



Országgyűlési képviselő

Iromány száma: **T/18642.**

Benyújtás dátuma: **2017-11-29 09:38**

Parlex azonosító: **137C8ATM0001**

Címzett: **Kövér László, az Országgyűlés elnöke**

Tárgy: **Törvényjavaslat benyújtása**

Benyújtó: **Dr. Tóth Bertalan (MSZP), Dr. Bárándy Gergely (MSZP)**

Törvényjavaslat címe: **A tiszta politikai közélet megteremtése érdekében az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény és a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény módosításáról**

Az Alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdése alapján „**a tiszta politikai közélet megteremtése érdekében az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény és a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény módosításáról**” címmel a mellékelt törvényjavaslatot kívánom benyújtani.

2017. évi törvény

a tiszta politikai közélet megteremtése érdekében az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény és a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény módosításáról

1. Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény módosítása

1. §

Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 12. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(1) Az ügyészek a legfőbb ügyésznek alárendelten működnek, számukra utasítást csak a legfőbb ügyész és a felettes ügyész adhat. Egyedi ügyben a váddal való rendelkezés körében az eljáró ügyész nem utasítható.”

2. §

(1) Az Ütv. 13. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(1) A felettes ügyész az alárendelt ügyészeket utasíthatja, tőlük bármely ügy elintézését saját hatáskörébe vonhatja, illetve az ügy elintézésére más – alárendelt – ügyészt jelölhet ki, feltéve, hogy az ügy elvonásának, illetve a kijelölésnek az elmaradása az ügyészség feladat- és hatáskörének az ellátását veszélyeztetné.”

(2) Az Ütv. 13. §-a a következő (1a) bekezdéssel egészül ki:

„(1a) Az ügy saját hatáskörbe vonása, illetve az ügy elintézésére más ügyész kijelölése csak írásban, az egyenlő bánásmód követelményének a megtartásával történhet. Az ügy saját hatáskörbe vonását és a kijelölést tényszerűen meg kell indokolni. Ha a felettes ügyész az ügyet az ügyészség feladat- és hatáskörének ellátását veszélyeztető helyzet fennállásának a hiányában vonja el, vagy jelöl ki másik ügyészt, ezt az ügyészségi szolgálati viszonyból eredő lényeges kötelezettsége szándékos és jelentős mértékű megszegésének kell tekinteni.”

3. §

Az Ütv. 31. §-a a következő (4) bekezdéssel egészül ki:

„(4) Az adattörlési eljárásról olyan feljegyzést kell készíteni, ami nem selejtezhető, és ami tartalmazza az adattörlés valós és okszerű indokát.”

2. A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény módosítása

4. §

A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Üjt.) a következő 7/A. §-sal egészül ki:

„(1) A fegyelmi jogkör gyakorlója az ügyészi tanács.

(2) A fegyelmi jogkör gyakorlására az az ügyészi tanács illetékes, ahol a fegyelmi ügyvel érintett ügyész szolgálati helye van.”

5. §

Az Üjt. 11. §-a a következő (4b) bekezdéssel egészül ki:

„(4b) Nem választható meg legfőbb ügyésznek, aki

a) a legfőbb ügyészi tisztséget már betöltötte,

b) a választást megelőző négy évben állami vezető, országgyűlési képviselő vagy az Európai Parlament tagja volt,

c) nem vett részt a 13/A. § szerinti pályázaton.”

6. §

Az Üjt. a következő 13/A. §-sal egészül ki:

„13/A. §

(1) A köztársasági elnök a legfőbb ügyész megbíratási idejének megszűnését legfeljebb százhusz, de legalább kilencven nappal megelőzően, illetve a legfőbb ügyész megbíratásának egyéb okból való megszűnését követő harminc napon belül nyilvános pályázatot ír ki a legfőbb ügyészi megbíratás betöltésére.

(2) A pályázati felhívásnak a pályázat elnyeréséhez szükséges valamennyi feltételt és a pályázat elbírálásának határidejét tartalmaznia kell. Jogszabályban nem szereplő pályázati feltétel nem írható elő. A pályázati felhívást a Magyar Közlöny mellékleteként megjelenő Hivatalos Értesítőben és a köztársasági elnök hivatalának honlapján kell közzétenni. A pályázat benyújtására meghatározott idő a Hivatalos Értesítőben való közzétételtől számítva tíz napnál rövidebb nem lehet.

(3) A pályázatokat a köztársasági elnök hivatalának honlapján a benyújtási határidőt követő három munkanapon belül közzé kell tenni.

(4) A benyújtási határidőt követő harminc napon belül a pályázókat meghallgatja, és a pályázatokat véleményezi

a) a Legfőbb Ügyészség összügyészi értekezlete,

b) a fellebbviteli főügyészségek és a főügyészségek ügyészi tanácsainak együttes ülése,

c) az Országgyűlés igazságügyi kérdéskörrel rendelkező bizottsága.

(5) A benyújtási határidőt követő harminc napon belül a pályázatokat véleményezhetik az

igazságügyi kérdésekben feladatkörrel rendelkező köztestületek, az alapvető jogok védelmével foglalkozó civil szervezetek és a Magyar Tudományos Akadémia jogtudományokkal foglalkozó osztályának képviselői. A véleményt a köztársasági elnöknek kell megküldeni.

(6) A (4) bekezdésben meghatározott meghallgatások jegyzőkönyveit és a pályázatokról alkotott véleményeket a köztársasági elnök hivatala három munkanapon belül a honlapján közzéteszi.”

7. §

(1) Az Üjt. 23. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(1) A megbízási időtartam leteltét követő nappal a volt legfőbb ügyészt – ha ehhez hozzájárul – más ügyészi munkakörbe kell áthelyezni. Ha a volt legfőbb ügyész az áthelyezéséhez nem járul hozzá, ügyészségi szolgálati viszonya a megbízási időtartam leteltének az időpontjában megszűnik.”

(2) Az Üjt. 23. § (9) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(9) A 22. § (1) bekezdés d)-j) pontjaiban meghatározott esetekben a legfőbb ügyész ügyészségi szolgálati viszonya is megszűnik.”

8. §

Az Üjt. 85. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(1) A fegyelmi eljárás során az ügyészi tanács akkor határozatképes, ha az ülésén a tagok több mint fele részt vesz. Az ügyészi tanács az eljárás elrendeléséről szóló döntését szótöbbséggel hozza, a döntés során ülést vezető elnök csak abban az esetben szavaz, ha az ügyészi tanács többi tagja között szavazategyenlőség alakult ki.”

9. §

Az Üjt. 86. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(1) A fegyelmi eljárást az ügyészi tanács (a továbbiakban: fegyelmi jogkör gyakorlója) indokolt írásbeli határozattal rendeli el. A határozatot a fegyelmi eljárás alá vont ügyésznek kézbesíteni kell. A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.”

10. §

(1) Az Üjt. 92. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(1) Fegyelmi jogkör gyakorlásában nem vehet részt az ügyészi tanácsnak az a tagja, akitől az eljárásban való elfogulatlan részvétel nem várható el. Fegyelmi biztosként és jegyzőkönyvvezetőként nem járhat el az, aki az eljárás alá vont ügyész hozzátartozója [155. § (1) bekezdés] vagy akitől az eljárásban való elfogulatlan részvétel nem várható el.”

(2) Az Üjt. 92. § (3) és (4) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(3) Az ügyészi tanács tagjával szemben a fegyelmi jogkör gyakorlása során bejelentett elfogultsági kifogást az ügyészi tanács bírálja el. Az elfogultsági kifogásnak helyt adó döntést az ügyészi tanács a jelen lévő tagok kétharmadának a szavazatával hozhat. A szavazásban az ügyészi tanács kifogással érintett tagja nem vesz részt.

(4) A fegyelmi biztossal és a jegyzőkönyvvezetővel szemben bejelentett elfogultsági kifogást a fegyelmi jogkör gyakorlója bírálja el. Ha az elfogultsági kifogásnak helyt ad, más fegyelmi biztost, illetve jegyzőkönyvvezetőt bíz meg.”

11. §

Az Üjt. 94. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:

„94. §

A fegyelmi eljárásban hozott fegyelmi büntetést kiszabó vagy az eljárást megszüntető határozat ellen az eljárás alá vont ügyész és képviselője a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül a bírósághoz fordulhat.””

12. §

Az Üjt. 96. § (4) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(4) A fegyelmi büntetés hatálya alól az arra érdemes ügyészt kérelmére a fegyelmi jogkört gyakorló a jelen lévő tagok többségével hozott döntésével mentesítheti, ha a büntetés időbeli hatályának fele eltelt, feltéve, hogy az ügyész újabb fegyelmi büntetésben nem részesült. Az eljárást kezdeményezheti

a) a legfőbb ügyész – a legfőbb ügyészségi főosztályi szervezetbe tartozó osztályvezető ügyész kivételével – a magasabb vezető állású ügyészek,

b) a legfőbb ügyész helyettes a titkárságán szolgálatot teljesítő ügyészek,

c) a főosztályvezető ügyész a vezetése alatt álló főosztály a) pontban nem említett ügyészei felett,

d) a főosztályi szervezetbe nem tartozó legfőbb ügyészségi osztályvezető ügyész a vezetése alatt álló osztály ügyészei,

e) a fellebbviteli főügyész a vezetése alatt álló fellebbviteli főügyészség a) pontban nem említett ügyészei,

f) a főügyész a vezetése alatt álló főügyészség a) pontban nem említett ügyészei és a főügyészség alá rendelt járási ügyészségek ügyészei

fegyelmi büntetés alóli mentesítésére.”

13. §

Az Üjt. a következő 165/L. §-sal egészül ki:

„165/L. §

E törvénynek a korrupció megelőzése érdekében az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény és a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény módosításáról szóló törvény (a továbbiakban: Módtv.) által megállapított 85. § (1) bekezdését, 86. § (1) bekezdését, 92. § (1), (3) és (4) bekezdését, 94. §-át és 96. § (4) bekezdését a Módtv. hatálybalépését követően indult fegyelmi eljárásokban kell alkalmazni.”

14. §

(1) Hatályát veszti az Üjt. 22. § (2) bekezdése.

(2) Hatályát veszti az Üjt. 7. § (2) bekezdésében a „– a legfőbb ügyészt és a legfőbb ügyész helyetttest kivéve –” szövegrész.

15. §

Ez a törvény 2018. január 1-jén lép hatályba.

Általános indokolás

Az Európa Tanács független alkotmányjogászokból álló tanácsadó szerve, a Velencei Bizottság 2012 nyarán ajánlásokat fogalmazott meg az ügyészség szervezetéről és tevékenységéről szóló törvények tartalmáról.

A Velencei Bizottság súlyos kritikákkal is illette ezeket a törvényeket: az ügyészségről szóló CLXIII. törvény (Ütv.), valamint a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és életpályájáról szóló CLXIV. törvény (Üjtv.) szabályait.

A kritikai észrevételek számosak, a jelen törvényjavaslat ezek közül a korrupciós veszély tekintetében leglényegesebbeket törekszik kezelni addig is, amíg nem kerül sor az ügyészség jogállásának és tevékenységének átfogó újraszabályozására.

A Velencei Bizottság többek között megállapította, hogy 2011-ben egy hierarchikus felépítésű, autonóm szervezetet hozott létre a kormányzó többség, aminek a legfőbb sajátossága a legfőbb ügyész igen nagyfokú függetlensége, amit csak tovább erősít a legfőbb ügyésznek a többi ügyész feletti erős hierarchikus ellenőrzési joga. E jogálláshoz pedig a magyar jogban csupán kezdetleges, gyenge fékek és ellensúlyok kapcsolódnak.

A Velencei Bizottság kritikájának lényeges eleme az, hogy a legfőbb ügyészt és az ügyészeket az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg, ahelyett, hogy a mentelmi jog csak a kötelezettségek jóhiszemű teljesítésére vonatkozna. A törvényjavaslat ezt a kérdést most nem kezeli, mivel a mentelmi jog egészének felülvizsgálata nélkül csak részmegoldás születhetne.

Hiányosságként jelölte meg a Velencei Bizottság, hogy a felettes ügyész élhet az ügyelvonás jogával, ráadásul ehhez a törvény semmilyen feltételt nem ír elő. Így pedig az ügyek elvonása önkényes lehet.

Kritika tárgyát képezte az is, hogy a legfőbb ügyész megválasztásához szükséges politikai konszenzus hiányában a korábban megválasztott legfőbb ügyész tovább folytathatja a tevékenységét.

Az Európa Tanács Korrupcióellenes Államok Csoportja (GRECO) 2015. márciusi plenáris ülésén elfogadott, a korrupció megelőzését a parlamenti képviselők, a bírák és az ügyészek körében értékelő IV. körös magyar jelentése lényegében a Velencei Bizottság megállapításaival és következtetéseivel azonos területeken tett ajánlásokat.

Az ügyészekre vonatkozóan a GRECO-jelentés felhívta a Kormányt arra, hogy

újra mérlegeljék a legfőbb ügyész újraválasztásának a lehetőségét;

a magyar hatóságok vizsgálják felül azt a lehetőséget, mely szerint egy kisebbség elérheti azt, hogy a legfőbb ügyész a mandátuma lejártát követően is hivatalban maradjon, azáltal, hogy a Parlamentben megakadályozza a legfőbb ügyész utódjának a megválasztását;

az ügyek alárendelt ügyésztől történő átvétele szigorú kritériumok alapján, a vonatkozó döntés írásbeli indoklása mellett történjen;

az ügyészek mentelmi joga az igazságszolgáltatásban végzett tevékenységükre korlátozódjon;

az ügyészeket érintő fegyelmi eljárások lefolytatása a közvetlen ügyészi hierarchián kívül valósuljon meg olyan módon, amely fokozott elszámoltathatóságot és átláthatóságot biztosít;

etika és integritás témában rendszeres képzést és tanácsadást szervezzenek valamennyi ügyész részvételével, különösen az Etikai Kódex és az ügyészek magatartási szabályairól szóló irányelvek megvalósítása és továbbfejlesztése érdekében.

A GRECO-ajánlásokra a Kormánynak 2016. szeptember 30-áig kellett volna benyújtania az azokban megfogalmazott problémákra adott válaszát, ám ez nem történt meg. Mindez abból is nyilvánvaló, hogy a fenti határidő letelte után sincs az Országgyűlés előtt olyan törvényjavaslat, amely a GRECO-ajánlásokban jelzett problémákat orvosolná.

A Javaslát a legfőbb ügyészi megbízatási idejére – a hatalommegosztással és a Velencei Bizottság véleményével összhangban álló – és megbízatásának a keletkezésére vonatkozó új szabályait fogalmazza meg, és a legfőbb ügyészi mandátum a jelenleginél nyitottabb, átláthatóbb, így demokratikusabb keletkezését teszi lehetővé. A Javaslát emellett a fegyelmi jogkör gyakorlását – ugyancsak garanciális indokok miatt – az ügyészi tanácsok feladat- és hatáskörébe utalja, ami ugyancsak jelentősen növeli az ügyészi szervezet működésének az átláthatóságát.

Részletes indokolás

1. §

Az ügyészség tevékenységének politikai befolyásolási eszköze a felettes ügyész utasításadási joga. A törvényjavaslat ezt a jogot korlátozza. A váddal való rendelkezés joga, azaz, hogy az ügyész emel-e vádat, vagy ellenkezőleg, ejti-e adott esetben a vádat, kizárólag az eljáró ügyészt illetheti meg.

2. §

A Javaslát az ügyelvonás esetére teremt olyan szabályokat, amelyek biztosítják e hatáskör jogszerű, bármilyen önkénnytől mentes gyakorlását. Az ügyelvonásra csak írásban, az egyenlő bánásmód követelményének a megtartásával kerülhet sor. Az ügy saját hatáskörbe vonását és a

kijelölést tényszerűen meg kell indokolni. Ha az ügy elvonására önkényesen kerül sor, mert nem áll fenn az ügyészség feladat- és hatáskörének ellátását veszélyeztető helyzet, ez a magatartás megalapozza a felettes ügyész fegyelmi felelősségét.

3. §

Az Ütv. jelenleg nem tartalmaz elegendő garanciális rendelkezést a személyes adatok törlésére (iratselejtezésre) vonatkozóan, amit a Javaslat pótol.

4. §

A Javaslat a nemzetközi ajánlásokkal összhangban garanciális okokból a legfőbb ügyésztől, illetve a felettes ügyészekről az ügyészek által választott ügyészi tanácsokhoz telepíti a fegyelmi jogkör gyakorlását.

5-7. §

A Javaslat a modernkori alkotmányosság hatalommegosztási követelményeivel összhangban rögzíti, hogy a legfőbb ügyészi mandátum nem élethossziglan szól, és annak elnyeréséhez nyílt pályázaton kell részt venni.

A Javaslat a legfőbb ügyész újraválasztásának a lehetőségét is kizárja. Emellett a Javaslat azt az abszurd helyzetet is megszünteti, amelyben a parlamenti kisebbség elérheti azt is, hogy a legfőbb ügyész a mandátuma lejártát követően is hivatalban maradjon, azáltal, hogy megakadályozza a legfőbb ügyész utódjának a megválasztását.

A Javaslat a nyilvános pályázat szabályrendszerét is tartalmazza, továbbá rögzíti a pályázatok véleményezésére, valamint a pályázók meghallgatására vonatkozó rendelkezéseket.

8-12. §

A Javaslat a nemzetközi ajánlásokkal összhangban garanciális okokból a legfőbb ügyésztől, illetve a felettes ügyészekről az ügyészek által választott ügyészi tanácsokhoz telepíti a fegyelmi jogkör gyakorlását. E rendelkezések garantálják a retorzió nélküli, önkénymentes fegyelmi jogkör gyakorlását a hierarchikusan szervezett ügyészi szervezeten belül.

A Javaslat meghatározza az ügyészi tanács határozatképességére, döntései meghozatalára, a tanács tagjaira vonatkozó elfogultsági kifogás elintézésére, valamint a fegyelmi eljárásban hozott fegyelmi büntetést kiszabó vagy az eljárást megszüntető határozat elleni jogorvoslatra, valamint a büntetés hatálya alóli mentesítésre vonatkozó szabályrendszert.

13. §

A Javaslat átmeneti rendelkezésként a fegyelmi jogkör gyakorlására vonatkozó szabályokat csak a törvénymódosítás hatálybalépését követően indult fegyelmi eljárásokban rendeli alkalmazni.

14. §

A Javaslat tartalmazza a normakollízió elkerüléséhez szükséges hatályon kívül helyező rendelkezéseket.

15. §

A Javaslat a kellő felkészülési idő alkotmányos elvével összhangban álló módon tartalmazza a hatályba léptető rendelkezést.