

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3072/2015. (IV. 23.) AB HATÁROZATA**bírói kezdeményezés elutasításáról**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 474. § (1) bekezdés első mondatában szereplő „valamint a legfőbb ügyész által a katonai büntetőeljárásra kijelölt ügyész (a továbbiakban együtt: katonai ügyész)” szövegrész alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést – az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése, XV. cikkének (1) és (2) bekezdése, valamint XXVIII. cikkének (1) bekezdése tekintetében – elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyéb vonatkozásban visszautasítja.

Indokolás

I.

[1] 1. A Fővárosi Törvényszék Katonai Tanácsa 2014. szeptember 26-án kelt, – és az Alkotmánybírósághoz 2014. november 27. napján érkezett – 42.(II)Kb.665/2014/12. számú jegyzőkönyvében foglalt 1. számú végzésével az előtte folyamatban lévő büntetőeljárást felfüggesztette és az Alkotmánybírósághoz fordult a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 474. § (1) bekezdés első mondatának második fordulata, a „valamint a legfőbb ügyész által a katonai büntetőeljárásra kijelölt ügyész (a továbbiakban együtt: katonai ügyész)” szövegrész alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése érdekében.

[2] 2. Az indítványozó bíró kifejtette, hogy a Tatabányai Nyomozó Ügyészség 2013. május 27-én Nyom.185/2012. szám alatt vádiratot nyújtott be a Komáromi Járásbírósághoz az I. rendű vádlott ellen, akit a Büntető Törvénykönyv (a továbbiakban: Btk.) 238. § (1) bekezdésébe ütköző, de a (4) bekezdés első fordulata szerint minősülő, felbujtóként elkövetett hamis tanúzás bűntettével,

valamint a II. rendű vádlott ellen, akit a Btk. 238. § (1) bekezdésébe ütköző, de a (4) bekezdés első fordulata szerint minősülő, bűnsegédként elkövetett hamis tanúzás büntetettével vádolt. Az ügyészség Nyom.185/2012. számú átiratában – amely 2013. július 18-án érkezett a Komáromi Járásbíróságra – a vádat módosította. A Komáromi Járásbíróság 2013. október 9-én jogerőre emelkedett 6.B.133/2013/6. számú végzésével – az I. r. vádlott terhére rótt cselekménynek a vádtól eltérő minősítése lehetőségére tekintettel – az ügyet hatáskör hiánya miatt a Tatabányai Törvényszékhez rendelte áttenni. A Tatabányai Törvényszék 2014. március 11-én kelt és jogerős, 4.B.402/2013/11-I. számú végzésével – ugyancsak a vádtól eltérő minősítés lehetőségére tekintettel – az ügyet hatáskör hiányában a Fővárosi Törvényszék Katonai Tanácsához tette át.

- [3] A Fővárosi Törvényszék Katonai Tanácsa – 2014. szeptember 26-ára történő tárgyalás kitűzésével egyidejűleg – a Központi Nyomozó Főügyészség Budapesti Regionális Osztályát értesítette.
- [4] A Központi Nyomozó Főügyészség Budapesti Regionális Osztálya átiratában bejelentette, hogy a vádképviselőt nem veszi át, mert azt a vonatkozó rendelkezések szerint a Tatabányai Nyomozó Ügyészség kijelölt ügyésze látja el. Az eljáró ügyész a 2014. szeptember 26-i tárgyaláson bemutatta azt a határozatot, amelyben a legfőbb ügyész a Be. 474. § (1) bekezdése alapján a katonai büntetőeljárásban az ügyészi feladatok ellátására kijelölte.
- [5] Az indítványozó bíró a tárgyaláson az eljárást felfüggesztette és az Alkotmánybírósághoz fordult a Be. 474. § (1) bekezdés első mondatának második fordulata, a „valamint a legfőbb ügyész által a katonai büntetőeljárásra kijelölt ügyész (a továbbiakban együtt: katonai ügyész)” szövegrész alaptörvényellenességének megállapítása és megsemmisítése érdekében.
- [6] Az indítványozó bíró kifogásolta, hogy nem olyan ügyész került kijelölésre, aki a vád képviselőjéhez megfelelő eljárási jogosultsággal és szakértelemmel rendelkezik. Álláspontja szerint a legfőbb ügyész általánosságban ugyan kijelölhet valamely nem katonai ügyészt a katonai büntetőeljárásban történő eljárásra, de ezen ügyész az adott ügyben csak akkor járhat el, ha a legfőbb ügyész vagy a felettes ügyész az ügyész szolgálati helye szerinti ügyészséget is kijelölte vagy a hatáskörrel rendelkező katonai ügyészséghez a nevezett ügyészt kirendelte. Az indítványozó bíró hiányolta a Legfőbb Ügyészség Kiemelt és Katonai Ügyek Főosztályának a Tatabányai Nyomozó Ügyészséget kijelölő határozatát, mivel a Fővárosi Törvényszék Katonai Tanácsa mellett működő ügyészség egyébként a Központi Nyomozó Főügyészség Budapesti Regionális Osztálya lenne. Jelezte továbbá, hogy a Legfőbb Ügyészség

Nyomozás Felügyeleti és Vádelőkészítő Főosztályának Nf.3346/2013/31-V. számú átirata szerint a nyomozó ügyészek az általuk megkezdett ügyekben 2014. január elsejét követően csak a vádemelésig járhatnak el, jelen ügy azonban már a vádemelési szakban érkezett a Fővárosi Törvényszék Katonai Tanácsához.

- [7] Az indítványozó bíró kifejtette, hogy a katonai ügyészekre eltérő jogi szabályozás vonatkozik az eljárás, a hatáskörök és a kinevezéshez szükséges feltételek tekintetében, így például kiemelte, hogy
- a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Üjt.) 11. § (1) bekezdésének második mondata szerint „[a] katonai ügyészi kinevezés további feltétele, hogy a kinevezendő személy a Magyar Honvédség hivatásos állományú tisztje legyen”;
 - a katonai ügyész kizárólagos felelőssége annak eldöntése, hogy az ügy parancsnoki jogkörben elbírálható-e, illetve több olyan kérdésben jogosult indítvány megtételére (pl. a terhelt szolgálatban megtartása, a szolgálati viszony felfüggesztése, az előzetes letartóztatás elrendelése, a cselekmény katonai szempontból helyes minősítése, a megfelelő katonai büntetés alkalmazása), amelyhez nélkülözhetetlen a katonai ügyekben alkalmazandó speciális jogi szakértelem.
- [8] Az indítvány szerint a Legfőbb Ügyészség Nyomozás Felügyeleti és Vádelőkészítő Főosztályának 3346/2013/31-V. számú átiratában a nyomozó ügyészek katonai büntetőeljárásra történő kijelölésének indokál felhozott „ügytorlódás” ellentétes az Alkotmánybíróság korábbi – az OBH elnökének ügyáthelyezési jogával összefüggésben hozott – határozatában foglaltakkal. {A határozat hivatkozott, teljes szövegrésze: „Eszert »a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelésének biztosítása« önmagában nem lehet alkotmányos alapja az ügyáthelyezésnek, ha az egyszermind nem párosul az »ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való alapjog érvényesülésével.«” [36/2013. (XII.5.) AB határozat, Indokolás [36]}
- [9] Az indítványozó bíró szerint a jogállamiság és azon belül a jogbiztonság követelményét sérti, hogy az ügyeket hatáskörrel és illetékességgel nem rendelkező hatóságok bírálják el és e hatóságok a saját kényükre-kedvükre, indokolt határozat meghozatala nélkül dönthessék el, hogy melyik szerv járjon el. Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdése vonatkozásában az indítvány hivatkozott az Alkotmánybíróság 36/2013. (XII. 5.) AB határozatára, amely az ügyeknek a bíróságok közötti áthelyezésével összefüggő szabályozásról szólt. Álláspontja szerint az Alkotmánybíróság azon állásfoglalása

alapján, hogy az eljárás tisztességes volta az eljárás egészének figyelembe vételével ítélnélhető meg, nemcsak a törvényes bírótól, de a törvényes ügyésztől, hatóságtól való elvonás is tilos. Az indítványozó szerint, ha a katona terhelt ügyét az erre nem felkészített, kiképzetlen, a katonai életviszonyokat és jogi normákat nem ismerő „kvázi katonai ügyész” bírálja el, ez sérti a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos tilalmát és a tisztességes eljárás elvét.

- [10] Az indítványozó bíró szerint ezért a Be. 474. § (1) bekezdés első mondatának második fordulata az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésébe, R) cikkének (1)–(3) bekezdésébe, T) cikkének (3) bekezdésébe, I. cikkének (1) és (2) bekezdésébe, XV. cikkének (1) és (2) bekezdésébe, XXIV. cikkének (1) bekezdésébe, XXVIII. cikkének (1) bekezdésébe ütközik.
- [11] Az Alkotmánybíróság az ügyész katonai büntetőeljárásra történő kijelölésének gyakorlatával kapcsolatban megkereste a legfőbb ügyészt.
- [12] A legfőbb ügyész tájékoztatása szerint a jogszabály-változások következtében 2014. január 1-jén a Központi Nyomozó Főügyészségnek országosan mintegy 550 ügy nyomozását kellett volna azonnal átvennie. Ennek következtében vált szükségessé, hogy az addig csak elvétele előforduló kijelölést nagyobb számban alkalmazzák. A nyomozó ügyészségek katonai büntetőeljárásra kijelölt ügyészei azonban olyan ügyekben jártak el, amelyek nyomozása a Be. módosítását megelőzően a hatáskörükbe tartozott és a kijelölés csak átmeneti intézkedésnek számított. 2014. január elsejét követően a katonai bűncselekmények miatt indult eljárásokban ugyanis a Központi Nyomozó Főügyészség katonai, illetve katonai büntetőeljárásra kijelölt ügyészei járnak el. A legfőbb ügyész tájékoztatása szerint az ügyészek – köztük a katonai és a katonai büntetőeljárásra kijelölt ügyészek – rendszeres továbbképzését a Legfőbb Ügyészség kiemelt feladatként kezeli és ilyen tanfolyami képzésre 2014-ben is sor került.
- [13] Az ügyész katonai büntetőeljárásra történő kijelölésére a Legfőbb Ügyészség főosztályvezető ügyésze, a Fővárosi Fellebbviteli Főügyész, illetve a főügyészek kezdeményezésére a Legfőbb Ügyészség személyzeti ügyekben illetékes főosztályának előterjesztése alapján került sor. A kijelölés címzettje az ügyész, nem az ügyészi szerv, ahol az ügyész működik. A kijelölés nem határozatban történik, így indokolást nem tartalmaz.

II.

[14] Az Alkotmánybíróság az eljárása során a következő jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:

[15] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„29. cikk (1) A legfőbb ügyész és az ügyészség független, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként mint közvádló az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője. Az ügyészség üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését.

(2) A legfőbb ügyész és az ügyészség

a) törvényben meghatározottak szerint jogokat gyakorol a nyomozással összefüggésben;

b) képviseli a közvédat a bírósági eljárásban;

c) felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett;

d) a közérdek védelmezőjeként az Alaptörvény vagy törvény által meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.

(3) Az ügyési szervezetet a legfőbb ügyész vezeti és irányítja, kinevezi az ügyészeket. A legfőbb ügyész kivételével az ügyész szolgálati jogviszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn.

(4) A legfőbb ügyészt az ügyészek közül a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja kilenc évre. A legfőbb ügyész megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

(5) A legfőbb ügyész évente beszámol tevékenységéről az Országgyűlésnek.

(6) Az ügyészek nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

(7) Az ügyészség szervezetének és működésének, a legfőbb ügyész és az ügyészek jogállásának részletes szabályait, valamint javadalmazásukat sarkalatos törvény határozza meg.”

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„R) cikk (1) Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.

(2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.

(3) Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”

„T) cikk (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”

„I. cikk (1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.

(2) Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

[16] 2. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvénynek az indítványozó által támadott rendelkezése:

„474. § (1) A katonai büntetőeljárásban az ügyész feladatát a katonai ügyész, valamint a legfőbb ügyész által a katonai büntetőeljárásra kijelölt ügyész (a továbbiakban együtt: katonai ügyész) látja el. A katonai ügyész a vádemelés feltételeinek megállapítása végett maga végez nyomozást, vagy nyomozást végeztet.”

III.

[17] 1. Az indítványozó bíró a Be. 474. § (1) bekezdés első mondatában szereplő „valamint a legfőbb ügyész által a katonai büntetőeljárásra kijelölt ügyész (a továbbiakban együtt: katonai ügyész)” szövegrész alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte.

[18] Az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján mindenképp azt kellett vizsgálnia, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e a törvényi feltételeknek.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) értelmében a bírói kezdeményezés az egyedi normakontroll eljárás egyik fajtája, amellyel a bíró akkor élhet, ha „az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli” [Abtv. 25. § (1) bekezdés]. Az eljáró bíró tehát csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének a megállapítására tehet indítványt, amelyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell.

- [19] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy jelen ügy alapját a Fővárosi Törvényszék Katonai Tanácsa előtt folyó 42.(II)Kb.665/2014. számú katonai büntető-eljárás képezi, amelyben a kifogásolt rendelkezés alkalmazása szükséges.
- [20] 2. A bírói kezdeményezés továbbá akkor felel meg az Abtv. 52. §-ában meghatározott tartalmi követelményeknek, ha az indítvány határozott kérelmet tartalmaz. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerint a kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével, vagyis nem elegendő az Alaptörvény egyes rendelkezéseire hivatkozni, az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alaptörvény egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti. {Legutóbb: 3201/2013. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [35]}
- [21] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítvány az Alaptörvény R) cikkének (1)–(3), T) cikkének (3) bekezdése, I. cikkének (1) és (2) bekezdése, valamint XXIV. cikkének (1) bekezdése tekintetében alkotmányjogi szempontból értékelhető, érdemi indokolást nem tartalmaz.
- [22] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy mivel a bírói indítvány a fentiekben kifejtett okokból nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjaiban foglalt feltételnek, így e tartalmi követelmény hiányában – az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése, XV. cikkének (1) és (2) bekezdése, valamint XXVIII. cikkének (1) bekezdése kivételével – érdemben nem bírálható el, ezért az Abtv. 64. § d) pontja alapján az indítványt ezen vonatkozásokban visszautasította.

IV.

- [23] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.
- [24] 1. Az indítvány vizsgálata során az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az ügyész-ség alkotmányos helyzetéből indult ki.

- [25] A jogállamiság egyik alapvető elve a hatalmi ágak megosztására vonatkozik. Az Alaptörvény 29. cikkének (1) bekezdése a legfőbb ügyészt és az ügyészséget a hatalommegosztás rendszerében helyezi el és deklarálja a függetlenségüket. A legfőbb ügyész függetlenségének alkotmányos biztosítója, hogy az Országgyűlés a köztársasági elnök javaslatára az ügyészek közül a képviselők kétharmadának szavazatával kilenc évre választja [29. cikk (4) bekezdés]. A legfőbb ügyész az Országgyűlésnek évente beszámol a tevékenységéről [29. cikk (5) bekezdés] és nem lehet tagja pártnak, továbbá nem folytathat politikai tevékenységet, ahogyan a többi ügyész sem [lásd: 29. cikk (6) bekezdés]. A legfőbb ügyészt semmilyen szerv, még az Országgyűlés sem utasíthatja. Az országgyűlési képviselő a legfőbb ügyészhez kérdést intézhet, de interpellációt nem nyújthat be [7. cikk (1) és (2) bekezdés].
- [26] Mivel az ügyészi szervezet kizárólag a legfőbb ügyész vezetése és irányítása alatt működik, illetve a legfőbb ügyész nevezi ki az ügyészeket [29. cikk (3) bekezdés], ezért az ügyészi szervezet is független a többi hatalmi ágtól. E függetlenséget erősíti az Alaptörvény azáltal is, hogy – a többi alkotmányos szervhez hasonlóan – az ügyészségről is sarkalatos törvényt kell alkotni az országgyűlési képviselők kétharmados többségének szavazatával [29. cikk (7) bekezdés].
- [27] Az ügyészség azonban nem önálló hatalmi ág, hanem az igazságszolgáltatás része, és mint közvádó az állam büntető igényének kizárólagos érvényesítője [29. cikk (1) bekezdés]. Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) ennek megfelelően rögzíti, hogy „az ügyészség független, csak a törvényeknek alárendelt önálló alkotmányos szervezet” [Ütv. 3. § (1)].
- [28] Az igazságszolgáltatás közreműködőjeként a legfőbb ügyész és az ügyészség alapvető feladata, hogy a nyomozással összefüggésben a törvényben meghatározott jogokat gyakorolja, a közvádat képviselje a bírósági eljárásban és felügyeletet gyakoroljon a büntetés-végrehajtás törvényessége felett [Alaptörvény 29. cikk (2) bekezdés a)–c) pontok]. Ezt az alaptörvényi rendelkezést az Ütv. 2. § (1) bekezdése, valamint III. Fejezetének 1. címe, illetve a büntetőeljárás vonatkozásában a Be. rögzíti. Az ügyész leglényegesebb feladatai ennek megfelelően a vádemelés feltételeinek megállapítása végetti nyomozás vagy nyomoztatás; a nyomozás törvényessége feletti felügyelet, illetőleg a nyomozással összefüggésben a törvényben meghatározott egyéb jogok gyakorlása; a vádemelés körébe tartozó közhatalmi jogkör gyakorlása; a bírósági eljárásban a vádképviselet, illetőleg a jogorvoslati jogosultság gyakorlása. (A hatályos Be. XXII. Fejezete állapítja meg a katonai büntetőeljárás tekintetében az ügyész tevékenységére vonatkozó szabályokat.)

- [29] A büntetőeljárásban az igazságszolgáltatás egyes funkciói elkülönülnek egymástól. A funkciómegosztás elve alapján az ítélezés a bíróság feladata, amely az ügy érdeméről, a vádról szóló döntést foglalja magában, így a legmagasabb szintű alkotmányos garanciákkal – pl. a bírói függetlenség – övezett. Az ügyészség feladata a közvádról történő rendelkezés, a vádmonopólium gyakorlása, ezért az ügyész esetében ugyanezek az alkotmányos garanciák – függetlenség és pártatlanság – eltérő vonásokkal rendelkeznek. Ugyanakkor a büntető eljárásban az ügyészek kizárására (Be. 31–34. §) és a bírák kizárására (Be. 21–27. §) vonatkozó szabályoknak az indoka ugyanaz: az ügy elfogulatlan, pártatlan, tárgyilagos megítélésének a biztosítása.
- [30] Az Alaptörvény 26. cikke szerint a bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatók. Ezzel szemben az Alaptörvény 29. cikke a legfőbb ügyészt és az irányítása alatt álló ügyészség egészét tekinti függetlennek, de az egyes ügyészt egy hierarchikus szervezet részeként jeleníti meg. Az Ütv. ezen alaptörvényi rendelkezést végrehajtva úgy rendelkezik, hogy „a felettes ügyész az alárendelt ügyészeket utasíthatja, tőlük bármely ügy elintézését saját hatáskörébe vonhatja, illetve az ügy elintézésére más – alárendelt – ügyészt jelölhet ki” [Ütv. 13. § (1)].
- [31] A jelenlegi ügyészi szervezethez vezető történelmi fejlődés eredményeként az Alaptörvény 29. cikke az ügyészi szervezetet egységesnek tekinti, amelyet a legfőbb ügyész vezet és irányít.
- [32] A katonai igazságszolgáltatási tevékenység beolvadása a civil ítélezés rendszerébe több évtizedes folyamat eredménye. Az 1991. évi LVI. törvény 1992. január 1-jével szüntette meg a katonai bíróságokat. Később a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény értelmében a katonai ügyészségek 2012. január 1. napjával megszűntek, a Katonai Ügyészség pedig a Magyar Honvédség szervezeti keretéből törlésre került. A jogszabály-módosításokkal lényegében kétirányú folyamat ment végbe: egyrészt a katonai bírák integrálása a civil büntetőbíróságokba, amely a civil büntetőbíráskodásban való ítélezést jelentette, másrészt a katonai ügyészek bevonása a civil büntető ügyészek munkájába, amely magában foglalta a nyomozás felügyeletét, a vádemelést és a vád képviselést a civil büntetőbíróságok előtt is.
- [33] Az Alaptörvény 29. cikke – az alkotmányos garanciák szintjén – az ügyészi szervezet egységesen történő kezelése következtében nem tesz különbséget a különböző szakágban eljáró ügyészek között, bár a katonai büntetőeljárás nem az egyetlen külön eljárás, amely speciális rendelkezések alkalmazását és ismeretét igényli. A külön eljárások körébe tartozik pl. a fiatalkorúak elleni

büntetőeljárás is. Ezek az eljárások ugyan eltérést mutatnak a rendes büntető eljárásokhoz képest, de az alapvető feladatuk nem eltérő, vagyis ugyanaz: az igazságszolgáltatásban való közreműködés és az állam büntető igényének érvényesítése [Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdés].

- [34] Az ügyésznek tehát mind alkotmányos, mind pedig büntető-eljárásjogi szempontból pontosan körülhatárolható jogállása és feladata van. Az Üjt. 11. § (1) bekezdése szerint ügyésszé azt a cselekvőképes magyar állampolgárt lehet kinevezni, akinek egyetemi jogi végzettsége van, és külön jogszabály szerint jogi szakvizsgával rendelkezik, továbbá nem áll fenn vele szemben a kinevezését kizáró valamely törvényi ok (pl. büntetett előélet). A katonai ügyészt az Üjt. 11. § (5) bekezdése értelmében erre a tisztségre kinevezik. A katonai ügyészi kinevezés különös feltétele, hogy a kinevezendő személy a Magyar Honvédség hivatásos állományú tisztje legyen. A Legfőbb Ügyészség 2012. január 1-jén hatályba lépő alapító okirata a foglalkoztatási jogviszony keretében rögzíti, hogy a katonai ügyészek – a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény hatálya alá tartozó – hivatásos és szerződéses katonák, s mint az Üjt., illetve a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény hatálya alá tartozó munkavállalók állnak ügyészségi szolgálati jogviszonyban. A katonai büntető-eljárásban a katonai ügyész látja el az ügyész feladatát. E megfogalmazással azonban a törvény kifejezésre juttatja, hogy a katonai ügyész feladatai közé tartoznak az ügyésznek az általános szabályozás keretében meghatározott feladatai is. A katonai ügyész és a „civil” ügyész feladatai alkotmányossági szempontból tehát nem térnek el egymástól, a szakági törvények pedig az Alaptörvényben meghatározott alapvető feladatokat részletezik és összegzik.
- [35] Az Alaptörvény 29. cikkének (3) bekezdése szerint az ügyészi szervezetet a legfőbb ügyész vezeti és irányítja, valamint kinevezi az ügyészeket. Az alaptörvényi rendelkezéssel összhangban lévő szakági jogszabályok megadják azt a keretet, amelyen belül a legfőbb ügyész a munkamegosztást kialakíthatja.
- [36] A Be. 475. §-ának (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a katonai ügyész illetékességét annak a bíróságnak az illetékessége határozza meg, amely mellett működik. Ennek megfelelően a Központi Nyomozó Főügyészség ügyrendje rendelkezik a szervezeti felépítésről, így – budapesti, debreceni, győri, kaposvári, szegedi – regionális osztályainak illetékességi területe a kijelölt törvényszékek katonai tanácsainak illetékességi területeivel megegyeznek. Ezek felsorolását a bíróságok elnevezéséről és illetékességi területének meghatározásáról szóló 2010. évi CLXXXIV. törvény tartalmazza.
- [37] Az általános illetékességi szabályokhoz képest a Be. 474. § (1) bekezdése szerint a katonai büntetőeljárásban az ügyész feladatát a katonai ügyész, valamint

a legfőbb ügyész által a katonai büntetőeljárásra kijelölt ügyész (a továbbiakban együtt: katonai ügyész) látja el. Ugyanakkor a Be. 475. § (4) bekezdése a Be. 30. § (3) bekezdésében írtakhoz képest eltérésként határozza meg, hogy a legfőbb ügyész rendelkezése alapján a katonai ügyész olyan ügyben is eljárhat, amelyre illetékessége egyébként nem terjed ki. Ilyen eljárásra csak indokolt egyedi esetben kerülhet sor, így például ennek folytán nyílik a katonai ügyésznek jogi lehetősége a katona által a Magyarország határán kívül elkövetett bűncselekmény vonatkozásában eljárni. A törvényi szabályozás kerekein belül tehát a legfőbb ügyésznek az Alaptörvényből levezethető joga, hogy a szervezeten belüli munkamegosztást kialakítsa.

- [38] 2. Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése tekintetében az indítványozó bíró a jogállamiság elvrendszerén belül a jogbiztonság, és ezzel összefüggésben a kiszámíthatóság követelményének a megsértését kifogásolta.
- [39] Az Alkotmánybíróság a kiszámíthatósággal kapcsolatos alkotmányos követelményt több határozatában is rögzítette. „Az Alkotmánybíróság [...] állandó gyakorlata szerint [...] a jogállam legfontosabb eleme a jogbiztonság, amelynek ki kell terjednie a jog egészére és egyes részterületeire is. A jogbiztonság [...] követelményt támaszt az egyes jogintézmények irányában is, amely szerint működésüknek előre kiszámíthatónak és előreláthatónak kell lennie. A jogállam értékrendjének egyik legfontosabb pillére a jogállami garanciák érvényre juttatása a jogintézmények működése során. Ezek hiányában sérül a jogbiztonság, a jogszabályok következményeinek kiszámíthatósága, és esetlegessé válhat az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított alapvető jogok érvényre jutása is.” {21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [88]} „A jogbiztonság szempontjából különösen fontosak az olyan jogszabályi rendelkezések, amelyek garantálják, hogy alappal lehessen számítani a törvény előírásainak megfelelő jogalkalmazói magatartásra.” {23/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [45]} „Az eljárás bírósági szakaszában a vádrendszerű és kontradiktórius eljárás lényegéből fakadó követelmény, hogy az Alkotmány szerint az igazságszolgáltatás monopóliumával rendelkező bíróság és a közzvádloi hatalmat kizárólagosan birtokló ügyészség hatásköre, tevékenysége, mozgásteret egyaránt átlátható, kiszámítható legyen. A funkciómegosztás elvét és [...] a bíróságokra és ügyészségekre vonatkozó alkotmányos rendelkezéseket] egyaránt sérti az a megoldás, amely az eljárás bármely résztvevőjének jogi helyzetét lerontva, lehetőséget teremt az eljárás során az eljárás bármely alanyától való feladatkör elvonásra.” [14/2002. (III. 20.) AB határozat ABH 2002, 101, 113.]

- [40] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy – utalva az előző pontban kifejtett, az ügyészség alkotmányos helyzetére vonatkozó körülményekre – az alkotmányos garanciák magához az ügyészi jogálláshoz kapcsolódnak, így annak következtében, hogy a katonai terheltek elleni büntetőeljárásban a közvádattal ügyész és nem más személy képviseli, a vádról történő rendelkezés az Alaptörvény által meghatározott keretek között érvényesülhet, vagyis az ügyészi tevékenység előre látható és kiszámítható.
- [41] Az Alkotmánybíróság utalni kíván továbbá arra, hogy az Alaptörvény szerint az ügyészi szervezet a legfőbb ügyész vezetése és irányítása alatt működik [29. cikk (3) bekezdés]. Kétségtelen, hogy az ügyészség olyan hierarchikusan felépített szervezet, amely igazodik a bírósági szintekhez, de az ügyészi hierarchia velejárája, hogy az eljáró ügyész hatáskörét a felettes ügyész – végző soron a legfőbb ügyész – elvonhatja, módosíthatja, hiszen a munkamegosztás megszervezése, az ügyek ésszerű időn belül történő elintézése érdekében a vádképviselő rendelkezésre állásának biztosítása ezt megkívánja. Az adott, konkrét ügyben eljáró ügyész – szemben a döntést meghozó bíróval – nem független az ügyészi szervezettől, a felettesek utasításaitól és az eljárás során bármikor helyettesíthető egy másik ügyésszel. Az ügyészi közvádlati tevékenység egésze ugyanakkor – felkészültségtől függetlenül – a büntetőeljárásban rögzített, kiszámítható törvényi keretek között mozog.
- [42] A támadott jogszabályi rendelkezés azért sem sértheti a jogbiztonságból levezethető kiszámíthatóság követelményét, mert a legfőbb ügyész kijelölési joga nem érinti sem a bíróság ítélezési monopóliumát, sem a védelem feladatkörét, valamint a terhelt büntetőeljárási jogaira sincs semmilyen hátrányos hatással.
- [43] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a leírtak következtében a Be. 474. § (1) bekezdése nem ütközik az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság követelményébe, így az indítvány erre vonatkozó részét elutasítja.
- [44] 3. Az indítványozó bíró álláspontja szerint a hátrányos megkülönböztetés tilalmát tartalmazó XV. cikk körébe tartozik, hogy „az egyik katona terhelt ügyét felkészített, kiképzett, katonai jogszabályokat és életviszonyokat ismerő katonai ügyész, míg a másik terhelt ügyét az erre nem felkészített, kiképzetlen, katonai és jogi normákat nem ismerő »kvázi katonai ügyész« bírálja el”.
- [45] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az Alaptörvény XV. cikkének (1) bekezdésében foglalt jogegyenlőség klauzulája a közhatalmat gyakorlók számára azt az alkotmányos parancsot fogalmazza meg, hogy valamennyi személyt egyenlő méltóságúként kezeljenek, vagyis a jogegyenlőség elve nem bármifajta

különbségtételt, hanem csupán az emberi méltóságot sértő, önkényes megkülönböztetéseket tilalmazza. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése pedig tiltja az egyének alapjogai közötti hátrányos különbségtételt az ott felsorolt tulajdonságok alapján.

- [46] A Be. a katonai büntetőeljárásban alkalmazott eltérő szabályok alkalmazását a terhelt katonai jogállására tekintettel állapítja meg. Ezeket az eltérő rendelkezéseket az eljárásban résztvevő ügyész köteles alkalmazni függetlenül attól, hogy kinevezett katonai ügyész vagy a katonai büntetőeljárásra kijelölt „civil” ügyész képviseli a vádat az adott ügyben. Az indítványozó által kifogásolt jogszabályi rendelkezés nem tesz a terhelt jogai között különbséget, hanem csak a kinevezett katonai ügyész helyettesítésének módjáról rendelkezik. A támadott rendelkezés nem tartalmaz olyan körülményt, amely a terheltnek a Be.-ben rögzített eljárási szabályok szerinti kezelésében egyenlőtlenséget hozna létre, nem tesz semmilyen különbséget a terhelt alapjogai között a XV. cikk (2) bekezdésében leírt tulajdonságok szerint, így nem okozhat az ügyészi tevékenységben, a vádmonopólium gyakorlásában semmilyen érzékelhető változást. Amennyiben a konkrét ügyben az ügyészi vádképviseléssel összefüggésben mégis kifogás merülne föl, akkor azt nem az alkotmányos garanciák szintjén, hanem a büntetőeljárás szabályainak keretei között, a rendes és a rendkívüli jogorvoslati rendszer igénybe vételével lehet korrigálni.
- [47] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a katonai ügyész és a katonai büntetőeljárásra kijelölt ügyész eljárási jogosultságának eltérő megalapozása, vagyis a Be. 474. § (1) bekezdés első mondatának második fordulata és az Alaptörvény XV. cikkének (1) és (2) bekezdése között ennek következtében nincs alkotmányjogi szempontból értékelhető összefüggés, így az indítvány erre vonatkozó részét elutasítja.
- [48] 4.1. Az indítványozó bíró szerint a támadott rendelkezés az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdésébe ütközik és ebből azt a következtetést vonja le, hogy nemcsak a törvényes bírótól, hanem a „törvényes ügyésztől” történő elvonás sem megengedett, továbbá az ügyészi szakértelem, illetve felkészültség hiánya ellentétes a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjog tartalmával.
- [49] Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdése szerint „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt vádat [...] törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”
- [50] Az Alkotmánybíróság a korábbi határozatában már megállapította, hogy „[a] pártatlan bírósághoz való alkotmányos alapjog az eljárás alá vont személy

iránti előítélet-mentesség és elfogulatlanság követelményét támasztja a bírósággal szemben. Ez egyrészt magával a bíróval, a bíró magatartásával, hozzáállásával szembeni elvárás, másrészt az eljárás szabályozásával kapcsolatos objektív követelmény: el kell kerülni minden olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelt a bíró pártatlansága tekintetében.” [67/1995. (XII. 7.) AB határozat, ABH 1995, 346, 347.]

- [51] Az Alkotmánybíróság ezt a gyakorlatot erősítette meg a bírói kezdeményezésben is idézett 36/2013. (XII. 5.) AB határozatában, amely szerint a törvény által felállított bíróságra vonatkozó követelmény magában foglalja a törvényes bíróhoz való jogot, vagyis azt, hogy egy konkrét ügyben az eljárási törvényekben megállapított általános hatásköri és illetékességi szabályok szerint irányadó bírói fórum (bíró) járjon el. Ezt az alkotmányos elvet a Bszi. (a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény) az Alapelvek között úgy fogalmazza meg, hogy senki sem vonható el törvényes bírójától [8. § (1) bekezdése]. A törvény által rendelt bíró pedig az eljárási szabályok szerint a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend alapján kijelölt bíró [8. § (2) bekezdés]. Az ügyelosztási rendet az objektivitás és a személytelenség biztosítása, az önkényesség kizárása érdekében előző évben állapítja meg a bíróság elnöke, amely a tárgyévben kizárólag szolgálati érdekből vagy a bíróság működését érintő fontos okból módosítható [9. § (1) bekezdés]. Ebből következik, hogy a bíró és az ügy egymáshoz rendelése alkotmányosan csak előre meghatározott, általános szabályok alkalmazásával objektív alapon történhet {Indokolás [32]}.
- [52] Az Alaptörvény XXVIII. cikke szempontjából az ügyész büntetőeljárási pozíciója alapvetően különbözik az igazságszolgáltatás monopóliumát gyakorló bíró helyzetétől. Az Alaptörvény 26. cikkének (1) bekezdése szerint „[a] bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatóak. A bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani.[...]”
- [53] Az Alaptörvény 29. cikke a legfőbb ügyész és az ügyészség tekintetében a függetlenséget és a közbád gyakorlásának monopóliumát rögzíti. Az Alaptörvény a függetlenséget tehát a legfőbb ügyész és az ügyészség egésze tekintetében fogalmazza meg, nem pedig az egyes ügyész vonatkozásában.
- [54] A Be. 1. §-a szerint a büntetőeljárásban a vád, a védelem és az ítékezés elkülönül. A perbeli funkciók elkülönülésének elve nem formális feladat-meghatározás, hanem a bírói függetlenség és pártatlanság alapja. Az ügyben a végöss döntést a bíró mondja ki, így az igazságszolgáltatás monopóliuma a bírót illeti meg. A törvényes bíróhoz való jog tartalmának lényeges elemét képezi

továbbá a – törvényben előre rögzített – hatásköri és illetékességi szabályok meglétének a követelménye, valamint az, hogy az ügyek elosztása során a pártatlanság és az ügyek elosztásának kiszámíthatósága, vagyis az objektivitás és a személytelenség érvényesülhessen. Az elfogadott és nyilvánosságra hozott ügyelosztási rend megtartása a törvényes bírótól való elvonás tilalmának egyik legfontosabb biztosítója.

- [55] Az ügyész ezzel szemben az igazságszolgáltatásban történő közreműködése során nem a végső döntést mondja ki, hanem feladata – a funkciómegosztás elve alapján – a törvényes vád biztosítása és az arról történő rendelkezés, vagyis a vádmonopólium gyakorlása. Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdése a pártatlanságot a bíróság eljárásában kívánja meg, de a tárgyilagosság és az elfogulatlan eljárás érdekében a kizárási szabályok megfogalmazása az ügyésznél is indokolt. Az eljárási pozíciók különbözőségéből adódóan a büntetőügyben ügyészként nem járhat el, aki az ügyben mint bíró járt el vagy az eljárásban résztvevő más személy, illetőleg ezek képviselője vagy hozzátartozója, aki az ügyben tanúként, szakértőként vagy szaktanácsadóként járt el, és az sem, akitől az ügy elfogulatlan megítélése egyéb okból nem várható (Lásd: a Be. 31. §-hoz fűzött indokolás).
- [56] Az ügyészi szervezet hierarchiájából következően az ügyész hatáskörét a legfőbb ügyész vagy felettes ügyész elvonhatja, így egy konkrét ügynek meghatározott ügyészhez rendelése – mint a törvényes bíró esetében – nem következik az Alaptörvény rendelkezéseiből. Ugyanakkor az Alaptörvény 29. cikkében, az Ütv.-ben és a Be.-ben foglalt rendelkezések ebben a tekintetben számos garanciát biztosítanak. Ez az eltérő alkotmányos helyzet jelenik meg például a büntetőeljárás azon szabályában is, amely szerint az eljáró bírói tanács összetételében beálló változás következtében az eljárást előlről kell kezdeni [Be. 287. § (3) bekezdés], míg ezzel szemben nincs eljárásjogi akadály annak, hogy egy ügyben a különböző napokra kitűzött tárgyaláson az ügyészséget más-más ügyész képviselje.
- [57] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapítja, hogy a törvényes bíróhoz fűződő jog követelményei alkotmányjogi szempontból nem értelmezhetők úgy, hogy „törvényes ügyészhez fűződő jog” is létezik.
- [58] 4.2. Az ügyészséget a – szélesebb értelemben vett – igazságszolgáltatás rendszerében az Alaptörvényben meghatározott jogok illetik meg, és az ott meghatározott feladatokat köteles ellátni. Az ügyészség közzvädlői funkciójából következően, a közzvädra üldözendő bűncselekmények esetén a vádemelésről, a vádmódosításról vagy a vád elejtéséről – a magánvád vagy a pótmagánvád törvényben meghatározott eseteit kivéve – kizárólag az ügyészség dönthet;

más szerv nem kényszerítheti az ügyészséget a vádemeléssel vagy a vád eljuttatásával kapcsolatos döntésének a megváltoztatására. „Az, hogy a konkrét ügyben rendelkezésére álló tényeket, adatokat stb. az ügyész milyen módon értékeli, abból milyen következtetéseket von le, az ügyész szabad mérlegelési jogkörébe és szakmai felelősségébe tartozik.” [3/2004. (II. 17.) AB határozat, ABH 2004, 48, 58, 63.]

- [59] Az Alkotmánybíróság már egy korai határozatában kifejtette, hogy a bűnüldözésnek szigorú anyagi jogi és eljárási korlátok, és feltételek között kell folynia, és a bűnüldözés sikertelenségének kockázatát az állam viseli. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 70.] Az ügyész közzvádloi monopóliuma tehát járhat olyan hátrányos következményekkel (pl. a vádemelés elmulasztása, vagy indokolatlan vádelejtés), amelyek a sértettek érdekeit hátrányosan befolyásolhatják. Az ilyen hibák elhárításának és hiányosságok kiküszöbölésének módja a jogalkotó által létrehozott vádkorrektívumok (pl. pótmagánvád) rendszere útján lehetséges. [14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 113.] Ezen túlmenően a jogorvoslati rendszer lehetőséget nyújt a vádlott részére, hogy a jogait érintő döntéseket felülvizsgálta.
- [60] Az ügyész „közzvádloi funkciójának gyakorlása során az ügyészi szakmai felelősség követelményeit is szem előtt tartva köteles eljárni”. [34/B/1996. AB határozat, ABH 2001, 849, 853.] A váddal való rendelkezési jog gyakorlásával összefüggő szakmai kötelezettségeit az Ütv. III. fejezete a bírósági eljárásban való részvétel tekintetében külön is szabályozza. Az Üjt. 82. § (1) bekezdés a) pontja pedig – többek között az Ütv.-ben szabályozott – hivatali kötelesség vétkes megszegése esetére biztosítja az ügyésszel szemben a fegyelmi felelősségre vonás lehetőségét.
- [61] A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Be. 474. § (1) bekezdése nem ütközik az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdésébe, ennek következtében a bírói kezdeményezést ebben a tekintetben is elutasítja.

Budapest, 2015. április 14.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1978/2014.

