

## NÁNÁSI GÁBOR

### A jogorvoslati jog felmerülő kérdései a panaszjog szabályozásában

*„Panaszból lesz az igazság  
A panaszok kicsiny tojásaiból  
kelnek ki az elégtétel verebei.”<sup>1</sup>*

Ha a nyomozás, illetve a vádelőkészítés során bejelentett jogorvoslat révén nem is lesz feltétlenül igaza a panaszosnak, a Sütő András drámájából, Müller Ferenc császári ügyésztől származó idézet kapcsán mégis levonható az a következtetés, hogy a panasz segítségével megnyílik a lehetőség a nyomozó hatóság és az ügyész hibás, hibásnak vélt határozataival, intézkedéseivel, illetve az utóbbiak elmulasztásával okozott joghátrányok elhárítására, az esetleges sérelmek orvoslására.

Minden eljárásjog szerves részét képezik az Alaptörvény által alapjogként deklarált jogorvoslatok, melyek a büntetőeljárás nyomozási és vádelőkészítési szakaszában is jelentős, garanciális funkcióval bíró szerepet töltenek be. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) által a nyomozás és a vádelőkészítés során biztosított jogorvoslatok, különösen a panasz esetében több jelentősebb jogszabály módosítás is történt: 2011-től kezdődően ugyanis először egyértelműen szűkült a panasz igénybevételének a lehetősége, majd 2012-től a jogalkotó ismét elkezdte tágítani a panaszjog szabályait.<sup>2</sup> A sorozatos módosítások következtében azonban olyan kérdések vetődhetnek fel, hogy azok mennyire felelnek meg a jogorvoslattal kapcsolatos, az Alkotmánybíróság által még a korábbi Alkotmány alapján kidolgozott alkotmányos követelményeknek? A módosítások révén sérült-e a nem sértett feljelentő jogorvoslati joga?

---

<sup>1</sup> SÜTŐ András: *Egy lócsiszár virágvasárnapja*. [http://www.szin-jatekos.hu/index.php?option=com\\_mtree&task=att\\_download&link\\_id=78&cf\\_id=24](http://www.szin-jatekos.hu/index.php?option=com_mtree&task=att_download&link_id=78&cf_id=24), 38. oldal (2014. 07. 21.)

<sup>2</sup> A panaszjog szabályait érintő Be. módosítások a következők voltak: az egyes büntető vonatkozású törvények módosításáról szóló 2011. évi CL. törvény, az egyes eljárási és az igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi LXXXIX. törvény, az egyes törvényeknek a kormányzati ellenőrzéssel összefüggő módosításáról szóló 2012. évi CLXXXIX. törvény, valamint az egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódó más törvények módosításáról szóló 2013. évi CLXXXVI. törvény.

Tanulmányomban az előbbi kérdések középpontba állításával igyekszem bemutatni a panaszjog szabályait, külön is kiemelve azt, hogy sérül-e érdemben a nem sértett feljelentő panaszjoga. Előtte azonban röviden ismertetem a jogorvoslati jog alkotmányos és elméleti alapjait is.

#### A jogorvoslati jog alkotmányos és jogtudományi alapjai

A jogorvoslati jog Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) Szabadság és Felelősség fejezete XXVIII. cikkének (7) bekezdése által deklarált alapjog, amely mindenkit megillet, akinek jogát vagy jogos érdekét a bírói vagy más hatósági döntés érinti.<sup>3</sup>

A „mindenki” alatt csak azok értendők, akiknek jogát vagy jogos érdekét a döntés sérteti, így akinek még elvben sincs olyan joga vagy jogos, a jog által védett és elismert érdeke, amelynek a sérelmét állíthatná, nem tartozik a „mindenki” fogalma alá.<sup>4</sup> A jog vagy jogos érdek sérelme kifogásolhatóságot, míg a „sérti” azt jelenti, hogy a jogorvoslat szabályainak azt kell a fél számára lehetővé és a jogorvoslati fórumra nézve kötelezővé tenni, hogy az orvoslásra irányuló kérelmet a döntés hibás, törvénysértő, megalapozatlan volta esetén teljesítsék. A jogorvoslat igénybevételének azonban nem előfeltétele a tényleges sérelem igazolása, elég az erre való hivatkozás. A jogorvoslattal élő személynek ugyanis ahhoz van joga, hogy állítsa a döntés jogot vagy jogos érdeket sértő voltát. Alkotmányjogi értelemben nem jogorvoslat tehát az az orvoslási eszköz, amelynek nem feltétele az ilyen állítás.<sup>5</sup>

A hatályos büntető eljárásjogi szabályozás megítélése szempontjából – is – fontos megállapítás, hogy az alapjog lényegi tartalma csak azt követeli meg, hogy a hatóságok érdemi, ügydöntő határozataiban legyen lehetséges a valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezetben belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. A nem ügydöntő, nem érdemi határozat esetében ilyen felülvizsgálatot ugyanakkor nem kötelező biztosítani.<sup>6</sup> További követelmény, hogy a jogorvoslati fórum döntési helyzetben legyen.<sup>7</sup>

E jog azonban a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan korlátozható.<sup>8</sup> Erre is figyelemmel a jogorvoslati jogot a Be. az egész büntetőeljárást meghatározó alapelvként határozza meg, melyet azonban a törvényben meghatározottak szerint, korlátok között lehet igénybe venni.<sup>9</sup>

Ami a jogorvoslatnak a jogtudományban kialakult számos meghatározását illeti, Király Tibor professzor értelmezését tekintem irányadónak. Király professzor szerint „a jogorvoslat az eljárásban részt vevő alanyok (magánszemélyek és felek) számára biztosított jogi esz-

<sup>3</sup> Az Alaptörvény pontos meghatározása szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

<sup>4</sup> 22/1995. (III. 31.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság a jogorvoslatokkal kapcsolatos elvi jellegű megállapításait a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény alapján fejtette ki, azonban e döntések az Alaptörvény negyedik módosítása következtében 2013. április 1-jével hatályukat veszítették. Az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezései 5. pontjának 2. mondata alapján az e határozatokkal kifejtett joghatások ugyanakkor érvényesek maradnak. Így mivel az Alkotmánybíróság 2013. április 1-je óta a korábbi, témát érintő kérdésekben eltérő döntést nem hozott, az azokban kifejtett elvek továbbra is irányadónak tekintendők. Az Alkotmánybíróság ezt az értelmezést erősítette meg a 13/2013. (VI. 7.) határozatában.

<sup>5</sup> 22/1995. (III. 31.) AB határozat

<sup>6</sup> 5/1992. (I. 30.) AB határozat

<sup>7</sup> 22/1995. (III. 31.) AB határozat

<sup>8</sup> 166/2011. (XII. 20.) AB határozat

<sup>9</sup> Lásd a Be. 3. § (3) bekezdését. Az alapelvek között *expressis verbis* azonban csak a 3. § (4) bekezdése rögzít kizáró szabályt, melynek alapján a Kúria határozatai ellen rendes jogorvoslatnak nincs helye.

köz a hatóság határozataiban vagy intézkedéseiben előforduló ténybeli vagy jogi tévedések, törvénysértések kijavításának indítványozására”.<sup>10</sup> A jogorvoslat tartalma alapján tehát olyan indítvány, melynek célja a tévedések, törvénysértések kijavítása és következményeinek megszüntetése, míg annak címzettje rendszerint a határozatot hozó hatóság vagy bíróság felettes, illetve felügyelő fóruma.<sup>11</sup> E meghatározás alapján azonban abba még tág értelemben vett jogorvoslatként sem tartozik bele – a Cséka Ervin által odasorolt – nyomozás törvényessége feletti ügyészi felügyelet.<sup>12</sup> Ez az ügyészi jogosítvány ugyanis csak tág értelemben vett jogorvoslatként, nem pedig jogorvoslatként érvényesülhet az eljárás során, tekintettel arra, hogy a jogorvoslat fogalmi kellékének gondolom, hogy az csak „kívülről”, az eljárásban résztvevőktől származó kezdeményezés lehet.<sup>13</sup>

Panaszjog a nyomozás során hozott határozatokkal szemben

A panasz a nyomozás és a vádelőkészítés során a leggyakrabban előforduló rendes jogorvoslat, az mind a nyomozás (Be. 195. §) és az ügyészi, közbenső eljárás során hozott (Be. 228. §) határozatokkal szemben, mind pedig a nyomozó hatóság (Be. 196. §), illetve az ügyész intézkedéseivel, illetve azok elmulasztásával (Be. 228/A. §) kapcsolatban előterjeszhető. Az eljárási kódexen belüli eltérő, a különböző eljárási szakaszokra vonatkozó elhelyezésből viszont az is következik, hogy a Be. a jogorvoslat rendjét ahhoz igazodóan – eltérően – szabályozza, hogy a panaszolt határozatot a nyomozás vagy a vádemelés szakaszában hozták-e meg, és ennek alapján eltérő rendelkezéseket is tartalmaz a panaszok elbírálására. Ennek megfelelően a nyomozás során hozott határozatok elleni panaszok elbírálására a Be. IX. Fejezetének IV. Címében írtak, míg a vádemelés szakaszában hozott ügyészi határozatok, intézkedések, vagy az intézkedések elmulasztása miatti jogorvoslatok elbírálására mindig a Be. 228–228/A. §-aiban foglaltak az irányadók.

Az a határozat, intézkedés, illetve utóbbi elmulasztása, amelyet a jogosítottak sérelmeznek, támadnak, az a jogorvoslat tárgya. A „jogorvoslati jogosultság alapelve ezek »ellen«, illetőleg ezek »miatt« enged jogorvoslatot”.<sup>14</sup> A panasz előterjesztésének általános jellemzője a gyorsaság, a kevés formai előírás és a garanciák.<sup>15</sup> A panasz előterjesztésének garanciális feltétele, hogy a jogosultak értesüljenek az általuk támadható hatósági döntésekről, amely a határozatok esetében könnyebben megvalósulhat. A határozatok kapcsán ugyanis a Be. 169. § (1) bekezdése egy részletes, de lényegében példálózó felsorolást rögzít azon döntésekről, melyeket a nyomozás és részben a vádelőkészítés során kötelezően határozati formában kell meghozni.<sup>16</sup> Mivel a határozatot hozó nem háríthatja át a büntetőeljárás résztvevőire annak

<sup>10</sup> KIRÁLY Tibor: *Büntetőeljárás jog*, Osiris Kiadó, Budapest, 2008. 511.

<sup>11</sup> Uo. 511.

<sup>12</sup> CSÉKA Ervin: *A büntető jogorvoslatok alaptanai*, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1985. 43–46.

A nyomozás törvényessége feletti ügyészi felügyeletről azonban Cséka Ervin is elismerte, ha nem is egészében, de lényeges vonásaiban jogorvoslati jogintézmény. Lásd ennek kapcsán Uo. 1985. 44.

<sup>13</sup> Ennek az ügyészi jogorvoslatnak azonban a hatályos szabályozásra tekintettel kiemelt jelentősége van, melyre még kitérek. A nyomozás törvényessége feletti felügyelet jogorvoslatok közé sorolása azonban a korábbi évtizedekben általánosnak volt nevezhető. Ezzel összefüggésben lásd SLÉDER Judit: *Jogorvoslatok a magyar büntetőeljárás nyomozási szakaszában* című írását. In: Korinek László (szerk.): PhD. Tanulmányok 4. Tanulmányok Finszter Géza 60. születésnapjára, Pécsi Tudományegyetem Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, Pécs, 2005. 220–222.

<sup>14</sup> CSÉKA, 1985. 98.

<sup>15</sup> CSÉKA, 1985. 171.

<sup>16</sup> Határozatba kell például foglalni a nyomozás határidejének meghosszabbítását, a nyomozás felfüggesztését, megszüntetését vagy a szakértő kirendelését. Lényegében példálózó a felsorolás, mivel a 169. § (1) bekezdésének utolsó mondata szerint az ügyész, illetve a nyomozó hatóság a törvényben felsoroltakon kívül más intézkedéseit is

megítélését, hogy a határozat ellen élhetnek-e panasszal, vagy sem, ezért a Be. 169. § (2) bekezdésének d) pontja azt is előírja, hogy a határozatnak tartalmazni kell a jogorvoslat igénybevételeének lehetőségéről való tájékoztatást, annak határidejét, illetve azt is, hogy azt melyik nyomozó hatósághoz, ügyészséghez, illetőleg bírósághoz kell benyújtani. E rendelkezésekből, a Be. 3. § (3) bekezdéséből, valamint a Be.-nek a panaszra vonatkozó tételes rendelkezéseiből következik, hogy a határozat rendelkező részében név szerint, az eljárási jogállás feltüntetésével (például gyanúsított, védő, sértett) kell megjelölni azokat a személyeket, akik a határozat ellen panasszal élhetnek. Abban az esetben viszont, ha a határozatot kizárólag olyan személlyel kell közölni, akinek nincs panaszjoga (például feljelentők egy része), akkor a határozatban utalni kell a panasz kizártságára is.

A panaszjogra vonatkozó további, tételes rendelkezések 2011-től kezdődően többször is módosultak. A panaszjog kezdeti szűkítésének fő indoka az eljárás gyorsításának biztosítása és az ügyészek munkaterhének csökkentése volt.<sup>17</sup>

Előbb 2012. december 15. napjával, a feljelentő központi államigazgatási szervekre vonatkozó panaszjog törvénybe iktatásával bővítette a jogalkotó a jogorvoslatra jogosultak körét, majd 2014. január 1-jétől a Be. 195. § (1) bekezdése szerinti, korábbi közel teljes taxációt felváltotta a jelenleg hatályos rendelkezés, mely alapján ismét bővült a joghatályos panasszal támadható határozatok köre.<sup>18</sup> A módosítások következtében a Be. 195. § (1), (2) és (2a) bekezdései jelenleg úgy rendelkeznek, hogy akire nézve az ügyész vagy a nyomozó hatóság határozata közvetlen rendelkezést tartalmaz – ha a Be. kivételt nem tesz –, a határozat ellen a közléstől számított nyolc napon belül panasszal élhet. A feljelentő viszont csak akkor élhet panasszal a feljelentés elutasítása miatt, ha a bűncselekménynek a sértettje. A (2a) bekezdés az utóbbi rendelkezés alól kivételt engedve rögzíti, ha a feljelentő központi államigazgatási szerv, úgy az ügyésznek vagy a nyomozó hatóságnak a feljelentés elutasításáról, a nyomozás részbeni mellőzéséről, felfüggesztéséről, illetve megszüntetéséről szóló határozata ellen a közléstől számított nyolc napon belül panasszal élhet.

A hatályos szabályozásra tekintettel a jogorvoslati jogosultság tehát majdnem általános, kivéve, ha azt a törvény kifejezetten kizárja, mint például a védő kirendelésénél vagy a nyomozási határidő meghosszabbításánál.<sup>19</sup> Továbbra is figyelemmel kell azonban lenni a normaszövegben szereplő „közvetlen rendelkezésre”, melyre tekintettel a panaszjog to-

---

határozatba foglalhatja. A védelőkészítési szakaszban azonban figyelemmel kell lenni a Be. 216. § (5) bekezdésében foglaltakra, míg tárgyalásról lemondás esetén a Be. 538. §-ára is.

<sup>17</sup> Lásd ezzel kapcsolatban az egyes eljárási és az igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi LXXXIX. törvény 6. és 7. §-ához, valamint az egyes büntető vonatkozású törvények módosításáról szóló 2011. évi CL. törvény 54. §-ához fűzött indokolásokat.

<sup>18</sup> A korábbi szabályok alapján, akire nézve az ügyész vagy a nyomozó hatóság feljelentés elutasításáról, a nyomozás részbeni mellőzéséről, felfüggesztéséről, illetve megszüntetéséről, kényszerintézkedés elrendeléséről, továbbá vagyoni jogok vagy érdekek korlátozásáról, valamint vagyoni jellegű kötelezettségek megállapításáról hozott határozata közvetlen rendelkezést tartalmazott, a határozat ellen a közléstől számított nyolc napon belül élhetett panasszal. Ez a felsorolás azonban volt teljes körű, mivel az eljárási törvény több helyen is biztosította még a panasz lehetőségét. Ebbe az egyéb csoportba volt sorolható például a tanúzási, a szakértői és a tolmácsi mentesség meg nem adása tárgyában hozott, valamint a szabadlábon lévő terhelt elmeállapotának megfigyelését elrendelő határozat. Egy példával érzékeltetve, 2014. január 1-je előtt a fogva lévő terhelt kapcsolattartási kérelmét elutasító határozattal szemben nem volt helye jogorvoslatnak, a jelenlegi szabályok alapján azonban joghatályosan terjeszthet elő panaszt a gyanúsított, hiszen az elutasító határozat az eljárási jogosítványait közvetlenül is érinti. Lásd ezzel kapcsolatban a Be. 43. §-ának b) pontját.

<sup>19</sup> A védő kirendeléséről szóló határozattal szembeni jogorvoslat kizártságát a Be. 48. § (5) bekezdése tartalmazza, míg a nyomozási határidő meghosszabbításáról rendelkező határozattal szembeni panaszt a Be. 176. § (4) bekezdése zárja ki.

vábbra is szűkebben érvényesül. Felmerült tehát a kérdés, hogy mit értünk „közvetlen rendelkezés” alatt?

Közvetlen jogsérelmet vagy érdeksérelmet elszenvedő személy lehet magánszemély, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet is, a panaszjogosultságát az teremti meg, hogy a büntetőeljárás során valamelyik eljárési pozícióban részt vesz-e, további feltétel, hogy a határozat őt, például személyi szabadságában vagy vagyoni jogainak gyakorlásában közvetlenül is érintse.<sup>20</sup> Az eljárási jogosítványokat közvetetten érintő határozatok, így például az ügyek egyesítéséről, elkülönítéséről rendelkező döntések ellen ugyanakkor nincs helye jogorvoslatnak. A panaszra való jogosultságot tehát az alapozza meg, hogy a hatóság határozatba foglalt akarat-kijelentésének legyen olyan címzettje, akinek a kérdéses jogviszonyaiban a döntés nyomában, újabb egyedi aktust nem igénylő, kedvezőtlen vagy kedvező tartalmú állapotváltozást okoz, illetve számára követendő magatartást ír elő. Így például törvényi keretek között panaszjog illeti meg a terheltet, a védőt, a sértettet vagy a fiatalkorúak elleni eljárás során a törvényes képviselőt. A nyomozó hatóság tagjainak, illetve az ügyészeknek tehát jelenleg esetről-esetre kell megvizsgálniuk, hogy a döntésük érint-e közvetlen eljárési jogosítványt, avagy sem.

A közvetlen érintettség és a sértett panaszjogának kiemelt rögzítése, ezzel együtt a jogosultak körének a szűkítése előtérbe helyezi annak vizsgálatát is, hogy az adott bűncselekménynek van-e sértettje, avagy sem.<sup>21</sup> Egyrészt a sértetti jogállás biztosítja a feljelentők egy részének a panaszjogot, másrészt amennyiben a sértett panaszát az ügyész, illetve a felettes ügyész alaptalannak találja és elutasítja, megnyílik a sértett előtt a pótmagánvádlóként való fellépés lehetősége.

A problémát e körben az jelenti, hogy a sértett fogalmát a bírói gyakorlat a pótmagánvádas eljárás gyakorlati tapasztalatai alapján felmerült egyes jogértelmezést igénylő kérdésekről szóló 90/2010. BK vélemény (a továbbiakban: 90 BKv.) alapján értelmezi. A 90. BKv. szerint a sértett – pótmagánvádlóként – büntetőjogi igényét általában akkor érvényesítheti, ha passzív alanya a közvádra üldözendő bűncselekménynek, vagy a tényállás eredményt tartalmaz. A 90 BKv. további megállapítása szerint általában kizárt a pótmagánvadás, ha az adott bűncselekmény alapvetően az állami, társadalmi vagy gazdasági rendet sérti vagy veszélyeztet, s a természetes vagy jogi személyt érintő jogsérelem csupán áttételesen következik be. A kollégiumi vélemény alapján tehát, ha a törvényi tényállás passzív alanyt vagy eredményt tartalmaz, akkor a passzív alanyt ért sérelem, illetve eredmény esetén annak fennállása már önmagában is megalapozza, illetve megalapozhatja az eljárásjogi sértetti jogosultságot. A vélemény azonban azt is rögzíti, hogy körültekintően kell vizsgálni, különösen akkor, ha a tényállás eredményt tartalmaz, hogy a sértetti igény alapja a személyben való érintettség nélkül csupán egyszerű károsult, vagyoni jogi érdek, avagy az adott, bűncselekménnyé nyilvánításban megtestesülő, büntetőjogi érdekhez szorosan kötődő, abban gyökerező olyan jog- vagy jogos érdekbeli sérelem, illetve veszélyeztetettség, amely az adott (természetes vagy jogi személy) sértettre konkretizált és közvetlen.

<sup>20</sup> Ez idő szerint joghatályos panasznak van helye az ügydöntő, érdemi (feljelentést elutasító, nyomozás részbeni mellőzéséről rendelkező, nyomozást felfüggesztő, továbbá megszüntető), a kényszerintézkedéseket elrendelő ügyészi vagy nyomozó hatósági (például Be. 126. §, 149. §, 150. §, 151. § és 161. §), a vagyoni jogok vagy érdekek korlátozásáról, vagyoni jellegű kötelezettségek megállapításáról szóló [például Be. 69. §, 74. § (2) bekezdés, 105. § (6)-(7) bekezdései], valamint további, csoportba nem sorolható [például a fogva lévő terhelt kapcsolattartását tiltó, azt korlátozó, a tanúzási mentesség meg nem adása tárgyában hozott, Be. 94. §] határozatokkal szemben.

<sup>21</sup> A sértetti jogállással kapcsolatos viták bemutatása meghaladná jelen dolgozat kereteit, ezért attól eltekintek.

A kollégiumi vélemény egyes bűncselekmények esetében szinte kizárttá teszi a panasz – vagy adott esetben a pótmagánvádlóként való fellépés – lehetőségét. Elég, ha e körben például a hamis vád kapcsán kialakult joggyakorlatra gondolunk.<sup>22</sup> A hamis vád kapcsán kialakult, vitatható joggyakorlattal szemben ugyanakkor könnyű belátni, hogy a hamis vádolás az igazságszolgáltatás zavartalan működése mellett a megvádolt személy becsületét, jó hírnevét és adott esetben a szabadságjogait az előbbi jogvédele érdekében jelentősebben sérti. Így, akit hamis vád folytán büntetőeljárás alá vonnak, meggyanúsítják az általa el nem követett cselekménnyel, valamint ezen túlmenően akár személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedést is alkalmaznak vele szemben (például előállítják), vagy akár el is ítélik, erősen kérdésessé teszi, hogy akkor miért is nem tekintjük e személyt sértettnek? Egyetértek ezért Fázsi Lászlóval abban, hogy „a Be. definíciója nem »határolja el a közvetlen és a közvetett sértettet« [...]. Az ilyen különbségtétel lehetőségét [...] csak a bírói gyakorlat magyarázza bele a törvényi fogalomba».<sup>23</sup>

A panaszjognak a Be. 195. § (1)–(2) bekezdéseiben foglalt, korábbi közel teljes taxációt tartalmazó szabályait azonban az Alkotmánybíróság is megvizsgálta és azt a 166/2011. (XII. 20.) határozatában alkotmányosnak találta, tekintettel arra, hogy a többségi alkotmánybírói vélemény szerint változatlanul biztosított a panaszjoga annak, akinek jogát vagy jogos érdekét érdemben érinti a nyomozó hatóság határozata.<sup>24</sup> Az Alkotmánybíróság döntése azonban – mivel az még nem volt hatályos – nem érintethette a feljelentő központi államigazgatási szervek panaszjogát, amely a feljelentés elutasításával, a nyomozás részbeni mellőzésével, felfüggesztésével, illetve megszüntetésével szemben illeti meg e szerveket.<sup>25</sup> E rendelkezés révén –, figyelemmel a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvényben (a továbbiakban: Ksztv.) foglaltakra – jelentősen bővült a panaszjoggal rendelkezők köre, amely azonban jogalkalmazási és alkotmányossági kérdéseket is felvet.

Egyrészt a Ksztv. 5. §-ának (2) bekezdése alapján, ha jogszabály a központi államigazgatási szervnek címez hatáskört, azt a szerv vezetője gyakorolja. Ugyanezen § (3) bekezdése szerint a központi államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzata a szerv vezetőjének hatáskörébe tartozó egyes ügyekben a kiadmányozási jogot a szervvel állami vezetői

<sup>22</sup> A hamis vád kapcsán lásd az EBH2011.2301. számú elvi döntést. A hamis vád mellett azonban további bűncselekményeknek sincs sértettje. Utóbbi kapcsán a hamis tanúzás vonatkozásában lásd az EBH2010.2125., míg a hivatali visszaélés esetében a BH2011.246. számú eseti döntéseket.

<sup>23</sup> FÁZSI László: A sértett fogalmának dilemmái. *Magyar Jog* LIX. évf., 5 (2012) 298.

<sup>24</sup> Lévy Miklós ugyanakkor különvéleményt fogalmazott meg. Szerinte ugyanis olyan érdemi határozatok (például egyesítés elktülönítés, ügyész kizárása) esetében szűnt meg az ügyészi, illetve felettes ügyészi felülvizsgálat kötelezettsége, melyeknél a jogorvoslathoz való alapjog lényege a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét kívánja meg. A különvéleményhez Kiss László és Holló András is csatlakozott.

<sup>25</sup> Be. 195. § (2a) bekezdés: A Ksztv. 1. §-ának (2) bekezdés szerint jelenleg a Kormány, a kormánybizottság, a Miniszterelnökség, a minisztérium, az autonóm államigazgatási szerv, a kormányhivatal, a központi hivatal, a rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, valamint az önálló szabályozó szervek tekinthetők központi államigazgatási szerveknek. A Ksztv. ugyanezen §-ának (3)–(6) bekezdései taxatíven meghatározzák az autonóm államigazgatási szervek, a kormányhivatalok, a rendvédelmi szervek, valamint az önálló szabályozó szervek körét. Ennek alapján autonóm államigazgatási szerv például a Közbeszerzési Hatóság vagy az Egyenlő Bánásmód Hatóság, kormányhivatal például a Központi Statisztikai Hivatal vagy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, rendvédelmi szerv például a rendőrség vagy a büntetés-végrehajtási szervezet, míg önálló szabályozó szerv például a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság. A központi hivatalok pontos körét külön jogszabályok határozzák meg. Lásd például a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet 2. §-ának (1) bekezdését vagy a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalról szóló 162/1999. (XI. 19.) Korm. rendelet 2. §-ának (1) bekezdését.

szolgálati jogviszonyban, vagy állami vezetőként betöltött jogviszonyban, illetve vezetői munkakörrel rendelkező kormányzati szolgálati jogviszonyban álló személyre ruházhatja, aki a döntés meghozatala során a szerv vezetője nevében jár el. Erre tekintettel a feljelentőnek tekinthető központi államigazgatási szervek részéről a Be. 195. § (1) bekezdésében megjelölt határozatok elleni joghatályos panasz előterjesztésére jogosult személyt, illetve szervezeti kört a Ksztv. és az érintett hatóságok szervezeti és működési szabályzatának együttes alkalmazásával lehet meghatározni. E rendelkezésekből viszont az is következik, hogy amennyiben a panaszra való jogosultság kérdésében a vonatkozó jogszabály alapján nem lehet egyértelműen állást foglalni, az ügyésznek nincs más lehetősége, mint a jogorvoslati kérelem előterjesztőjét a panaszjogosultságának az igazolására kell felhívnia. A jogosultság igazolására való felhívás azonban oda vezethet, hogy a panasz elbírálásra nyitva álló tizenöt, illetve harminc napos határidők rendkívüli módon lerövidülhetnek, ha például az ügyésznek egy minisztérium osztályával vagy a Nemzeti Adó- és Vámhivatallal kell leveleznie annak érdekében, hogy először csak annyit állapíthasson meg, hogy a panasz egyáltalán jogosulttól származik-e vagy sem. Ez pedig a jogalkalmazást nehezítheti meg. Erre tekintettel úgy gondolom, hogy a panaszos jogorvoslati joga önmagából az iratokból, illetve a panaszából megállapítható kell, hogy legyen.

Érdekes kérdéseket vet fel továbbá, ha a Be.-nek ezt a rendelkezését a védelőkészítési szakaszban a panaszra irányadó 228. §-szal vetjük össze. Ez ugyanis – vélhetően jogalkotói mulasztás következtében – nem rendelkezik a feljelentő központi államigazgatási szerveket megillető panaszjogról. Kérdéses lehet ezért, hogy amennyiben a védelőkészítési szakaszban is elfogadjuk a központi államigazgatási szerveket megillető panaszjogot, akkor azt pontosan milyen határozatokkal szemben terjeszthetik elő? Vajon például a vádemelés elhatalasítása esetén élhetnének azzal a központi államigazgatási szervek? Jelenleg ezek mind olyan kérdések, amelyekre a hatályos Be. alapján nem lehet egyértelmű választ adni.

Kérdéses továbbá, hogy vajon egy hamis vád vagy magánokirat-hamisítás miatt feljelentéssel élő természetes személy miért nem élhet joghatályos panasszal? A hatályos szabályozást az Alaptörvénynek a törvény előtti egyenlőségre vonatkozó rendelkezésének a szempontjából is aggályosnak tartom.<sup>26</sup> Ezen alkotmányos elv alapján ugyanis „a jog mindenkít egyformán kötelez, mindenkire egyformán alkalmazandó. Az egyenlőség elve azt is megköveteli, hogy az egymással összehasonlítható helyzetben lévőköt egyformán kezelje a jog.”<sup>27</sup> Alkotmányjogi szempontból pedig az állam megsérti az egyenlő bánásmód követelményét, ha valamely szabály megalkotása vagy intézkedés végrehajtása során olyan személyek között tesz különbséget, akik ugyanolyan helyzetben vannak.<sup>28</sup> A jogalkotó pedig nem adta ésszerű indokát, hogy miért emelte ki a központi államigazgatási szerveket a jogorvoslatra jogosultak köréből. A Be. 195. § (2a) bekezdését beiktató jogszabály ugyanis csak annyit tartalmaz, hogy a módosítás célja mindazokban az esetekben, amikor a feljelentő központi államigazgatási szerv, a sértett pedig – akár közvetetten – a Magyar Állam, az állami érdekek képviselőjében eljáró szervek is rendelkezhetnek panaszjoggal.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének első mondata alapján a törvény előtt mindenki egyenlő.

<sup>27</sup> HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 366.

<sup>28</sup> Uo. 366.

<sup>29</sup> Lásd az egyes törvényeknek a kormányzati ellenőrzéssel összefüggő módosításáról szóló 2012. évi CLXXXIX. törvény 7. §-ához fűzött indokolást. Az indokolásból akár olyan következtetés is levonható, hogy az állami érdekek jelenleg nincsenek megfelelően érvényesítve a nyomozás során, mintha a nyomozó hatóság és az ügyész nem az állami érdekeket képviselné, ezért külön fel kell jogosítani egyes központi szerveket a jogorvoslat lehetőségére.

Hiába kezdte el tehát ismét kiszélesíteni a panaszra jogosultak körét a jogalkotó, a központi államigazgatási szervek privilegizált helyzete miatt csorbulhat az e szerveken kívüli, nem sértett feljelentők panaszjoga.

Álláspontom szerint azonban érdemben mégsem csorbulnak a nem sértett feljelentők jogai, sőt az esetleg elkésett vagy törvényben kizárt panasz sem zárja ki a panaszban, mint beadványban foglaltak teljesítését.<sup>30</sup> Figyelemmel ugyanis az ügyészi jogorvoslás eszközeire, a Be. 28. § (4) bekezdésének c) pontja által biztosított nyomozás törvényessége feletti felügyeletre, valamint az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 20. §-ában foglalt ügyészi felülvizsgálatra, biztosított a sérelmes helyzetek orvoslása.

A nyomozás törvényessége feletti felügyelet keretében ugyanis az ügyész a nyomozó hatóság határozatát megváltoztathatja vagy hatályon kívül helyezheti. Az Ütv. 20. § (1) és (2) bekezdései pedig rögzítik, hogy a Be. eltérő rendelkezésének hiányában az ügyész a határozatot vagy intézkedést a bűncselekményre a Büntető Törvénykönyvben meghatározott elévülési időn belül hivatalból is felülvizsgálhatja. Az Ütv. alapján a hivatalból történő felülvizsgálat különösen akkor indokolt, ha a felülvizsgálandó határozat vagy intézkedés megalapozatlan vagy törvénysértő, illetve a felmerült új tény vagy körülmény vádemelést eredményezhet.<sup>31</sup> Abban az esetben tehát, ha a Be. 195. § (8) bekezdésére figyelemmel a panaszt az ügyésznek el kell utasítania, de megalapozatlan vagy törvénysértő nyomozó hatósági döntést észlel (például nyomozás megszüntetése esetén a tényállás nincs megfelelően felderítve) vagy a beadványban új tényt és körülményt (például ki nem hallgatott tanúkat) említ a panaszos, az ügyész, illetve a felettes ügyész a következőket teheti meg. Amennyiben például a feljelentést elutasító határozat elleni „panaszban” foglaltakkal egyébként egyetért, az ügyész a nyomozó hatóság határozatát hatályon kívül helyezi és a Be. 170. §-a alapján a nyomozás elrendelése felől határoz, míg a felettes ügyész ugyanebben az esetben a határozatot hatályon kívül helyezi és a járási ügyészség hatáskörébe tartozó cselekmény esetén nyomozás elrendelésére utasítja a szervezeti hierarchiában alatta lévő ügyészt. Amennyiben pedig például a nyomozást megszüntető határozat ellen jelentettek be „panaszt”, az ügyész szintén hatályon kívül helyezi a megszüntető határozatot és a nyomozás tovább folytatásáról határoz.

E rendelkezések nem minősülnek ugyan jogorvoslatnak, azonban olyan ügyészi hatásköröket állapítanak meg, amelyek lehetőséget adnak az ügyész, illetve a felettes ügyész számára a sérelmes helyzetek orvoslására.

### Összegzés

A határozatokkal szembeni panaszjogra vonatkozó egyes rendelkezések bemutatása és elemzése alapján megállapítható, hogy a nyomozás és a vádelőkészítés során előterjeszthető panaszok számos alkotmányos és gyakorlati jellegű kérdést, illetve problémát vetnek, illetve vethetnek fel, tekintettel az olykor kevésbé koherens, esetleg hiányos szabályozásra.

A jogalkotó célja a panaszjog szabályainak kezdeti megváltoztatásával, annak jelentős szűkítésével egyértelműen az volt, hogy gyorsabbá váljon az eljárás és csökkenjen az ügyészi munkateher. E rendelkezéseket azonban a központi államigazgatási szerveket megillető panaszjoggal, valamint a korábbi, közel taxációt felváltó, hatályos szabályozással megváltoztat-

<sup>30</sup> A vádelőkészítéssel, a nyomozás törvényessége feletti felügyelettel és a vádemeléssel kapcsolatos ügyészi feladatokról szóló 11/2003. (ÜK. 7.) LÜ utasítás 11. § (3) bekezdése alapján az ügyész a beadványt nem megnevezése, hanem annak tartalma szerint bírálja el.

<sup>31</sup> Ennek oka, hogy a nyomozás során határozatoknak csak alaki „jogereje” van.



ta a jogalkotó. A módosítások során viszont nem helyeztek kellő hangsúlyt a nyomozás, illetve a vádelőkészítés során igénybe vehető panaszokra vonatkozó rendelkezések összehangba hozása érdekében. Alapvető követelmény lenne ezért egy koherens, a nyomozás, illetve a vádelőkészítés során is lényegében azonos szabályozás kialakítása.

A nem sértett feljelentők szűkített panaszjoga a hatályos szabályozás egyik leginkább átgondolásra érdemes rendelkezése, különös tekintettel arra, hogy a központi államigazgatási szerveket kiemelte a jogalkotó a jogorvoslatra jogosultak köréből. Ez pedig az alkotmányossági kérdések mellett jogalkalmazási kérdéseket is felvet. A központi államigazgatási szervek kiemelése a panaszjogra jogosultak köréből nem indokolt, ezért a legjobb megoldás az lenne, ha a kiemelt helyzetüket mellőznék az eljárási kódex.

A panaszjog szűkítésével előtérbe kerül ugyanakkor az ügyésznek, illetve felettes ügyésznek a Be.-ben és az Ütv.-ben biztosított felügyeleti, illetve felülvizsgálati jogköre. Ennek alapján az ügyésznek a nem jogosulttól származó, de érdemben alapos beadványban foglaltakat ki kell vizsgálnia, illetve vizsgáltatnia, hiszen erre kötelezi őt az alaptörvényi feladata, az állam büntetőjogi igényének az érvényesítése.<sup>32</sup> Ez alapján viszont nem biztos, hogy csökken az ügyési munkateher és az eljárás sem lesz feltétlenül gyorsabb.

A hatályos szabályozás alapján azonban megállapítható, hogy amikor érdemben érinti a nyomozó hatóság és az ügyész határozata az eljárásban részt vevő személyt, biztosított számára a jogorvoslat lehetősége. Érvényesül tehát Cséka Ervinnek az a megállapítása, mely szerint a „büntető eljárásban a jogorvoslati jogosultság eljárási alapelvének megfelelően – szűk körű törvényi kivételektől, csakis olyan esetektől eltekintve, amikor eljárási jogosítványokat érdemlegesen nem sértettek – minden hatósági határozat, intézkedés vagy azok elmulasztása miatt” lehetséges a jogorvoslat igénybevétele.<sup>33</sup>

## GÁBOR NÁNÁSI

### The Question of Legal Remedy Law in the Regulation of Complaint

#### (Summary)

The complaint is a specific legal remedy in the part of investigation and indictment preparation of the criminal procedure. The announcement of complaint allows to avoid wrong and possibly wrong decisions, measures and the miss of measures which were adjudged by investigation office or by public prosecutor.

The rules of complaint's law were changed in the past few years by the legislative power. The legislative purpose of the changes were to make the procedures faster and decrease the weight of the public prosecutors. Firstly, the changes clearly narrowed the circle of entitled. But after that the legislation has already guaranteed the complaint for the denouncer central administrative agencies. And since 1st of January 2014 the legal remedies in the course of the investigation have already changed, which changes have enlarged the possibility of complaint.

---

<sup>32</sup> Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdés.

<sup>33</sup> CSÉKA ERVIN: A jogorvoslatok szabályozásának alternatívái a büntető eljárásban. *Magyar Jog* XXXIX. évf., 6 (1991) 325.

The Constitutional Court already examined a part of the new complaint's rules in the decision of 166/2011. (XII. 20.), but even so it could be questioned whether all of the newer changes would pass a repeated constitutional test. Because of the sequential changes the question arises whether the complaint is damaged in merit or not? For example, has the non-victim denouncer's complaint damaged?

The changed rules of complaint bring to light the supervision of the investigation and the supervision right of public prosecutor which is guaranteed by the Section 20 of Act CLXIII of 2011 on Public Prosecution Office.

In my paper I'm writing about complaints which could be filed against decisions and my most important concern is whether the denouncer's complaint is damaged or not?