberi és polgári jogok nyilatkozata” a társadalom működésének központi elemévé a jogot tette, amikor kimondta, hogy a „törvény a közakarat kifejeződése”. Az egyén jogait a törvény biztosítja, jogfosztásra pedig csak törvényes eljárás során kerülhet sor.<sup>[6]</sup>

[4] Az ezt követő normák e kijelentést a társadalmi viszonyok egészét átfogó jogrendszerre formálták, amely rendezte az állami szervek felépítését, működését, az állampolgárok jogait és kötelezettségeit. Így olyan államberendezkedés alakult ki, amelynek szervezete és tevékenysége a törvényeken nyugszik, lehetővé téve a jogilag rendezett életet, a törvényességet, a polgárok jogegyenlőségét. Mivel a társadalmi viszonyokat átszöttek a törvények és az azokat végrehajtó rendeletek, ezért a társadalmat működtető szerveződésnek, az államnak a feladatává vált, hogy azok érvényesítéséről gondoskodjon. Ezt a hatáskört a törvények legszembetűnőbb megsértése, a bűncselekmények vagy más jogsértések esetében is az államügyészségre (*ministère public*) ruházták, amely a jogot képviseli, feladata a társadalmi érdek védelmében és a törvény helyes alkalmazásán őrködni.<sup>[7]</sup>

[5] A jogalkotások során felhasználták a korábbi francia eljárás azon elemeit, amelyek a polgári jogrend által követelt nyilvánosság, szóbeliség elveivel, a vádrendszerrel egyeztek: az 1790. évi ideiglenes eljárási törvény a vizsgálat indítványozását és vezetését, a tárgyaláson pedig a vád képviselőt bízta a közvádolóra. A vádjogot a népszuverenitás elemeként fogva fel az ügyészi

szervezetet választásra alapította. 1791-ben minden ->**bíróság** mellett közvádloi hivatalt szervezett. Ennek teendőit a kihágási és vétségi bíróságoknál a törvényhatóság ügyésze, az esküdtbíróságoknál pedig a kerület szavazó polgárai által választott ügyész végezte. Az eljárás törvényességének ellenőrzésére minden esküdtbíróság mellé állami biztost rendeltek. Az ügyész a bíróság elnöke után a szervezet legfontosabb személye, már nem királyi hivatalnok, hanem a nép bizalmi embere. Az előkészítő eljárás feletti felügyeleten kívül más teendője nem volt, mint a vádesküdszék (*jury*) által elfogadott és annak vezetője által előterjesztett vád képviselete az esküdszék előtt.<sup>[8]</sup>

**[6]** Az 1795-ös (IV. évi brumaire 3.) törvény a vád gyakorlását megosztotta a kormány által kinevezett, elmozdítható közvádli és a köztársasági biztos között: az előbbi fejtette ki a vádat, az utóbbi pedig felmentési vagy büntetési indítványt tett a bíróságnak, továbbá ellenőrizte a büntetés végrehajtását. E törvény létrehozta a szervezeti egységet azzal, hogy kapcsolatot létesített a rendőrbíróságok, a törvényszékek és az esküdtbíróságok mellett alkalmazott biztosok között. A közvádli hatáskörét tágította: az igazságügyi rendőrség fejévé és főfelügyelőjévé tette, továbbá meghatározta kezdeményező és ellenőrző teendőit az eljárásban. Elrendelte, hogy nemcsak a ->**tárgyalás** befejeztével, hanem már a vizsgálat befejezése után is be kell várni az indítványát.<sup>[9]</sup>

**[7]** A francia igazságszolgáltatás szervezete, tagjainak jogállása és feladatköre Napóleon császársága alatt alakult ki véglegesen. Az 1808. évi büntetőeljárás kódex és a kapcsolódó jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően létrehozott és hatáskörökkel ruházott fel egy kinevezett tagokból álló államügyészséget, melyet a kormány rendelkezése alatt álló, attól függő végrehajtó hivatalként szerveztek meg, és amely a közvád kizárólagos birtoklója és azt a kormány utasításai szerint használja.<sup>[10]</sup>

**[8]** Szervezetileg a törvényszékeknél ügyészek (*procureur*), a főtörvényszékeknél főügyészek (*procureur général*) működtek helyettesekkel. A legfőbb bírói szerv, a Semmítőszék melletti főügyész volt a legmagasabb rangú ügyész. Azonban a szervezetet érintő minden intézkedés a központi irányító szerv, az igazságügy-miniszter részéről történt. Az így létrejött szervezetet mint az ügyészség egységes és oszthatatlan voltát fogalmazták meg: jellemzői az egység, a közigazgatási minőség és az ítéltől hatóságtól való teljes különválasztás. Tagjaira ugyanazon képesítési előírások vonatkoztak, mint a bírákra. Azonban tőlük különbözően beosztásukból bármikor elmozdíthatók, áthelyezhetők voltak s a felettesi utasításnak engedelmeskedni tartoztak.<sup>[11]</sup>

**[9]** Az ügyészség hatásköre kiterjedt a büntetőeljárás megindítására, az előkészítés vezetésére, a vádemelésre, a bíróság előtt a vád képviseletére. Feladata volt az egész igazságszolgáltatás (a polgárinak is) ellenőrzése. Az államügyész az igazságügyi rendőrség feje lett, joga volt fegyveres erőt is igénybe venni. Minden hatóságnak tudatnia kellett vele a tudomására jutott bűncselekményt. Súlyos bűncselekményekről tartozott a vizsgálóbíróat értesíteni, de nélküle is teljesíthetett szemlét, vallomásokat vehetett fel, lefoglalhatta a bűnjeleket, letartóztatást is elrendelhetett.<sup>[12]</sup>

**[10]** Abból a megfontolásból kiindulva, hogy az államban léteznek olyanok, akik nem képesek jogaik érvényesítésére, továbbá vannak olyan jogviszonyok, amelyekből eredő jogokat és kötelezettségeket az államnak óvnia, a közcélú szervezeteket működésükben támogatni, joggyakorlásukban védeni kell, az államügyészség a polgári jog területén is hatásköröket kapott. Az 1806-os polgári perrendtartás szerint az államügyész meghatározott ügyekben (például elmeháborodottak, házasság) felperesként, míg másokban mellékfélként szerepelt. A bíróságnak más ügyfajtákat is közölnie kellett az ügyéssel, akinek indítványa nélkül nem hozhatott döntést. Az államügyész azonban a polgári ügyekben „nem a perlekedő feleknek, hanem a törvénynek érdekét képviseli, [...] kötelessége felügyelni, hogy a törvény az előforduló perekben helyesen alkalmaztassék”, ő a „főeszköz arra, hogy a bíróság ítéleteiben az anyagi jogot mondja ki érvényesnek”.<sup>[13]</sup>

**[11]** A francia államügyészség meghatározott szervek és személyek (bírák, ügyvédek, közjegyzők, végrehajtók, rendészeti hivatalnokok) működése felett felügyeleti és fegyelmi jogkörrel rendelkezett. A bíróságnál a felügyelet arra terjedt ki, hogy a „törvényes alakszerűségek, a belső szolgálat és a fegyelmet illető rendeletek pontosan megtartassanak”.<sup>[14]</sup>

[12] Az államügyészség ezen megoldása – Franciaország államformájától, közjogi berendezkedésétől függetlenül – a létrehozása óta eltelt időben lényegileg megmaradt.

## 2. Az államügyészség a német területeken

[13] A késő középkor folyamán a német birodalom államaiban létrejöttek olyan szervek, amelyeknek az volt a feladata, hogy az uralkodó érdekeit az anyagi tartalmú jogviszonyokban érvényesítse. A római *fiscusból*<sup>[15]</sup> eredően a *Fiskalat* (kincstári képviselő) nevű szerv tagjai egyes tartományi jogok (például Hessen, Mecklenburg, Szászország) szerint, valamint a Birodalmi Kamarai Bíróságnál vádlói szerepet is betöltöttek. Brandenburg–Poroszországban a *Fiskalok* (képviselők) a XV. századtól a bíróságoknál és az igazgatási szerveknél alkalmazott személyek voltak, akik 1704-től a *Generalfiskalnak* (legfőbb ügyész) voltak alárendelve: feladatuk a törvény és egyéb rendelkezések betartásának ellenőrzése volt, főként az uralkodó pénzügyi érdekeire figyelemmel, amelynek „szemként és fülként” (*Auge und Ohr des Landesherrn*) kellett eleget tenniük. Ezek a XVI. századtól a bűnügyi nyomozásokban is közreműködtek.<sup>[16]</sup>

[14] Az 1840-es években a vádrendszer a német államokban is kezdett meghonosodni, amely szükségessé tette önálló vádhatóság felállítását. Ehhez megoldásként kínálkozott az államügyészség (*Staatsanwaltschaft*) intézménye, amely a Rajna menti területek egy részében a napóleoni hódítás maradványaként működött is. A német felfogás az igazságszolgáltatást minden külső befolyástól mentesnek képzelte, így nem fogadta el azt, hogy a bíróság mellett álló, de vele versenyző hatalomnak beavatkozást engedjen a büntetőeljárásra. Így alakult ki az az eszme, amely szerint az államügyésznek köztes állást kell kijelölni a ->**bíróság** és a közigazgatás közt, hogy ne legyen sem adminisztratív tisztviselő, akit a célszerűség szempontjai vezérelnek, sem bíró, aki csak a jogot követi. Ez vezetett az igazságügyi-közigazgatási hivatal (*Justizverwaltungsamt*) fogalmához, amely szerint az államügyészség a kormány által kinevezett hatóság, amelyiknek az állam érdekeit törvényesen meghatározott köz- és magánügyekben a bíróságok előtt képviselnie kell.<sup>[17]</sup>

[15] A német államok csak bűnügyi feladatokat és a vádfunkciót adták az államügyészségnek a más szervek feletti felügyelet kizárásával, így a bíróságnak az ügyészségtől való függetlensége biztosított volt.

[16] A legfontosabb német államban, Poroszországban az államügyészséget a kormány felügyelete alá helyezték és utasításaihoz kötötték. Az ügyésznek a „törvény őreként jogosultnak kell lennie arra, hogy az eljárás során a vádlottal szemben kezdettől fogva annak érdekében tevékenykedjen, hogy a törvénynek mindenütt eleget tegyenek”. Az innen levezetett gondolat szerint épp annyira köteles a vádlott védelmében eljárni, mint amennyire ellene fellépni, és ezért tevékenységét nemcsak a bíróságon, hanem már a megelőző rendőrségi cselekményeknél meg kell kezdenie.<sup>[18]</sup>

[17] A kor nagy tekintélyű jogtudósának, Mittermaiernek a megfogalmazása szerint az államügyész az a

közhivatalnok, aki a közérdeket az igazságszolgáltatás során figyelemmel kíséri, de működése során a „vádnak nem ügyvéde, ki minden eszközzel, ami csak távolról is mutatkozik, az egyszer megkezdett vádat fenntartani igyekszik; az ő igyekezete csak az igazságra és jogosságra irányított legyen, tekintet nélkül arra, hogy ezáltal a vádlott elítélése vagy felmentése eszközöltetik-e.”<sup>[19]</sup>

[18] Az 1848-as forradalmak eredményeként megtörtént az állam- és jogrendszer modernizálása. A szóbeli és nyilvános büntetőeljárás bevezetéséről szóló 1849. január 3-ai rendelet egész Poroszországban létrehozta az állampolgári jogvédelem szerveként a francia szervezeti mintának megfelelően az államügyészséget. Feladatává az afeletti örökösét tette, hogy a büntetőeljárásban a törvényes előírások mindig érvényesüljenek. Ennek során arra kellett ügyelnie, hogy senkit ne

üldözzenek ártatlanul, bűntelen személyt ne büntessenek.<sup>[20]</sup>

**[19]** Az egységes Németország létrejötte után az 1877. évi birodalmi igazságügyi szervezeti törvény az államügyészséget a törvény őrének tekintette, amelynek feladata, hogy – megtestesítve az állam jogi akaratát – a „törvény karjaként” (*Arm des Gesetzes*) védje a polgárokat. Az ügyésznek ezért úgy kellett a nyomozást vezetnie, hogy a rendőrség az eljárásában a törvénytelen üldözést kerülje, figyeljen az állampolgárok szabadságára és tulajdonára. A nyomozó szervek kötelesek voltak az ügyészi utasításokat teljesíteni (->**nyomozó hatóság**) Az 1877. évi büntető perrendtartás szabályai az ügyész törvényes és megalapozott eljárását írták elő, aki – ha elegendő tény állt rendelkezésre – köteles volt minden büntetendő cselekmény üldözésére. A bíróság az ügyész indítványára járhatott el, de működésükben függetlenek voltak egymástól.<sup>[21]</sup>

**[20]** Mivel a birodalom szövetség volt, így tagállamonként szerveződött az igazságszolgáltatás, benne a bíróságok mellett a közvádat gyakorló államügyészséggel, amely az adott igazságügy-miniszter felügyelete alatt állt. A Lipcsében székelő birodalmi bíróság mellett működött a császár által kinevezett, de a kormány vezetőjének, a kancellárnak a felügyelete alatt álló főügyész (*Ober-Reichsanwalt*), akinek nem voltak alárendeltjei a tagállamok államügyészségei. Ez a megoldás az 1918 utáni köztársasági Németországban is megmaradt.

**[21]** A Harmadik Birodalomban a tagállamok helyett létrehozott igazgatási egységekben (*Gau*), a birodalmi igazságügy-miniszternek alárendelten működtek az ügyészségek. Az ügyészi feladat azonban a totális állam felfogása szerint megváltozott: az előkészítő eljárás során a jogvédelem szervéből annak eldöntőjévé vált, hogy a népközösség valamely cselekmény elkövetésével szenvedett-e olyan sérelmet vagy veszélyt, amely alapján megtorló intézkedés szükséges. Így az ügyészi tevékenység mérlegeléssé alakult, s ebben elsődlegessége nem a tényállásnak, hanem a terhelt személyének volt. ->**Vádemelés** esetén a vádképviselőten túl ellenőrizni kellett, hogy a bíróság a népközösség érdekének sérelmét vagy annak veszélyét helyesen állapította-e meg, illetve a törvénynek és az egészséges népfelfogásnak megfelelően ítélkezett-e?<sup>[22]</sup>

**[22]** A birodalom megsemmisülése utáni szövetségi Németországban az igazságügyi szervezeti törvény 1950-es módosítása az 1877-es előzménynek megfelelően állapította meg az államügyészség jogállását.<sup>[23]</sup>

### 3. Az államügyészség az Ausztriai Birodalomban

**[23]** A magyar fejlődéssel századokon át legszorosabb kapcsolatban lévő Ausztriában az 1848-as forradalmakat követően, a Habsburg Birodalom modernizálása során történt meg az igazságszolgáltatás megújítása, így az államügyészség létrehozása. A birodalom szerkezetét, az állami szervek felépítését, működésük alapelveit meghatározó, az 1849. március 4-i császári rendelettel kiadott, ún. olmützi alkotmány a bírói hatalomról szóló fejezetében leszögezte, hogy büntető ügyekben a vádló eljárást kell érvényesíteni.<sup>[24]</sup>

**[24]** Ezt követően a francia mintának megfelelően és az állami centralizációt szolgálóan az új bírósági szervezet alapjairól szóló 1849. június 14-i császári elhatározás hozta létre az államügyészséget, amely szerint minden bírósági szint mellett működik annak tagja: a járási társasbíróságoknál ügyészhelyettesek (*Substitutsanwälte*), a törvényszékeknél államügyészek (*Staatsanwälte*), a főtörvényszékeknél, valamint a legfőbb ítélő- és semmítőszéknél pedig főállamügyészek (*Generalprocuratoren*) a szükséges számú helyettessel és segédszeméllyel.<sup>[25]</sup>

**[25]** A szervezetre vonatkozó alapvető rendelkezéseket az 1850. július 10-én kiadott „Az államügyészség ideiglenes szervezeti törvénye” című császári pátens tartalmazta. Ennek indokolása szerint a szervezetet azért kell felállítani, hogy az alkotmánynak megfelelően szabályozzák a kormány és bíróságok közötti kapcsolatot, biztosítsák a bíróságok adminisztrációs ügyeire való befolyást, másrészt a bűncselekmény által megsértett törvény képviselőjét. A pátens a tételesen felsorolt polgári ügyekben is hatáskört adott az államügyésznek.<sup>[26]</sup>

[26] Az államügyészség felügyeleti szerve az igazságügy-miniszter volt mint az igazságügyi igazgatás legfőbb irányítója. Közvetlen alárendeltségébe tartozott a semmítőszéki főügyész, továbbá a főtörvényszék melletti főállamügyészek. A semmítőszéki főügyésznek különleges jogállása volt, mivel ő a „jogegységnek s a törvények helyes alkalmazásának legfőbb őre”. Feladata lett az olyan jogerős büntető ítéletek ellen, amelyek a törvény helytelen alkalmazásán alapulnak, hivatalból vagy az igazságügy-miniszter megbízása folytán a törvény megóvása végett semmiségi panaszt emelni. A polgári ügyeket illetően jogegységesítő szerepet kapott: a birodalom összetettsége miatt, ha a különböző koronaországokban egyenlőtlen jogalkalmazás vagy a törvény helytelen értelmezése jutott tudomására, az igazságügy-miniszter megbízása alapján a jogkérdés eldöntése végett a legfelsőbb bíróság teljes ülését indítványozhatta. Mint az egész ítélkezésre rálátással rendelkezőnek, feladata volt minden évben jelentést tennie az igazságügy-miniszternek általában a „törvényszolgáltatás állapota és folyama”, valamint a „törvényhozásban és ügyfolyamban észrevett fogyatkozások felől”.<sup>[27]</sup>

[27] A főállamügyészek a miniszteri rendelkezéseknek megfelelően irányították és felügyelték a főtörvényszéki kerület ügyészségeit. Az államügyészek és az ügyészi helyettesek a közvetlen alárendeltségébe tartoztak, az utasításokat tőle vették és neki tartoztak jelentéssel. Őket illetve területükön a bűnüldözés legfőbb irányítása, továbbá a főtörvényszékek mellett a törvény képviselése.

[28] Az államügyészek függetlenek voltak azon bíróságtól, amely mellett működtek, s a bírakkal egyenrangú, önálló személyek voltak, akik a kormány „szeme és keze gyanánt” működtek. A korabeli felfogás szerint az

államügyészségnek ebben az egységes és központosított szervezetében [...] nyugszik egészen kiváló ereje és szilárdsága ennek az intézménynek, amely alkalmas arra, hogy a tulajdonképpeni igazságügynek energiát és gyorsaságot adjon.<sup>[28]</sup>

[29] A legfontosabb feladatokat a csupán a birodalom egy részében hatályba léptetett 1850. január 17-i Bűnvádi perrendtartás tartalmazta, amely az államügyészt valamennyi hivatalból üldözendő bűncselekmény esetén közzádlónak nyilvánította, akit egyedül illetett meg az eljárás megindításának joga. Törvényőri szerepe szerint figyelnie kellett arra, hogy büntetlenül senkit ne üldözzenek, kötelessége volt az egyforma gondosság az ártatlanság vizsgálatára, illetve a bűnösség felderítésére (->[az ártatlanság vélelme](#)). Feladatához minden, az anyagi igazság kiderítésére szolgáló eszközt ki kellett használnia. A bíróságoknál ennek a követelménynek indítványtételi és fellebbezési jogával szerzett érvényt. Az elővizsgálat alatt az államügyész közvetlen kapcsolatba léphetett a közbiztonsági hatóságokkal, amelyek kötelesek voltak a rendelkezéseit végrehajtani.<sup>[29]</sup>

[30] Az államügyész mint az igazságügyi igazgatás szerve ellenőrizte a bíróságok ügyvitelét és hibák, szabálytalanságok, késedelmek esetén ezekről jelentést tett a főállamügyésznek, aki a főtörvényszéknél intézkedett a kiküszöbölés érdekében. Az államügyészt megillette a fegyelmi eljárás kezdeményezésének joga is.

[31] Alapvető változást hoztak az 1851. december 31-én kelt – az olmützi alkotmányt hatályon kívül helyező – császári pátenssel (Szilveszterpátens) meghirdetett új kormányzati alapelvek, amelyek szerint az államügyészség hatásköre kizárólag büntető ügyekre szorult: az erről szóló császári rendelet 1852. január 20-án jelent meg. Még ezt megelőzően, január 17-én került kiadásra a semmítőszéki főügyészi tisztség megszüntetéséről szóló legfelsőbb elhatározás. Ez annak volt következménye, hogy a pátensben meghirdetett elveknek megfelelően a semmítőszék és a főtörvényszékek előtt a nyilvánosság és szóbeliség megszűnt. A szervezetet redukálták, csupán a törvényszékek mellett működtek az ügyészek. A főügyészek változatlan szereppel, de megváltozott elnevezéssel (*Oberstaatsanwalt*) működtek. A büntetőeljárársban a vádper helyébe az inkvizitórius lépett (->[akkuzatórius és inkvizitórius eljárás](#)).<sup>[30]</sup>

[32] Ennek megfelelően az 1853. július 29-i császári nyíltparanccsal kihirdetett új bűnvádi

perrendtartás az államügyészség vádhatósági teendőit megszorította: az eljárás megindítását nem kötötte vádhoz, az ügyész közreműködése a per előkészítő szakában mellékessé vált. A bíróságnak joga volt az eljárást elrendelni, az ítélezést az ügyész indítványa ellenére is megnyitni. Az államügyész köteles volt a bíróság határozatait foganatosítani, illetőleg vádiratot benyújtani. A végtárgyaláson a vád képviselőjében szerepelt, de nem mint annak ura. Az ítélet fölötti tanácskozás kivételével a bíróság minden ülésén és szavazásánál jelen lehetett. A büntető perrendtartás az ügyészt a jogszolgáltatás működéséről jelentéstételre kötelezte.<sup>[31]</sup>

**[33]** Az osztrák–magyar kiegyezés utáni jogállam kiépítése során az 1873. évi büntető perrendtartás formálisan újraszabályozta a továbbra is az igazságügy-miniszter felügyelete alatt álló ügyészi szervezetet és tevékenységet.<sup>[32]</sup> Az 1850-es hatáskörével smét létrehozásra került a Legfelsőbb Bíróság mint Semmitőszék melletti főállamügyészi tisztség, de a járásbíróságok mellett nem létesítettek újból ügyészi hivatalt. A bíróságtól függetlenül tevékenykedő ügyészek általános feladata az állami érdekek képviselője volt. A tudomásukra jutott bűncselekmények miatti eljárásokban részt vettek a nyomozási, a vizsgálati és a tárgyalási szakban. Felügyelni kellett, hogy az igazság kiderítéséhez szükséges eszközöket alkalmazzák az eljárásokban. Az állami és helyhatósági szervek kötelesek voltak a megkereséseit, a rendőri szervek pedig utasításait teljesíteni. Az államügyész szükség esetén fegyveres erőt is igénybe vehetett. A váddal a bíróságtól függetlenül rendelkezett.

**[34]** A Monarchia összeomlása után a köztársasági Ausztriában fennmaradt e szabályozás.<sup>[33]</sup>

#### 4. Az orosz és a szovjet ügyészség

**[35]** Oroszországban az abszolút uralkodói hatalmat létrehozó I. (Nagy) Péter cár 1722-ben alapította meg az ügyészséget, vezetőjéről, a legfőbb ügyésztől (*генерал-прокурор*) kijelentve, hogy ez a „tisztség a szemünk lesz az államügyekben”.<sup>[34]</sup> A legfőbb ügyész hatáskörébe tartozott a legmagasabb állami szerv, a törvényhozói, az igazgatási, a bírói feladatokat ellátó Szenátus felügyelete. Az ügyészség (*прокуратура*) tagjai a központi hatalom képviselőiként a kormányzóságokban felügyeletet gyakoroltak az ottani szervek aktusainak szabályszerűsége felett az eljárások „rendellenességéből, az igazságtalanságból, a megvesztegetésből vagy a jogtalanságból fakadó gonosz megsemmisítése vagy meggyengítése” végett. Az 1733-as utasítás szerint az ügyészek felügyelték, hogy az igazgatási szervek minden ügyet törvényesen és szabályszerűen végeztek-e el, valamint a bíróságok igazságosan és az állam joga szerint jártak-e el.

**[36]** Az 1864-es igazságügyi reform a francia minta szerinti, az igazságügy-miniszter irányította ügyészséget alakította ki, amelynek szervei a bíróságok mellett tevékenykedtek.<sup>[35]</sup>

**[37]** Az 1917 novemberi bolsevik hatalomátvétel azonnal eltörölte az addigi bíróságokat, ügyészségeket. Feladataikat a forradalmi törvényszékek vették át, ahol bármely feddhetetlen személy eljárhatott vádlóként. Az előzetes vizsgálati eljárások lefolytatására különleges nyomozó bizottságokat állítottak fel. A polgárháború befejeződésével az új államszervezet kiépítése során került ismét létrehozásra az ügyészség.<sup>[36]</sup>

**[38]** Az 1922. május 28-i rendelet egy hierarchikus, centrális szervezetet alakított, élén az igazságügyi népbiztossal. A Nagy Péter-i hagyománynak megfelelően az ügyészséget egy a társadalom intézményei feletti általános jogi felügyeleti feladatokat ellátó szervként határozta meg: hatásköre kiterjedt minden állami, gazdasági, társadalmi szerv és magánszemély tevékenységére. A bolsevik ideológia megfogalmazójának, Leninnek az álláspontja szerint az ügyész felelős azért, hogy „egyetlen helyi hatóság egyetlen határozata se térjen el a törvénytől” és az ügyész kötelessége „ügyelni arra, hogy az egész köztársaságban valóban egységesen értelmezzék a törvényességet, minden helyi különbség és minden helyi befolyás ellenére”. Azt is leszögezte, hogy az ügyészséget pártirányítás és ellenőrzés alá kell helyezni.<sup>[37]</sup> Tevékenysége során érdemi döntést nem hozhatott, törvénysértés esetén a felettes szervhez fordulhatott intézkedésért vagy büntetőjogi felelősségre vonást indított, a nyomozást és a kényszerintézkedést pedig felügyelte.

[39] A Szovjetunió Legfelsőbb Bíróságáról szóló 1923. november 23-i szabályzat létrehozta az e szerv mellett működő legfőbb ügyész tisztségét, amely az 1924. január 31-i alkotmányba is belekerült. Hatáskörébe tartozott e bírói szervnél minden döntésre váró kérdésben véleményt nyilvánítani, ülésein a vádat képviselni. Ha nem értett egyet a bírósági határozattal, akkor kinevezőjénél, a legfőbb állami hatalmi szervként működő Központi Végrehajtó Bizottság Elnökségénél azt megtámadhatta.

[40] A korábbi rendelkezések helyébe a Szovjetunió ügyészségéről szóló 1933. december 17-én kiadott szabályzat lépett. Ez a szervezet hatáskörébe utalta a szövetség, a tagköztársaságok és a helyi hatalmi szervek rendelkezéseinek felügyeletét azért, hogy azok feleljenek meg az alkotmánynak, valamint a kormány döntéseinek. A feladatok közé tartozott a bíróságok helyes és egységes jogalkalmazásáról való gondoskodás. Az ügyészség indította meg a nyomozást és képviselte a vádat, továbbá felügyelte a büntetés-végrehajtás intézményeinek működését. A legfőbb ügyész felelősséggel tartozott kinevezőjének, a Központi Végrehajtó Bizottság Elnökségének és a kormánynak (Népbiztosok Tanácsa). E szervek a legfőbb ügyész rendelkezéseit meg is semmisíthették. A szervezet polgári, katonai és közlekedési ügyészségekből állt. Tagjait a legfőbb ügyész nevezte ki, a tagállamok ügyészeit a köztársasági központi végrehajtó bizottságok egyetértésével. Utasításai minden ügyészre kötelezőek voltak. (A második világháborútól kezdődően az orosz hagyománynak megfelelően az ügyészek egyenruhát viseltek és rendfokozattal rendelkeztek.)

[41] Az 1936. december 5-én elfogadott szovjet szövetségi alkotmánynak a bíróságról és az ügyészségről szóló IX. fejezete érdemi változásokat nem hozott. E szabályozás a Legfelsőbb Tanács által kinevezett legfőbb ügyészre fókuszált, kimondva, hogy a törvényeknek a népbiztosok, a nekik alárendelt intézmények, az egyes hivatalos személyek és az állampolgárok általi pontos betartása feletti legfelsőbb felügyeletet látja el. A bírósági felügyelet során még a Legfelsőbb Bíróság teljes ülése által hozott határozatot is megtámadhatta a legfőbb államhatalmi politikai szervnél, a Legfelsőbb Tanács Elnökségénél. A legfőbb ügyésznek alárendelt ügyészség szervei a helyi és a köztársasági szervektől függetlenül gyakorolták funkcióikat.

[42] A szovjet ügyészségnek kettős feladatköre volt. Általános felügyeleti szerepe során az ügyész részt vett a tanácsok végrehajtó bizottságainak ülésein, ahol azonnali fellépésével megakadályozhatta törvénytelen döntés hozatalát. Másrészt megvizsgált minden államigazgatási aktust, amelyekről tájékoztatást kapott, de általános jelleggel is megvizsgálhatta azokat. Törvénysértésre utaló esetben minden érdekelt az ügyészséghez fordulhatott fellépése érdekében. Ha az ügyész törvénysértést állapított meg, óvást emelt az érintett szervnél, s ha az nem adott helyt ennek, akkor a feletteséhez, némely esetekben pedig a bírósághoz fordulhatott a jogsértés miatt. Az ügyészi óvásnak felfüggesztő hatálya volt a sérelmezett döntésre. Másrészt felügyelte a bírósági eljárásokat, amelynek keretében büntetőjogi területen foglalkozott a bűncselekmények üldözésével, a polgári jogban pedig keresetindítási és peres részvételi joga volt. Mindezekben a területeken az ügyész nem tehetett ügydöntő rendelkezést, hanem fellépésével kezdeményezte azt. A büntetés-végrehajtási felügyelet terén viszont közvetlen rendelkezést is alkalmazhatott az érintett személy kapcsán, például elrendelte a törvénytelenül fogvatartott szabadítását. Az 1977-es szövetségi alkotmány fenntartotta az addigi szabályozást.<sup>[38]</sup>

[43] Az ügyészség ezen megoldása a második világháborút követően a Szovjetunió befolyási övezetébe került államok esetén mintaként szolgált.<sup>[39]</sup>

[44] A Szovjetunió felbomlása után az Orosz Föderáció 1992-es alkotmánya a bírói hatalomról szóló fejezetében helyezte el az ügyészségre vonatkozó alapvető szabályokat.<sup>[40]</sup>

## 5. Az angol köztársaság

[45] Angliában – más nyugat-európai országokhoz képest – hosszabb ideig nem alakult ki államügyészi szervezet, azon felfogás alapján, hogy a végrehajtó hatalom képviselőjének részvétele az eljárásokban összeegyeztethetetlen a bírói hatalom önállóságával és méltóságával.<sup>[41]</sup> A *common law*



rendszerében a büntetőeljárás századokon át magánindítványra indult, bűncselekmény miatt *actio popularis* bármely személy indíthatott saját költségén a király nevében, gondoskodva a jogi képviseléről (->a **common law jogrendszerek**). Egy kivétel volt ez alól, mivel a hirtelen, erőszakos vagy természetellenes halálesetek miatt – ha az elhunyt hozzátartozója anyagilag nem volt rá képes – 1848-ig a békebírák, majd ezt követően a rendőrség volt a vádló.

**[46]** A kontinentális jog hatásaként a legsúlyosabb bűncselekmények üldözésére az 1879-ben hozott Prosecution of Offences Act állami szervet állított fel, a közvád igazgatójának tisztségét (*Director of Public Prosecution*). Ő a belügyminisztertől kapta kinevezését, de a kormány és a parlament tagjának, az uralkodó legfőbb jogi képviselőjeként szereplő *Attorney General* (főügyvéd) felügyelete alatt végezte tevékenységét. Az *Attorney General* leglényegesebb jogosítványa a *director*val szemben a *nolle prosequi*, vagyis a vádemelés mellőzésére vagy a vádelejtésre szóló utasítás volt.<sup>[42]</sup>

**[47]** A *director* diszkrecionális hatalmába tartozott bármely fontos vagy súlyos bűncselekmény esetén az eljárás megindítása. De ha ezzel a jogával nem élt, akkor bárki lehetett helyette vádló. Kötelező volt viszont a fellépése a halállal büntetendő cselekmények, a pénzhamisítás, a választási bűncselekmények, valamint a hamis és csalárd bukások esetén. A *director* jogosulttá vált bármely magánvádlótól átvenni a vádképviseletet az általa megfelelőnek tartott ügyben. Ha pedig a magánvádló felhagyott az eljárással, a rendőrségnek vagy a bírósági jegyzőnek erről értesítenie kellett őt.<sup>[43]</sup>

**[48]** E szabályozás alapján csak egy kis létszámú hivatalt hoztak létre, így a *director* csak kivételesen eljáró közvádló lett. A büntetőeljárásba való bekapcsolódása esetén a per előkészítése során vagy ő gyűjtötte össze a bizonyítási anyagot, vagy ehhez igénybe vehette a rendőrséget, amelyet az adott ügyben irányíthatott is. Ő készítette el a vádiratot, de vádlóként már nem szerepelt a tárgyaláson, hanem megbízást adott a bíróság előtti képviseletére egy ügyvédnek (*barrister*).

**[49]** Az 1907-ben született Criminal Appeal Act lehetővé tette az esküdtszéki ügyekben a fellebbezést.<sup>[44]</sup> Azonban csak a vádlott élhetett e joggal, s ilyenkor a *director* feladata lett a vád védelme az eljárásban.

**[50]** Ezen előzmények alapján 1985-ben az újabb Prosecution of Offences Act állította fel a jelenleg is működő Királyi Vádhatósági Szolgálatot (*Crown Prosecution Service*).<sup>[45]</sup>

## 6. Ügyészség az Amerikai Egyesült Államokban

**[51]** Az Amerikai Egyesült Államok igazságügyi szervezeti és eljárási rendszere angol gyökerű, de attól különbözik is. Az észak-amerikai területeken a közvád gyakorlatát vagy egy gyarmati európai elődállam (Hollandia, Franciaország, Spanyolország) vezette be, vagy a helyi önkormányzás során kialakult megoldásként felváltotta az addigi magánvádat.<sup>[46]</sup>

**[52]** Az egyes angol gyarmatokon tevékenykedett olyan közképviselő (*attorney general*, az elsőt 1643-ban nevezték ki Virginiában), aki az anyaországhoz hasonlóan jogi ügyekben a Koronát képviselte, de a büntetőeljárást nagyrészt a sértettre hagyták. A közképviselőknek nem volt kizárólagos jogkörük a büntető bíróságokon, és a bírók kijelöltek más is a Korona képviseletére, ha az *attorney general* nem volt hajlandó az ügy továbbvitelére vagy elmulasztotta azt.

**[53]** A XVII. században hollandok által elfoglalt területeken – a mai New York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware államokban – közvadás rendszer működött, ahol egy külön hivatalnok (*schout*) vezette az eljárásokat. Amikor 1664-ben az angolok meghódították e birtokokat, a büntetőeljárás rendje megmaradt, a *schout* helyét a közbiztonságért felelős *sheriff* vette át.

**[54]** A népszerűség és a bűncselekmények számának növekedésével a gyarmatok királyi büntető bíróságait felváltották az önkormányzati bíróságok és az azokhoz kapcsolódó megyei ügyészek (*county attorneys*), például Connecticutban 1704-ben. Ezeket az ügyészeket helyi tisztviselőnek tekintették, nem pedig a gyarmati állami (királyi) hatóság tagjának.

[55] Az amerikai forradalom idején már minden gyarmatból alakult államban létezett a helyi közvád valamely formája. Kettős megoldás működött ugyanazon földrajzi területen: léteztek a megyei ügyészek az állami törvények megsértésének és a települési ügyészek (*town prosecutors*) a helyi rendeletek megszegésének kezelésére. Az unió kezdetén az első 13 állami alkotmányból csak néhány utalt a közképviselőre (*attorney general*, például Virginia, Maryland, New Jersey 1776, Massachusetts 1780), az igazságszolgáltatási fejezetben jelölve ki a helyét. (A később alapított, latin gyökerű államok – például Louisiana 1812, Florida 1838 – alkotmányai ezekhez hasonlóan rendelkeztek.)<sup>[47]</sup>

[56] Néha külön megemlítették e tisztséget az államok igazságszolgáltatási rendszerét felállító törvényekben vagy rendeletekben. Az 1820-as években kezdődött a helyi bíróságokon működő közhivatalnok átalakulása a végrehajtó hatalom befolyásos tagjává. Ekkor lépett a kezdeti köztársaság korlátolt demokráciájának helyébe a kiterjedt választójog és a tisztviselők, beleértve a bírák közvetlen megválasztásának rendszere, amely maga után vonta a helyi ügyészek választását is. A bírák választhatósága azonban a függetlenségükkel való össze nem egyeztetetőség miatt megszűnt. Az ügyészek helyi választásáról viszont úgy vélekedtek, hogy ez a tisztséget még inkább a nép ügyvédjévé (*lawyer for the people*) teszi. Az egyre bürokratikusabb társadalomban a lakossággal szembeni közvetlen elszámoltathatóságot értéknek tekintették. Az államokban a végrehajtó hatalom részeseként szerepeltek, a helyi önkormányzatok más hivatalnokaival együtt. A legtöbb ügyész közvetlenül az állampolgárok választották határozott időtartamra. E tisztség elnyerése nagyfokú legitimitációt adott a jog és rend biztosításához, anélkül, hogy a mérlegelési szabadságát jogszabályokkal kellett volna korlátozni.<sup>[48]</sup>

[57] Az unió 1776-os létrejötté után sem alakult egységes ügyészi szervezet. A belső határokat átlépő bűnözés viszont elvezetett a helyi ügyészek közötti nagyobb koordinációhoz, a tagállami ügyész (*attorney general*) konkrét, meghatározott vádemelési jogkörökkel való felruházásához, és esetenként tagállami különös ügyészek (*statewide special prosecutors*) megbízásához.

[58] A szövetségi törvényekben megállapított bűncselekmények esetén az elnök által kinevezett szövetségi körzeti ügyészeknek (*district attorneys*) volt hataskörük vádat emelni, míg állami bűncselekmények miatt a tagállami ügyész járt el. A Kongresszus a polgárháború 1861-es kitöréséig nem ruházta fel a szövetségi közképviselőt (*Attorney General of the United States*) a szövetségi ügyészek irányítására és felügyeletére. Vezetésével ekkor hozták létre az Egyesült Államok igazságügyi minisztériumát (*Department of Justice*) mint a legfőbb ügyész hivatalát.

[59] A szövetségi kormány a helyi bűncselekmények kezelésében kiszélesítette jogkörét. A szövetségi hataskörökön keresztül, melyek közül sok átfedésben volt az állami büntetőjogi törvényekkel, a helyi körzeti szövetségi ügyész közbeléphetett, hogy a jelentősebb helyi mulasztásokat, a hozzá nem értést, a korrupciót, a túl enyhe vád emelését kezelje.

[60] A közérdek jelentősége a büntetőeljárásokban nőtt. Ennek oka az volt, hogy a magánvádlókat eredendően részrehajlónak tekintették, akik a büntetőjogot saját célra használták. Ezzel szemben a közvádlókról úgy tartották, hogy jobban képesek a bizonyítékok és a közérdek elfogulatlan értékelésére és megítélésére. Az ügyészek a vád ügyvédjei, de a vádat el is ejthetik. A közvád rendszere azonban nem vált következetessé, a magánvád maradványai megmaradtak a törvényekben és a gyakorlatban: több tagállam megőrizte a sértett azon jogát, hogy vádat emelhesen vagy közvetlenül az esküdtszéknek tegyen panaszt. 0

[61] A helyi körzeti ügyész nagy függetlenséget élvezett, nemcsak feletteseitől, de a bírák és az esküdtszék viszonylatában is. A bírák azáltal erősítették függetlenségét, hogy mérlegelési jogkört engedélyeztek számára a váddal való rendelkezés során. Az ügyészek mérlegelési jogkörének bővülése a *nolle prosequi* kérelemmel, a pertől való elállás jogának gyakorlásában ragadható meg. Ez az Angliából örökölt megoldás a gyarmati idők után is megmaradt, amely alapján az ügyész tárgyalás és felülvizsgálat nélkül elejtheti a vádat vagy megszüntetheti az eljárást. Mikor a sértettek megpróbálták a büntetőeljárást kikényszeríteni arra hivatkozva, hogy a körzeti ügyész figyelmen kívül hagyja az ő érdeküket vagy a köz érdekét, a Legfelsőbb Bíróság 1973-ban kimondta a sértettek

kereshetőségi jogának hiányát.<sup>[49]</sup> A bírák vonakodtak a védelejtés jogába beavatkozni, mivel a hatalmi ágak szétválasztásának elve által kötve érezték magukat, attól is tartva, hogy hatáskörüket meghaladó megfontolásokba vonódnának be. Ha a bíróságok megpróbálták volna érvényesíteni a védelejtésbe való beavatkozási jogukat, el kellett volna kezdeniük a vádemelés mérlegelési jogköre és a bűnösnek vallás közötti kapcsolat értékelését is. 1970-ig a bűnösség beismeréséről való egyezkedést és az ehhez fűződő eljárást a bíróságok a felekre hagyták. Ekkor a Legfelsőbb Bíróság elismerte el a vádalku legitimitását, ez pedig megalapozta az egyezkedési folyamat felülvizsgálatát.<sup>[50]</sup>

## 7. Az ügyészi funkció Magyarországon

### 7.1. A kezdetektől 1871-ig

**[62]** Magyarországon az ügyészi tevékenység gyökerei évszázadokra nyúlnak vissza. Az egyes korokban nemzeti vagy valamely európai modellnek megfelelő megoldások érvényesültek.

**[63]** A tisztséget a századokig használt hivatalos latin nyelv különbözően nevezte, például *fiscus*, *fiscalis*, *procator*. Az ügyész szó 1786-ban bukkant fel prókátor (ügyvéd) jelentéssel. E kifejezéssel a jogi ismeretekkel rendelkező, joggal foglalkozók közül a *fiscalist* kezdték így nevezni, s mivel a „fiskust a prókátortól meg kellett különböztetni, az ügyészt az elsőre foglalták le, a prókátor helyébe [...] az ügyvéd” került.<sup>[51]</sup>

**[64]** Királyi szervként működött a XIII. századi előzményekre visszavezethető ügyigazgató tisztsége, akihez 1774-től hivatali szervezet is társult. A poszt elnevezése 1519-től állandósult *fiscalis Sacrae Coronae et director causarum regis* (a Szent Korona ügyésze és a királyi ügyek igazgatója) címmel. Ez feladatai kettősségét fejezte ki: hatáskörébe tartozott a Korona, a király képviselése, amely során örökölt ezek jogai felett magán- és közjogi érdekek esetén: feladatkörében felperesként vagy vádlóként szerepelt. A vádfunkciót az ügyigazgató a király személyét és az államrendet veszélyeztető bűncselekmények, például felségsértés, továbbá a kincstár érdekei elleni támadás, például pénzhamisítás esetén gyakorolta. Ő járt el a kincstár képviselésében az olyan peres ügyekben is, amelyekben az anyagilag érdekelve volt.<sup>[52]</sup>

**[65]** A törvényhatóságokban (vármegyék, kiváltságos kerületek, városok) a közgyűlések által választott tiszti ügyészek a XVI–XVII. századtól működtek. Teendőik közé tartozott a *municipium* jogi képviselése, az önmagukról gondoskodni nem tudók (például árvák, gyámoltak) jogainak megóvása, a büntetőjog terén a vád alá helyezés előkészítése, a vádképviselés, a büntetések végrehajtásának ellenőrzése. A tiszti ügyész vádlói feladatai azonban csak egyes ügyekben jelentek meg, más ügyekben a védelmet látta el vagy magánszemélyek részére ügyvédi megbízásokat is teljesített. A tiszti ügyészek egymással és az ügyigazgatóval szervezeti kapcsolatban nem voltak.

**[66]** A magán-jogszolgáltatás szerveiként működő úriszékeken a földesúr ügyvédjeként az uradalmi ügyész járt el. E tisztség a XVII. században jelent meg és a földesúri igazgatás hivatalává szerveződött. Feladatkörében ura ügyvédjeként vitte a pereket a megyei vagy országos bíróságok előtt, közreműködött az uradalmak igazgatásában. A bűnügyekben elvégezte a nyomozásokat, ellenőrizte az uradalmi tömlöcökben fogvatartottakkal való bánásmódot, s a vádat mint az uraság fiskálisa képviselte az úriszéken.

**[67]** Az ország három részre szakadása után kiépült keleti magyar államban, Erdélyben szintén működött a fejedelmek mellett ügyigazgató (*Causarum Fiscalium Director*), valamint a törvényhatóságok jogi képviselése a tiszti ügyészek személyében.

**[68]** A rendi korban az ügyészi tevékenység lényeges elemét képezte a bűncselekmények miatti eljárás. Az alapvetően szokásokon nyugvó eljárás rendezésére a XVIII–XIX. század fordulójától történtek kísérletek. Ekkorra kialakult azon felfogás, hogy a büntető normák közjogi jellegűek, a közhatalom pillérei, mivel a büntetendő cselekmények annak szabályait sértik. Az állam célja, hogy

rendelkezéseivel felügyelje az alkotmány, valamint a jó polgárok életének biztonságát és tiszteletét, az erkölcsök tisztaságának megőrzését. Így a közbűntettek olyan meg nem engedett cselekmények, amelyek az államot, annak belső békéjét és biztonságát közvetlenül vagy közvetve sértik, ezért azokat közvád útján kell üldözni.<sup>[53]</sup>

**[69]** A reformkorban az 1843–1844. évi országgyűlésen megtárgyalt büntető kodifikációs javaslatok a vádat illetően nem kívántak a hagyományos megoldásokon változtatni, figyelemmel arra, hogy az országnak nem volt felelős kormánya.<sup>[54]</sup>

**[70]** Az alkotmányos forradalom, majd a szabadságharc során Deák Ferenc igazságügy-miniszter 1848 májusában elválasztotta az ügyigazgató büntetőjogi és pénzügyi-igazgatási, képviseleti feladatait, országos közvádlókat nevezett ki és feladataiknak elősegítését előírta a törvényhatóságok tiszti ügyészeinek. A közvádlók feladata a kormány által meghatározott állami büntető igény érvényesítése volt. Az Országos Honvédelmi Bizottmány 1849 februárjában létrehozta a rögtönítélő, polgári és katonai személyekből álló vegyes bíróságokat, az ún. véstörvényszékeket, amelyek mellett a kormány által kinevezett és annak alárendelt közvádlók jártak el: ők az eljárás során közreműködtek a tényállás megállapításában, majd a bizonyítás befejeztével nyilatkoztak a vádról. 1849 májusában az Igazságügyi Minisztériumon belül az állam érdekeit sértő bűncselekmények miatti eljárásokra felállították az „álladalmi ügyési osztályt”.<sup>[55]</sup>

**[71]** A szabadságharc leverése után az egységes Ausztriai Birodalomba tagolt Magyar Királyságot négy koronaországra osztották, és az egységes birodalmi jog alapján megkezdődött a jogrendszer modernizációja. Az újjászervezett igazságügy részeként már 1849 végén megkezdte működését az államügyészség. A magyar koronaországban az öt főtörvényszéki kerületben létrehozott főállamügyészi tisztnak alárendelten kerültek megszervezésre a törvényszékek mellett az államügyészségek, valamint a járási társasbíróságok mellett az ügyészhelyettesi beosztások. Erdélyben, Horvátországban, valamint a déli területekből létrehozott Szerb Vajdaságban és Temesi Bánságban is létrejött az államügyészi szervezet. 1854-től az új államszervezési elveknek megfelelően és pénzügyi okokból kisebbre szabták az igazságügyi szervezetet, így az ügyészségek száma is csökkent.

**[72]** A birodalmi szervezet a hagyományos magyar alkotmányosság részleges helyreállítását hozó 1860-as Októberi Diploma után megszüntetésre került. Ezután néhány évig a *municipiumi* tiszti ügyészek működtek, de az ügyigazgató már csak bűnügyi feladatokat látott el.<sup>[56]</sup>

## 7.2. A királyi ügyészség 1872–1945

**[73]** Magyarországon az 1867-es kiegyezés után kezdődött meg a polgári államszervezet és jogrend kiépítése.<sup>[57]</sup> A modern állam igazságszolgáltatási rendszere szempontjából a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk volt az alapvető, amely államosította a bíraskodást, elválasztotta az igazságszolgáltatást és a közigazgatást, s megteremtette a további jogalkotások alapját.

**[74]** Az igazságügyi törvények sorában született meg az *1871. évi XXXIII. törvénycikk a királyi ügyészségről* (Kütv.), amelynek indokolása szerint feltétlenül szükséges a közvádat képviselő szerv felállítása azért, hogy a „bíró, közvádló és védő külön természetű teendői elválasztassanak és egymástól független közegekre bízassanak”. A közvádló „csak az állam közege lehet, mivel a büntető törvények áthágói magát a jogrendet és így az összes társadalmat is sértik”. Fő teendőjeként az került meghatározásra, hogy a „jogrendnek a büntető törvényekben meghatározott megsértése eseteiben a törvény alkalmazása iránti eljárást megindítsa”. A királyi ügyészség a kor európai megoldásának megfelelően az igazságügy-miniszternek alárendelten került megszervezésre.

**[75]** Az új állami bíróságok és ügyészségek 1872. január 1-jén kezdték meg működésüket, s tagjaik ekkor esküt tettek. Ennek szövege a különböző hatalmi rendszereken át lényegileg változatlan maradt, de a kezdő sorokban a politikai és az alkotmányjogi helyzetnek megfelelően a királyra, a

köztársaságra, a kormányzóra, a nemzetvezetőre, a népköztársaságra kellett esküdni. Az ügyész a hivatását illetően megfogadta, hogy a

törvényeket és rendeleteket megtartom, a hivatali titkot senkinek fel nem fedezem. Előjáróim iránt engedelmességgel viseltetem, a hivatalos meghagyásokat lelkiismeretesen teljesítem, tisztemben pontosan, híven és serényen eljárók, a reám bízott ügyekben félretevén mindennemű melléktekintetet, gyűlöletet, félelmet vagy kedvezést, egyedül a törvényes igazságot tartandom szemem előtt.

**[76]** A királyi ügyészség kétszintű szervezet volt: az ítélőtáblák mellett eredetileg két, 1890-től öt, 1900-tól pedig tizenegy főügyészségi kerület létezett. Ezt a szervezeti beosztást az első világháború utáni átrendezés változtatta meg: a trianoni területen öt, majd a területvisszacsatolások eredményeként kilenc főügyészség működött. A szervezet alapegységeit a törvényszékek melletti ügyészségek alkották, amelyek száma pénzügyi okokból vagy az ország területének változásai miatt váltakozott.

**[77]** Az ügyészségi alkalmazottak a főügyésznek volt alárendelve, aki működése során általános és egyedi utasításokat bocsátott ki. Felettük az igazságügy-miniszter rendelkezett, s a minisztérium végezte a szervezet irányítását, amelynek keretében egyedi ügyekben is adott utasításokat.

**[78]** Az ügyészek jogállását, szolgálati viszonyát a Kütv. határozta meg, amely néhány önálló előírás mellett kiterjesztette rájuk a bírákra vonatkozó rendelkezéseket. A két pálya között szokványos volt az átjárás.

**[79]** A királyi ügyészségnek a törvény bünvádi és fegyelmi ügyekben adott hatásköröket, továbbá felruházta a börtönök és fogházak feletti felügyelet ellátásával. Eljárási szabályok hiányában hosszú időn át a Kütv. rendelkezései, az igazságügy-miniszter vagy a főügyész által kiadott utasítások, állásfoglalások és a bírósági gyakorlat alakította a hatáskört. Az ország erdélyi részén az 1853-as birodalmi büntető perrendtartás maradt hatályban. A kodifikátlanság miatt a vádelvet a Kúria 1887. január 28-án hozott 63. teljes ülési határozata szentesítette: ez leszögezte, hogy

ügyészi indítvány nélkül a bíróság nem indíthat eljárást, és az ügyész az eljárás bármely stádiumban az első fokú ítélet meghozatalának időpontjáig elejtheti a vádat és a bíróság ily esetben kötve van az ügyész indítványához.<sup>[58]</sup>

**[80]** A dualizmus időszakában folyamatosan bővült a szervezet jogköre: a törvényi szabályozások alapján mint a közérdek képviselője részese lett az ügyvédek, közjegyzők, a községi és törvényhatósági tisztviselők elleni fegyelmi eljárásoknak, részt vett az erdei kihágásokra illetékes másodfokú hatóság eljárásában, felügyeleti jogot kapott a közjegyzői tevékenység zálogául szolgáló biztosíték felett, a csőd eljárásban megtekinthette az iratokat, tagja lett a törvényhatóságok közigazgatási bizottságainak. *A házassági jogról szóló 1894. évi XXXI. törvénycikk*, majd a polgári perrendtartást rendező *1911. évi I. törvénycikk* alapján némely peres eljárásban is közreműködhetett.

**[81]** Az *1896. évi XXXIII. törvénycikk* megalkotott bünvádi perrendtartás (a továbbiakban: Bp.) alapvetően befolyásolta az ügyészség szervezetét és feladatait. A kódex a vádrendszer elvén épült, így ez szükségessé tette a négy szintű bírósági szervezet valamennyi fokán az ügyészi közreműködést. Ennek eredményeként a járásbírók mellett feltűntek az ügyészségi megbízottak, akiket díjazás ellenében általában az ügyvédek közül jelölt ki meghatározott időre az igazságügy-miniszter a közvádloki feladatok ellátására.

**[82]** A Bp. 1900. január 1-jei hatályba lépésével kezdetét vette a királyi ügyészség klasszikus korszaka: az ország egész területén egységes szabályok alapján, egy teljesen kiépített vádhatóság

működött. A kódex szerint az ügyész rendelte el és irányította a nyomozást, a rendőri hatóságokat utasította, a végrehajtást ellenőrizte, ő szüntette meg vagy fejezte be a nyomozást. Vádat emelt, de annak képviselőjét meg is tagadhatta, a vádat megváltoztathatta, elejthette. A jelenléte nélkül nem lehetett tárgyalást tartani, a bíróság döntései ellen pedig jogorvoslással élhetett. Intézkedéseihez joga volt fegyveres erőt igénybe venni.

**[83]** Ekkor kezdte meg működését a Kúria mellett a koronaügyész, aki sajátos helyzetben volt: ő a legmagasabb rangú ügyész, de mégsem tagja a szervezetnek, s felügyeleti, utasítási joga nem volt az ügyészségekkel kapcsolatban. A bíróságtól független, főhatósága az igazságügy-miniszter. A koronaügyész legfontosabb hatásköre szerint a jogegység érdekében bármely büntető vagy polgári bíróság jogerős döntése ellen perorvoslással élhetett a Kúriánál, amelynek teljes ülésén vagy jogegységi tanácsának ülésén őt meg kellett hallgatni. Később az *1926. évi XXII. törvénycikk* emelte a koronaügyész jogállását, mivel az Országgyűlés Felsőházának tagjává tette. A koronaügyészi tisztelet több alkalommal a magyar büntető jogtudomány kimagasló alakjai töltötték be.<sup>[59]</sup>

**[84]** Az első világháború alatt megnövekedett az ügyészség hatásköre: a kormány utasításai szerint ellátta a sajtócenzúra feladatait, továbbá önállóan is nyomozhatott a gyorsított bűnvádi szabályok alapján.

**[85]** Az 1918 novemberében kikiáltott Népköztársaság tartalmi változásokat nem hozott, viszont megváltoztak az elnevezések: a törvényszékek mellett államügyészségek, az ítéletábráknál főállamügyészségek, a Kúriánál pedig Legfőbb Államügyészség működött.

**[86]** 1919-ben a bolsevik ideológiájú Tanácsköztársaság létrejötte néhány személyi változás kivételével nem érintette az államügyészi szervezetet, amelyek a szünetelő tárgyalások kivételével ellátták korábbi teendőiket. A büntetőeljárás terén azonban hatáskörüket meg kellett osztaniuk a tőlük teljesen függetlenül működő forradalmi törvényszékek vádbiztosaival. A büntető intézetek fenntartása és vezetése továbbra is az államügyészségre hárult. A proletárdiktatúra tervei között szerepelt a polgári igazságszolgáltatási szervezet felszámolása, de erre a bukása miatt nem került sor.

**[87]** A jogfolytonosság helyreállításával 1920-tól ismét királyi ügyészség néven működött a szervezet. Ekkor a forradalmi időszakban tanúsított magatartások miatt igazolási, fegyelmi és büntetőeljárásokra is sor került az igazságügyi apparátusokban.

**[88]** A megnövekedett bűnözés és a gyorsabb eljárás követelményének eredményeként egyszerűsödtek az eljárási szabályok, s az addigi legalitási elvet megtörve megjelent a magyar jogrendben az opportunitás néhány eleme. Az *1921. évi XXIX. törvénycikk* alapján a főügyész hozzájárulásával az ügyész megszüntethette a nyomozást a csekély jelentőségű, a közérdeket számbavehetően nem sértő cselekmények miatt, ha a terhelt egyéniségéből, életviszonyaiból, a sérelem jóvátételére irányuló törekvéséből alaposan feltehető volt, hogy nem fog újabb bűncselekményt elkövetni. E törvény nyomozási tevékenységre is feljogosította az ügyészséget, melynek ellenőrzése a bíróság vádtanácsának feladata lett. *A törvénykezés egyszerűsítéséről szóló 1930. évi XXXIV. törvénycikk* szerint halmazat esetén az ügyészség mellőzhette a vádemelést az olyan bűncselekmény miatt, amely a büntetés súlyát nem befolyásolta, sőt mellőzni kellett azon cselekmény miatt, amelynek felderítése jelentősen késleltette volna az eljárást.

**[89]** Az újabb nagy háború előszele megjelent a harmincas évek végének jogalkotásában. Az ekkori jogszabályok befolyásolták az igazságügyi szervezetet is, így az *1939. évi IV. törvénycikk* alapján megtörtént a bíróságok, ügyészségek faji alapú megtisztítása. A második világháború egymás után szülte a korlátozó szabályokat, amelyek betartását a büntetőjog útján kívánta biztosítani a hatalom. Ezekben az években, 1942–1944-ben egy külön szerv, a közvetlenül az igazságügy-miniszter alá rendelt Államvédelmi Központ ügyésze is működött a közélet tisztasága elleni bűncselekményekkel szembeni fellépés érdekében. Az 1944–1945. év meghozta a királyi ügyészség végét: összeomlott az a hatalom, melynek szerveként működött.

### 7.3. Államügyészség, népügyészség, ügyészség 1945–2011

[90] Az 1945-től kezdődő ún. koalíciós időszakban a korábbi igazságügyi szervek működtek tovább. A nagy politikai majd közjogi változás után államügyészség elnevezéssel tevékenykedett a szervezet. Tagjainak életére befolyással volt, hogy megszűnt az *1869. évi IV. törvénycikk* 11. §-ában foglalt a bírák párt- és szakszervezeti tagságát tiltó rendelkezés érvényesülése, amelyet a Kütv. az ügyészekre is kiterjesztett.

[91] A *népbíráskodásról szóló 81/1945. ME rendelet* egy párhuzamos apparátust is felállított, a népügyészségeket, amelyek feladata a háborús és népellenes bűncselekmények miatti eljárás volt. A rendelet a Bp.-t alkalmazva vádelvű eljárást hozott létre, a népbíróság csak annak a személynek a felelősségéről dönthetett, akit a vádirat vádlottként nevezett meg és csak azon magatartásról, amit az tartalmazott. A népbíróságok mellett felállított népügyészségek tagjai csak szakvizsgázott jogászok lehettek. E kétszintű szervezet ugyancsak az igazságügy-miniszter felügyelete alatt működött, és itt is gyakran az államügyészek látták el a vádlói teendőket 1950-ig, a népbíráskodás fokozatos megszűntetéséig.

[92] Az egyes nagy népbírósági perekben fellépett politikai ügyészek elnevezésük ellenére nem tartoztak az igazságügyi szervezetekhez, a pártok megbízottai voltak az eljárás bírói szakában. Hatáskörüket jogszabály nem határozta meg, olyan jognyilatkozatot nem tehettek, amely a vádképviselőt ellátó népügyészével ellentétes lett volna. Fellépésük alapja azon felfogás volt, hogy ezekben az ügyekben a sértett a magyar nép, így a politikai ügyész a Bp.-ben írt magánfél analógiájára azért csatlakozik az eljáráshoz, hogy a per történelmi, politikai és pszichológiai hátterét megvilágítsa és a tanulságokat levonja.<sup>[60]</sup>

[93] Az állami szervek vezetése túlnyomórészt a Magyar Kommunista Párt, majd 1948-tól, az ún. fordulat évétől kezdődően a kizárólagos hatalmat gyakorló Magyar Dolgozók Pártja kezére került, így kezdetben a személyeken, majd a szervezetek átalakításán keresztül megtörtént az államszervezet szovjetizálása.<sup>[61]</sup> Ennek során lépések történtek az igazságügyi apparátus tagjainak kicserélésére is, melyet szolgáló intézményként működött az igazolási, majd az ún. B listázási eljárás. A régi polgári igazságszolgáltatási szervezet tagjaival szemben az *ítélőbírák és államügyészségi tagok végelbánás alá vonásáról szóló 1948. évi XXII. törvénycikk* tette meg az elbocsátásuk érdekében szükséges rendelkezéseket.

[94] A szovjet minta alapján készített *1949. évi XX. törvénnyel* kihirdetett Alkotmánnyal történt meg formálisan az új államszervezet létrehozása. Ez az ügyészséget illetően gyökeres változást írt elő azzal, hogy kimondta: a törvényesség megtartása felett az Országgyűlés által választott és annak felelős legfőbb ügyész örököl, aki vezeti és irányítja az ügyészség szervezetét. Ezt követően több rendelkezés alapjaiban alakította át a szervezetet. A *72000/1949. IM rendelettel* megtörtént az államügyészségek elnökeinek alárendelt járásbírói közbírák rendszeresítése az addigi ügyészségi megbízottak helyett. 1950-ben az új megyebeosztás következtében több törvényszék és államügyészség megszűnt. Az *1950. évi IV. törvény* megszüntette az ítéltáblákat korábban felváltó felsőbíróóságokat és a főállamügyészségeket. E norma kiépítette az új ügyészségi hierarchiát, amikor a járásbírói közbírák intézkedései ellen a megyénként szervezett államügyészséghez, míg annak döntései ellen a Legfőbb Államügyészséghez utalta a panaszok elbírálását. Módosultak a büntetőeljárás szabályok is, 1950-ben a vizsgálóbíró intézményét megszüntetve feladatait az államügyészre ruházták.

[95] A párthatározatok alapján az Igazságügyi Minisztérium ezekben az években sorozatban bocsátotta ki az utasításokat, az iránymutatásokat, a tájékoztatásokat az aktuális jogpolitikai feladatokról, a kívánatos eljárásokról, a büntetésekről. Ezekben az években a mindenkiben ellenséget látó, „fokozódó osztályharcot” vívó politikai hatalom jogalkotásával és az ezt érvényesítő jogalkalmazásával kriminalizálta a társadalmat: emberek tömegei kerültek eljárások hatálya alá, szenvedtek el szankciókat. Az állambiztonsági, belügyi szervek az egyes ügyek kapcsán előre meghatározták az eljárások menetét, benne az államügyészek, bírák feladatait, akik maguk is több

alkalommal váltak eljárások áldozatává.<sup>[62]</sup>

**[96]** 1953-ban sor került az Alkotmánynak megfelelő ügyészi szervezet létrehozására: az Országgyűlés július 4-én megválasztotta a legfőbb ügyészt, majd sor került a Legfőbb Ügyészség felállítására. Ekkor egy olyan szervezet került kialakításra, amely alkotmányjogi helyzetét, szervezési és működési elveit tekintve azonos volt a szovjet ügyészséggel.<sup>[63]</sup> Az *1953. évi 13. törvényerejű rendelet* kialakította az új szerkezetet: az országos főhatóság alatt a megyei, fővárosi, míg helyi szinten a városi, járási, fővárosi kerületi ügyészségek működtek. Az addig a Honvédelmi Minisztérium keretébe tartozott katonai ügyészek is a szervezetbe kerültek bevonásra a legfőbb ügyész egyik helyetteseként működő katonai főügyész irányítása alatt. Néhány évig külön szervezeti egységként a vasúti igazgatósági régióként létrehozott közlekedési ügyészségek is működtek. (E szabályozást az *1959. évi 9. törvényerejű rendelet* váltotta fel.)

**[97]** A Népköztársaság Ügyészségének feladata volt a büntetőeljárás és a büntetés végrehajtása törvényességének felügyelete. Új feladatkört jelentett a minisztériumok, a helyi államhatalmi, államigazgatási szervek által kiadott rendelkezések, határozatok, utasítások, intézkedések törvényességének felügyelete. Az ->ügyész jogot kapott arra is, hogy – a csak személyesen érvényesíthető jog kivételével – bármilyen polgári pert megindítson, és bármely eljárásban, annak bármely szakaszában s bármely fél érdekében fellépjen.

**[98]** Az 1956-os forradalom idején az ügyészségeken is megalakultak a forradalmi bizottságok, amelyek tevékeny résztvevőinek sorsa a leveretés után a meghurcoltatás lett.<sup>[64]</sup>

**[99]** Az 1989-ig terjedő korszakot a pártállam elnevezés fémjelzi, amelyben az egyetlen kizárólagos hatalmi központ által meghatározott keretek között tevékenykedhetett az állam és társadalom minden szervezete. Ezen keretek között az ügyészség a mindenkori politikai akarat alapján létrehozott jogszabályok alapján működött: feladatait alapvetően a büntetőeljárásról szóló normák (*1951. évi III. törvény, 1962. évi 8. törvényerejű rendelet, 1973. évi I. törvény*), valamint más törvények, egyéb előírások határozták meg. Ebben a korszakban a törvényerejű rendeletekkel történő szabályozás után az ügyészi feladatoknak és a szervezetnek az újraszabályozására törvényi szinten az *1972. évi V. törvénnyel* került sor.<sup>[65]</sup>

**[100]** Az Alkotmány *1989. évi XXXI. törvénnyel* történt módosítása 1989. október 23-án létrehozta a Magyar Köztársaság Ügyészségét. E törvény helyreállította azt a szabályt, hogy az ügyészek nem lehetnek tagjai pártnak és politikai tevékenységet nem folytathatnak. A politikai rendszerváltás után az addig kialakult alkotmányos, szervezeti és eljárási szabályozások némi változtatásával működött tovább az ügyészség. A polgári magyar hagyománynak megfelelően az *1990. évi LXXXVIII. törvénnyel* önálló szabályozás született a bírások, az ügyészek, a bírósági és az ügyészségi dolgozók előmeneteléről és javadalmazásáról, majd az *1994. évi LXXX. törvény* rendezte az ügyészségi szolgálati viszony és adatkezelés kérdéseit.

**[101]** Ekkoriban többször felmerült az ügyészség alkotmányos helyzete megváltoztatásának igénye. Az elképzelések azt javasolták, hogy az ügyészséget helyezték az igazságügy-miniszter felügyelete alá, de kizárva azt, hogy utasítást adhasson nyomozás megszüntetésére vagy a vádemeléstől való eltekintésre.<sup>[66]</sup>

**[102]** Az ügyészség hatáskörét, jogállását a törvényi szabályozáson túl az Alkotmánybíróság is befolyásolta. Az *1/1994. (I. 7.) AB határozat* kimondta, hogy a polgári eljárásban az ügyész általános perindítási, fellépési, fellebbezési és a jogerős ítélet felülvizsgálatára irányuló általános indítványozási joga alkotmányellenes.<sup>[67]</sup> Ennek megfelelően a továbbiakban egyes törvények tartalmaztak magánjogi igényérvényesítéssel kapcsolatos ügyészi hatáskört megállapító rendelkezéseket a közérdek védelmében.<sup>[68]</sup>

**[103]** Kiemelkedő volt az Alkotmánybíróság *3/2004. (II. 17.) AB határozata*, amely tisztázta azokat a kérdéseket, amelyek az ügyészség alkotmányos helyzetével, a legfőbb ügyész szerepével összefüggésben merültek fel. Az Alkotmánybíróság az ügyészséget mint állami szervezetet a



szélesebb értelemben vett igazságszolgáltatás rendszerében helyezte el, leszögezve, hogy a legfőbb ügyész a szervezetnek szakmai és nem politikai vezetője. Így az Országgyűlés felé fennálló felelőssége csak a beszámolási, a magyarázat- és válaszadási, a megjelenési kötelezettséget, valamint az Alkotmányban meghatározott feladatai ellátásának kötelezettségét foglalja magában. A legfőbb ügyész feladatai ellátása során hozott egyedi döntéséért nem tartozik politikai felelősséggel az Országgyűlésnek, így az interpellációra adott válaszában el nem fogadása nem érinti közjogi helyzetét, és ezért nem vonható felelősségre. A határozat azt is leszögezte, hogy a legfőbb ügyész és az ügyészség nincs alárendelve az Országgyűlésnek. A legfőbb ügyész így sem közvetlenül, sem közvetve nem utasítható valamely meghatározott tartalmú egyedi döntés meghozatalára vagy megváltoztatására. Ebből következően az Országgyűlés a szakmai vagy politikai bizalom megrendülése esetén a legfőbb ügyészt nem mozdíthatja el pozíciójából. Az Országgyűlés az ügyészség tevékenységét az éves legfőbb ügyészi beszámoló és a legfőbb ügyésznek a korlátozott válaszadási kötelezettségén keresztül ellenőrzi.<sup>[69]</sup>

**[104]** A büntetőeljárás jogállást illetően az Alkotmánybíróság *42/2005. (XI. 14.) AB határozata* leszögezte, hogy a közvádloi funkcióból következően a közvádra üldözendő bűncselekmények esetén a vádemelésről vagy annak elejtéséről – a pótmagánvád törvényben meghatározott eseteit kivéve – kizárólag az ügyészség dönthet. Ezt a döntését más szerv nem vizsgálhatja, és nem kényszerítheti az ügyészséget a vádemeléssel vagy a vád elejtésével kapcsolatos döntésének megváltoztatására. Kizárt, hogy a sértett eljárási jogállásának erősítését célzó pótmagánvád eszközként szolgáljon a közhatalmi szervezetek ügyészséget megkerülő fellépéséhez és ezáltal az ügyészség alkotmányos jogállásának gyengítéséhez.<sup>[70]</sup>

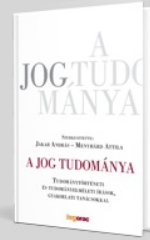
**[105]** A büntető igazságszolgáltatás működéséhez szükséges feltételek megteremtését segítette, hogy a *2001. évi XXXI. törvény* felhatalmazta az ügyészséget a titkos információgyűjtésre, továbbá újraszabályozta az ügyész büntetés-végrehajtási felügyeleti jogkörét (-> *a büntetés-végrehajtás felügyelete*).

**[106]** Az ezredfordulót követően alakult ki az igazságszolgáltatás szerkezete: *az ítéltáblák és a fellebbviteli ügyészi szervek székhelyének és illetékességi területének megállapításáról szóló 2002. évi XXII. törvény* alapján létrejöttek e szervezetek. A budapesti, a pécsi és a szegedi fellebbviteli főügyészségek az ítéltáblákkal – a Katonai Fellebbviteli Ügyészség pedig a Fővárosi Ítéltáblával – egyidejűleg, 2003. július 1-jén kezdte meg működését, majd 2005. január 1-jén a debreceni és a győri ítéltáblák és fellebbviteli főügyészségek is megalakultak.

**[107]** Az *1998. évi XIX. törvény* az ügyészt mint a közvádлот jogosította fel a nyomozások irányítására. E törvény 2003. július 1-jei hatályba lépésétől a saját nyomozás az ügyészi tevékenység nyomatékos elemévé vált. A *2006. évi VII. törvény* kimondta, hogy az ügyészségi nyomozás, továbbá indokolt esetben más feladatok ellátására önálló helyi ügyészség vagy önálló főügyészség létesíthető. Ennek megfelelően 2006-ban az Országgyűlés létrehozta a Központi Nyomozó Főügyészséget, továbbá legfőbb ügyészi utasítás alapján létrejöttek megyei (fővárosi) illetékességgel eljáró nyomozó ügyészségek.

**[108]** Magyarországnak az Európai Unióhoz történt csatlakozása lehetővé tette az *Eurojust*-ban való részvételt, amellyel a magyar ügyészség beilleszkedett az Európai Unió bűnüldözési rendszerébe. E tevékenység keretében 2004. május 1-jétől megkezdte működését Hágában az *Eurojust* magyar nemzeti tagja, működik az Európai Igazságügyi Hálózat magyar ügyészségi kontaktpontja, a terrorista ügyekben kijelölt nemzeti levelező, valamint az ügyészség ellátja az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködés alapján rá háruló feladatokat.

**[109]** Az ügyészség jogállása és működése szempontjából alapvető Magyarország 2011-ben született *Alaptörvénye*, továbbá az ez alapján alkotott *az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény*, valamint *a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény*, amelyek 2012. január 1-jén hatályba lépve létrehozták a szervezetre és a szolgálatra vonatkozó új joganyagot.



## 8. JEGYZETEK

- [1] LÉVAI Ilona: „Az ügyészség Európában (Az Európa Tanácsnak az ügyészség büntető igazságszolgáltatásban betöltött szerepéről szóló ajánlása kapcsán)” *Ügyészek Lapja* 2001/3, 13; VARGA Zs. András – ELŐHÁZI Zsófia: „Az Európa Tanács ajánlása az ügyészek büntetőjogon kívüli tevékenységének elveiről” *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2013/1, 86–92.
- [2] *Az 1892. évi február hó 18-ára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának irományai, 27. kötet*, Budapest, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, 1895, 148. Az ügyészség előzményeivel foglalkozó irodalomra lásd például Carl von ROTTECK – Karl T. WELCKER (szerk.): *Staatsanwalt in Staatslexikon oder Encyklopädie der Staatswissenschaften*, Altona, Hammerich, 1843, 689–702; Ludwig FREY: *Die Staatsanwaltschaft in Deutschland und Frankreich*, Erlangen, Ferdinand Gute, 1850, 1–16; Joseph von WÜRTH: *Die österreichische Strafprozessordnung vom 17. Jänner 1850, erläutert und in Vergleichung mit den Gesetzgebungen des Auslandes*, Wien, Wilhelm Braumüller, 1851, 140–142; Eberhard SCHMIDT: *Einführung in die Geschichte der deutschen Strafrechtspflege*, Göttingen, Vandenhoeck und Ruprecht, 1983, 325–326; Hinrich RÜPING: *Grundriss der Strafrechtsgeschichte*, München, Beck, 1991, 77–86. A hazai szakirodalomból például PAULER Tivadar: „Államügyészség” in TÖRÖK János (szerk.): *Egyetemes magyar encyclopaedia*, Pest, Athenaeum, 1862, 868–874; FEKETE Ödön: „Az államügyészség múltja s jelene és a magyar kir. ügyészség jövő fejlődése” *Magyar Igazságügy* 1874/1, 29–42; BALOGH Jenő: *Magyar bűnvádi eljárási jog, 1. kötet*, Budapest, Grill, 1901, 243–261; BALOGH Jenő – EDVI ILLÉS Károly – VARGHA Ferenc: *A bűnvádi perrendtartás magyarázata, I. kötet*, Budapest, Grill, 1910, 213–216; A francia mintájú japán ügyészség 1872-ben alakult meg, büntető- és polgári eljárásjogi hatáskörökkel, lásd Wilhelm RÖHL: *History of law in Japan since 1868*, Leiden–Boston, Brill, 2005, 789.
- [3] Az európai nyelvekben elterjedt megnevezés eredetije a latin *procurator*, aki Rómában a császári jövedelmek kezelője, általános értelemben a meghatalmazott, míg az *advocatus* az ügyvéd volt, lásd GYÖRKÖSY Alajos: *Latin-magyar szótár*, Budapest, Akadémiai, 1960, 19, 447.
- [4] VILLÁNYI József: „A Párizsi Parlament középkori történetéhez” *Jogtörténeti Szemle* 2004/1, 46.
- [5] FINKEY Ferenc: *A magyar büntető eljárás tankönyve*, Budapest, Politzer és Fia, 1903, 116; Charles-Louis de Secondat MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*, Budapest, Osiris, 2000, 151.
- [6] HAHNER Péter (szerk.): *A nagy francia forradalom dokumentumai*, Budapest, Osiris, 1999, 85–86.
- [7] Roger PERROTT: *Institutions judiciaires*, Paris, Montchrestien, 1989, 260.
- [8] Lásd *az 1892. évi február hó 18-ára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának irományai* (2. j.) 149.
- [9] FEKETE (2. j.) 33.
- [10] Lásd *Code d’instruction criminelle; az 1892. évi február hó 18-ára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának irományai* (2. j.) 150.
- [11] LUKÁCS Adolf: *A bűnvádi per előkészítő része*, Kolozsvár, Lepage, 1904, 80.
- [12] Lásd *az 1892. évi február hó 18-ára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának irományai* (2. j.) 150.

- [13] *Code de procédure civile*; CSATSKÓ Imre: *A francia polgári törvénykezés, különösen a bírósági szervezet és annak alapelvei*, Pest, Első Magyar Egyesületi Nyomda, 1867, 72–73.
- [14] CSATSKÓ (13. j.) 90–91.
- [15] A *fiscus* jelentése: kincstár. GYÖRKÖSY (3. j.) 225.
- [16] SCHMIDT (2. j.) 180–181.
- [17] FREY (2. j.) 16.
- [18] SCHMIDT (2. j.) 330–331.
- [19] ROTTECK–WELCKER (2. j.) 689, WÜRTH (2. j.) 466.
- [20] Lásd Michael Georg MÜLLER: *Strafprozessrecht*, Saarbrücken, 1994–2006.
- [21] Lásd *Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877; Strafprozeßordnung vom 1. Februar 1877*.
- [22] ZÖLDY Miklós: „Vázlatok a nemzetiszocialista bünvádi perjog köréből” in BUZA László et al.: *Jogi előadások a nemzetiszocializmusról*, Szeged, Városi Nyomda és Könyvkiadó, 1936, 55.
- [23] *Gesetz zur Wiederherstellung der Rechtseinheit auf dem Gebiete der Gerichtsverfassung, der bürgerlichen Rechtspflege, des Strafverfahrens des Kostenrechts*.
- [24] POMOGYI László (szerk.): *Corpus Juris Hungarici – A törvényekbe zárt történelem*, Budapest, KJK–Kerszöv, 2000.
- [25] Herbert STEININGER: „Az osztrák Legfelsőbb Bíróság (az Oberster Gerichtshof) történetéből” *Jogtörténeti Szemle* 2004/3, 12–14.
- [26] *Reichs-Gesetz- und Regierungsblatt für das Kaisertum Oesterreich 1850*, Wien, Hof- und Staatsdruckerei, 1850, 1171–1197.
- [27] Wilhelm BRAUNEDER: *Osztrák alkotmánytörténet napjainkig*, Pécs, JPE Állam- és Jogtudományi Kar, 1994, 154.
- [28] WÜRTH (2. j.) 146–148.
- [29] *Strafproceß-Ordnung* 1850.
- [30] POMOGYI (24. j.) 1852, 100.
- [31] CSATSKÓ Imre: *Az Ausztriai Császárság számára 1853-ki július 29-kén kihirdetett büntető perrendtartás magyarázata, a hirdető cs. kir. nyiltparancsnak és a törvénynek szövegével, s összehasonlítva az eddigi eljárással*, Pest, Heckenast, 1854, 1–272, 1–228.
- [32] *Gesetz vom 23. Mai 1873, betreffend die Einführung einer Strafproceß-Ordnung*.
- [33] SZABÓ István: *Ausztria államszervezete*, Budapest, PPKÉ JÁK, 2010, 218–219.
- [34] Lásd az orosz ügyészség történetét – *История образования и развития органов российской прокуратуры*.
- [35] René DAVID: *A jelenkor nagy jogrendszerai*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1977, 178.
- [36] KOVÁCS István (szerk.): *Az októberi dekrétumok és az első szovjet alkotmány*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1980, 142–147; KOVÁCS István (szerk.): *A Szovjetunió szövetségi alkotmányai*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1982, 129–224.
- [37] LÉVAI Tibor (szerk.): *A szocialista ügyészi szervezet fejlődése a Magyar Népköztársaságban*, Budapest, Legfőbb Ügyészség, 1978, 16–17.
- [38] DAVID (35. j.) 179–180; KOVÁCS 1982 (36. j.) 280–281.
- [39] KOVÁCS István (szerk.): *Az európai népi demokráciák alkotmányai*, Budapest, Közgazdasági és Jogi

Könyvkiadó, 1985, például Bulgária 110–111, Csehszlovákia 130–131, Lengyelország 333, Német Demokratikus Köztársaság 366, Románia 395.

[40] TÓTH Károly (szerk.): *Kelet-Európa új alkotmányai*, Szeged, JATE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék, 1997, 269.

[41] DAVID (35. j.) 305.

[42] LÉVAI Ilona: „Anglia és Wales ügyészségi-vádhatósági rendszere” *Magyar Jog* 1993/2, 99–100.

[43] CSIKY János: *Egy állam – ügyészek nélkül – A vád képviselése az angol büntetőeljárásban*, Szeged, Ablaka György Könyvnyomdája 1938, 1–15; BÓCZ Endre: „Közvádlói működés – A nagy-britanniai vádhatóságok a közvádlóra vonatkozó nemzetközi dokumentumok tükrében” *Ügyészek Lapja* 2008/3, 110–111.

[44] A. C. Forster BOULTON: *Criminal appeals under the Criminal Appeal Act of 1907, with rules of court and forms*, London, Butterworth & Co, 1908.

[45] BÓCZ Endre: „Közvádlói működés – Nemzetközi követelmények – A Királyi Vádhatósági Szolgálat (CPS)” *Ügyészek Lapja* 2008/5, 117.

[46] Abraham S. GOLDSTEIN: „History of the Public Prosecutor” in *Encyclopedia of Crime and Justice*, Farmington Hills, Gale Group, 2002. Lásd az encyclopedia.com oldalt.

[47] *The Constitution of Virginia June 29, 1776; Constitution of Maryland – November 11, 1776; Constitution of New Jersey 1776; Constitution of Massachusetts 1780; Louisiana State Constitution of 1812; Florida Constitution of 1838.*

[48] PUSZTAI László: *Az ügyészség helye, szervezete és funkciója egyes polgári demokráciákban (kézirat)*, Budapest, Országos Kriminológiai és Kriminológiai Intézet, 1990, 103.

[49] *Linda R.S. v. Richard D.*, (410) I.S. 614, 619 (1973).

[50] *Brady v. United States*, 397 U.S. 742 (1970)

[51] SZILY Kálmán: *A magyar nyelvújítás szótára*, Budapest, Hornyánszky Nyomda, 1902, 360.

[52] NÁNÁSI László: „Ügyészek a rendi Magyarországon” *Jogtörténeti Szemle* 2009/3, 31–41.

[53] Az Erdélyi Nagy Fejedelemség MDCCCIX-ik esztendőről az MDCCCX-dikre által-nyújtott és Sz. Jakab havának 9-dik napjától fogva, Kolosvár várossában folytatva tartatott országos gyűlésének jegyzőkönyve, Kolosvár, 1811, 1130.

[54] NÁNÁSI László: „Tiszti ügyészek vagy államügyészség? – Reformkori elgondolások a vád hatóságairól: emlékezés a 160 évvel ezelőtti büntetőeljárás törvényjavaslatokra” *Ügyészek Lapja* 2003/1, 57–67.

[55] NÁNÁSI László: „A vád hatóságai 1848–49-ben” *Jogtudományi Közöny* 2000/6, 247–251.

[56] NÁNÁSI László: „A vád hatóságai 1861–1871-ben” *Jogtörténeti Szemle* 2008/3, 21–31.

[57] Lásd NÁNÁSI László: *A magyar királyi ügyészség története 1871–1945*, Budapest, Legfőbb Ügyészség, 2011, 1–365.

[58] A kir. Curia teljes ülési megállapodásai, 2. füzet, Budapest, 1887, 301–307.

[59] Vargha Ferenc (1858–1940), Finkey Ferenc (1870–1949), Mendelényi László (1877–1973).

[60] NÁNÁSI László: „A népbíraskodás joganyaga” in GYENESEI József (szerk.): *Pártatlan igazságszolgáltatás vagy megtorlás – Népbíróság-történeti tanulmányok*, Kecskemét, Bács-Kiskun Megyei Önkormányzat Levéltára, 2011, 17–29.

[61] Például 1945-től a legfőbb államügyészi tisztséget a kommunista pártvezető Rákosi Mátyás bizalmasa, Domokos József ügyvéd töltötte be.

[62] Például IM tájékoztatók a disszidálási, feketevágásos, magzatelhajtásos ügyekben folytatandó ítélkezési gyakorlatról, határozat az anyagi büntetőjog körébe tartozó elvi jelentőségű utasítások revíziójáról. HORVÁTH Ibolya – SOLT Pál – SZABÓ Győző – ZANATHY János – ZINNER Tibor: *Iratok az igazságszolgáltatás történetéhez*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992, 300–301, 304, 352–361, 434–436.

[63] LÉVAI (37. j.) 17.

[64] Lásd ZINNER Tibor: *Megfogyva és megtörve – Évtizedek és tizedelések a jogászvilágban 1918–1962*, Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2005, 541–563; SZENDREI Géza: „Kéri József, Győr-Sopron megyei ügyész” *Jogtörténeti Szemle* 2008/3, 36–46.

[65] LÉVAI (37. j.) 22–224.

[66] Lásd például T/123. és T/124/1998. számú törvényjavaslat az Alkotmány és az ügyészégi törvény módosításáról.

[67] Lásd az Alkotmánybíróság teljes ülésének a Magyar Közlönyben közzétett határozatait.

[68] Például a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény, a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény, a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény, a védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról szóló 1997. évi XI. törvény, az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. CXLI. törvény, a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény, az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény, az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló 2003. évi CXXV. törvény, a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény.

[69] Lásd az Alkotmánybíróság teljes ülésének a Magyar Közlönyben közzétett határozatait.

[70] Lásd az Alkotmánybíróság teljes ülésének a Magyar Közlönyben közzétett határozatait.