

DR. LÁSZLÓ BALÁZS\*

## A törvényben kizárt, elkésett vagy nem jogosulttól származó panasz indokolás nélküli elutasítása a büntetőeljárásban

A nyomozó hatóság és az ügyész nyomozás során hozott határozatai elleni jogorvoslat szabályai körében a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) 195. § (8) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a törvényben kizárt, az elkésett és a nem jogosulttól származó panaszt indokolás nélkül el kell utasítani.

Az eljárási törvény eme egyetlen rendelkezésének vizsgálata marginális problémának tűnhet, alapveti és alapjogi beágyazottsága, illetőleg a gyakorlat számára felvetett kérdései alapján mégis megérdemel néhány gondolatot.

Az alábbiakban a törvényben kizárt, elkésett vagy nem jogosulttól származó panasz indokolás nélküli elutasításának az eljárási alapelvekhez, a jogorvoslati joghoz és a határozatokra vonatkozó általános szabályokhoz való viszonyát, lehetséges alkalmazási formáit, a jogintézmény esetleges veszélyeit és erre tekintettel a jogi szabályozás fejlesztésének lehetséges irányait vizsgálom.

### A szabályozás alkotmányos kerete

Magyarország Alaptörvénye XXVIII. cikkének (7) bekezdése szerint mindenkinek – tehát nem csupán a magyar állampolgároknak, hanem bármely személynek – joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Ez a rendelkezés a jogorvoslati jog mint alapjog és mint

általános eljárási alapelv deklarálása a magyar jogrendszer alapvető szabályainak körében. A jogi személyekre vonatkozó általános törvényi rendelkezésekből<sup>1</sup> pedig nyilvánvaló, hogy a jogorvoslati jog – mivel az jellegénél fogva nem csupán az emberhez fűződhet – mint minden más jogilag szabályozott eljárásban, így a büntetőeljárásban is megilleti a jogi személyeket is.

A XXVIII. cikk nem határozza meg a jogorvoslati jog korlátait, így ezeket az alapjog-korlátozás általános szabályai között, az I. cikk (3) bekezdésében kell keresnünk. Eszerint az alapvető jogokra és kötelezettsé-

gekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, továbbá alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. A jogorvoslati jog tekintetében ilyen korlátozás alapjául szolgál a XXIV. cikk (1) bekezdésének rendelkezése, miszerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok észszerű határidőn belül intézzék. Ezen az elvi alapon előzhető meg törvényi rendelkezéssel a jogorvoslati jog parttalaná válása.

Az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése kimondja azt is, hogy a hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Ez a rendelkezés tehát a határozatok indokolásának általános kötelezettségét rója a hatóságokra, és nyilvánvalóan kiterjed a jogorvoslati eljárásokra, az ilyen eljárások során hozott határozatokra is. Ugyanakkor a „törvényben meghatározottak szerint” kitétel már előrevetíti annak lehetőségét, hogy az egyes eljárási törvények rögzíthetik az indokolási kötelezettség részletszabályait. Mivel pedig az Alaptörvény nem mondja ki, hogy az indokolási kötelezettség mellőzhetetlen, így nem zárja ki annak lehetőségét sem, hogy törvény – de a XXIV. cikk (1) bekezdéséből következően elvileg kizárólag törvény – bizonyos körben korlátozza vagy kizárja az indokolási kötelezettséget.

\* Ügyészségi fogalmazó (Fonyódi Járási Ügyészség), abszolvált doktorandusz (PTE ÁJK).

<sup>1</sup> Ptk. 3:1. § (2) bek.

## A büntetőeljárás alapelvei és általános szabályai által szabott keret

A Be. 3. § (3) bekezdése az Alaptörvény előbb hivatkozott XXVIII. cikkének (7) bekezdésével összhangban, alapvető szinten rögzíti, hogy a bíróság, az ügyész és a nyomozó hatóság határozatai, valamint az ügyész és a nyomozó hatóság intézkedései ellen, illetve a bíróság, az ügyész és a nyomozó hatóság intézkedésének elmulasztása miatt – e törvényben meghatározottak szerint – jogorvoslatnak van helye. Az „e törvényben meghatározottak szerint” kitétel ugyanakkor előrevetíti, hogy a büntetőeljárásban a jogorvoslati jog nem korlátlan, illetve hogy annak korlátait magában a Be.-ben kell keresni, az Alaptörvény I. cikke (3) bekezdésének megfelelően.

Nem alapvető szintű, de a nyomozásra vonatkozó általános szabályt fogalmaz meg a Be. 169. § (3) bekezdése, miszerint a határozatot röviden, azoknak a tényeknek a feltüntetésével kell indokolni, amelyek a határozat rendelkezéseire okot adtak. E jogszabályhelyből az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdésének megfelelő indokolási kötelezettség tényén túlmenően következik az is, hogy a határozatokat tényszerűen és okszerűen kell indokolni. Ez a szabály lényegében megjelöli az indokolás tartalmi minimumát és maximumát is.

## A törvényben kizárt panasz

Miként a Be.-kommentár is rögzíti, a büntetőeljárásban akkor törvényben kizárt a panasz, ha azt a törvény (vagyis maga a Be.) kifejezetten megtiltja.<sup>2</sup> Ennek a tiltásnak két kifejezési formája található meg a törvényben: „nincs helye panasznak”, illetve „nincs helye jogorvoslatnak”.

A Be. a „nincs helye panasznak” rendelkezéssel zárja ki a határozattal szembeni panaszt a nyomozás határidejének meghosszabbítása esetén, a felfüggesztett nyomozás folytatásának elrendelése esetén, a megszüntetett nyomozás folytatásának az ügyész vagy a felettes ügyész általi elrendelése esetén, a vádszakban hozott ügyészi határozat elleni panaszt elbíráló felettes ügyészi határozat esetén, valamint az eredménytelen vagyon-visszaszerzési eljárás megszüntetése esetén.<sup>3</sup> A Be. 196. § (3) bekezdésében található felsorolás szerint pedig az intézkedések körében „nincs helye panasznak” a szemle, a helyszíni kihallgatás, a bizonyítási kísérlet, a felismerésre bemutatás, a szembesítés és a szakértők párhuzamos

meghallgatásának elrendelése miatt, a nyomozás, illetve a feljelentés kiegészítésének elrendelése miatt, a nyomozó hatóságnak a Be. 178–178/A. §-án alapuló egyéb adatszerző tevékenysége során végzett eljárási cselekmények miatt, továbbá a tanú kihallgatása és a szaktanácsadó közreműködése miatt.

A panasz kizárásának másik formája az, amikor a törvény a panasz fogalmánál tágabb kategóriát használva úgy rendelkezik, hogy a határozat vagy intézkedés ellen „nincs helye jogorvoslatnak”. Ilyen esetben a jogszabályi környezetből, a határozat vagy intézkedés jellegéből lehet következtetni arra, hogy adott esetben a „jogorvoslat” megjelölés alatt a panaszt vagy más jogorvoslati formát kell-e érteni.

A Be. 48. § (5) bekezdése értelmében például nincs helye jogorvoslatnak a védő kirendelése ellen. A védő kirendelésére a 48. § (1) bekezdése alapján a nyomozó hatóság, az ügyész, illetőleg a bíróság jogosult. A nyomozó hatóság és az ügyész a védő kirendeléséről határozatot hoz, a bíróság ugyanebben a kérdésben végzéssel dönt. A Be. 195. § (1) bekezdése alapján a nyomozó hatóság, illetve az ügyész határozatai elleni általános jogorvoslati forma a panasz, míg a bíróság végzéseivel szemben a Be. 347. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint fellebbezésnek – és nem panasznak – lehet helye. Minderre tekintettel a védő kirendeléséről rendelkező határozat elleni jogorvoslat kizárása a nyomozó hatóság és az ügyész ilyen tartalmú határozata esetében éppen a panasz kizártságát jelenti. Erre utal a törvénynek az a megoldása is, hogy az ügyészi határozatokkal szemben alkalmazható másik jogorvoslati formát, a felülbírálati indítványt eleve csak a 195. § (6) bekezdésében taxatív módon felsorolt esetekben engedi meg. A tágabb értelemben vett jogorvoslatok körébe tartozó igazolási kérelem lehetőségét pedig a törvény – ahol ez szükséges – erre vonatkozó kifejezett rendelkezéssel zárja ki. A jogintézmény kvázi-jogorvoslati jellege miatt megemlíthető, hogy ugyancsak taxatív módon meghatározott esetekben van helye a sértett pótmagánvádlói fellépésének.

A védő kirendeléséhez hasonlóan a Be. 66. § (4) bekezdése alapján az igazolási kérelemnek helyt adó határozat ellen sincs helye jogorvoslatnak. Az előbbiekben vázolt logika alapján ez a rendelkezés ugyancsak a panasz kizártságát jelenti akkor, ha az igazolási kérelemnek a Be. 66. § (1) bekezdése alapján a nyomozó hatóság, az ügyész vagy a felettes ügyész adott helyt határozati formában. Ugyancsak a panasz kizártságát kell látnunk a Be. 63/A. § (5) bekezdésének a jogorvoslati lehetőséget kizáró rendelkezésében az (1)–(2b) bekezdések szerinti szignalizáció, a további bírósági, adóigazgatási vagy más közigazgatási eljárás, illetőleg más eljárás kezdeményezésére, illetve lefolytatására jogosult szerv tájékoztatása, a törvényben meghatározott, kötelező munkáltatói intézkedés érdekében a munkáltatónak küldött tájékoztatás, valamint az adóhatóságnak a terhelt foglalkozásának, munkahelyének, illetve munkáltató-

<sup>2</sup> Berkes György (szerk.): Büntetőeljárás jog. Kommentár a gyakorlat számára. II. kötet. Második, átdolgozott és egybeszerkesztett kiadás. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest 2016. 932. o.

<sup>3</sup> Be. 176. § (4) bek., 188. § (2) bek., 191. § (2) bek., 228. § (4) bek., illetve 554/R. § (4) bek.

jának az azonosítása érdekében történő megkeresése esetén, ha ezeket az intézkedéseket a nyomozó hatóság vagy az ügyész teszi.

Az előbbieknél megfelelően törvényben kizárt az iratmásolat nyomozó hatóság vagy ügyész általi kiadása elleni panasz, a lakóhely, tartózkodási hely megállapításának elrendelésére a nyomozó hatóság vagy az ügyész által tett intézkedés, illetőleg a körözés elrendeléséről, valamint az elfogatóparancs kibocsátásáról szóló nyomozó hatósági vagy ügyészi határozat elleni panasz, az előzetes letartóztatás legfeljebb harmincnapi időtartamban rendőrségi fogdában történő végrehajtásának ügyész általi elrendelése elleni panasz, valamint az eljárást felfüggesztő és közvetítői eljárást elrendelő ügyészi határozat elleni panasz.<sup>4</sup>

A Be. 228. § (5) bekezdésének azon rendelkezése, miszerint a vádemelés miatt – és ehelyütt szűkebb értelemben, az ügyész által emelt vádra gondolva – nincs helye jogorvoslatnak, gyakorlatilag csak a panasz kizárását jelentheti, más jogorvoslati forma ugyanis – egyetlen kivétellel – logikailag aligha jöhetne szóba. Az említett egyetlen kivétel az igazolási kérelem lehetne azokban az esetekben, amikor a vádemelést valamely határidő elmulasztása előzi meg, például ha az eljárás felfüggesztése esetén a terhelt kellő időben nem igazolja, hogy a kábítószerrel kapcsolatos hat hónapig tartó elterelésen eredményesen részt vett.

Értelemszerűen nem a panasz kizárását kell azonban látni azokban az esetekben, amikor a Be. olyan rendelkezés elleni jogorvoslatot zár ki, amely a büntetőeljárás dogmatikai rendszerében eleve (a jogorvoslat megengedettsége esetén) sem panasszal, hanem fellebbezéssel lenne támadható. Erre példa a bíró kizárását kimondó határozat ellen jogorvoslat kizártsága a Be. 24/A. § (3) bekezdése alapján, valamint a rendbíróság elzárásra történő átváltoztatásával szembeni jogorvoslat kizártsága a Be. 161. § (7) bekezdése alapján. Ezekben a kérdésekben ugyanis mindig a bíróság dönt, döntésének formája végzés, amellyel szemben benyújtott jogorvoslati kérelem akkor is fellebbezésként bírálendő el, ha azt az érintett beadványa panaszként jelöli meg.

Ami végül a panaszt elbíráló határozat elleni jogorvoslati lehetőségeket illeti, erre vonatkozóan a Be. alakilag eltérő, de a vizsgált téma szempontjából tartalmilag azonos rendelkezést tartalmaz a nyomozati szakban, illetőleg a vádszakban. Nyomozati szakban a Be. 195. § (5) bekezdése alapján a panaszt elbíráló határozat ellen nincs helye jogorvoslatnak, kivéve a 195. § (6) bekezdésében felsorolt eseteket, amikor a panasz elutasítása ellen felülbírálati indítvánnyal lehet élni. A felülbírálati indítvánnyal támadható határozat ellen benyújtott „panasz” megnevezésű jogorvoslatot nyilvánvalóan felülbírálati indítványként kell elbírálni. Azonban a panasznak helyt adó

illetve a panaszt elutasító olyan határozattal szemben, amely ellen a törvény nem engedi meg felülbírálati indítvány előterjesztését, a panasz kizártsága és nem a felülbírálati indítvány kizártsága állapítandó meg, ekként helye van a Be. 195. § (8) bekezdésén alapuló, indokolás nélküli elutasításnak.

Eme álláspontom indokát a Be. 195. § (1) bekezdésével kapcsolatban tett megállapításban látom, miszerint a nyomozó hatóság, illetve az ügyész határozatai elleni általános jogorvoslati forma a panasz. Ezzel szemben a felülbírálati indítványt a Be. csak igen szűk, taxatív meghatározott esetkörben engedi meg, vagyis a felülbírálati indítvány nem tekinthető a nyomozás során egyfajta általános másodfokú jogorvoslatnak. Így azokban a főszabálynak tekinthető esetekben, amikor a törvény nem engedi meg a felülbírálati indítványt, az ennek ellenére a panaszt elutasító határozattal szemben előterjesztett jogorvoslati kérelmet álláspontom szerint panasznak, és nem felülbírálati indítványnak kell tekinteni. Mondhatnánk persze, hogy ez a kérdés irreleváns, mivel így is – úgy is kizárt jogorvoslatról van szó, azonban a lényegi különbség éppen a „kizárt” jellegből adódik, mivel a Be. csak a kizárt panasz esetén engedi meg az indokolás nélküli elutasítást, ezzel szemben kizárt felülbírálati indítványról nem beszél, így ha ennek létét ismernénk el, akkor azt nem lehetne indokolás nélkül, csakis indokolással elutasítani.

Ehhez képest a vádszakban, a Be. 228. § (4) bekezdésében szabályozott panaszjog körében eleve nem merülhetnek fel azok a jogintézmények, amelyeknél a nyomozati szakban a felülbírálati indítvány megengedett. Véltetően erre tekintettel rendelkezik e törvényhely konkrétan a panasz (és nem a tágabb értelmű jogorvoslat) kizárt voltáról.

A panasz törvényben kizártságának megítélése az előbb írtakra figyelemmel különösebb mérlegelést a jogalkalmazó részéről nem igényel, elegendő annak vizsgálata, hogy adott tárgyú határozat, intézkedés vagy mulasztás miatt a panaszt a Be. – a fenti formák valamelyikével – kizárja vagy sem.

## Az elkésett panasz

Az elkésett panasz eseteinek meghatározásához a panaszjog általános szabályait kell összevetni a határozatok közzlésére, valamint a határidők számítására vonatkozó rendelkezésekkel.

A nyomozó hatóság, illetve az ügyész határozata ellen a Be. 195. § (1) bekezdése, illetőleg a 228. § (1) bekezdése alapján is a közzléstől számított nyolc napon belül, míg az intézkedés vagy annak elmulasztása miatt a 196. § (1) bekezdése, illetőleg a 228/A. § (1) bekezdése alapján is a tudomásszerzéstől számított nyolc napon belül lehet panasszal élni.

A határidők számítására vonatkozóan a Be. 64. § rendelkezései kellő eligazítást nyújtanak, egyértel-

<sup>4</sup> Be. 70/B. § (8) bek., 73. § (9) bek., 135. § (2) bek., illetve 221/A. § (4) bek.

műen megállapítható, hogy a panasz nyolc napos határideje naptári napokban számítandó határidő, amelybe a kezdőnap nem számít bele. Az eljárásjogokban általánosnak mondható szabály az is, hogy ha a határidő utolsó napja munkaszüneti napra esik, akkor a határidő a következő munkanapon jár le.<sup>5</sup> Ugyancsak fontos jogszabályi rendelkezés az, miszerint a határidő megtartása vagy elmulasztása szempontjából – postai küldemény esetén – nem a hatósághoz érkezés, hanem a postára adás dátuma irányadó.<sup>6</sup> E szabályok további részletezése ehelyütt nem indokolt.

Összetettebb kérdés a határidő kezdőnapjának vizsgálata, amely kezdőnap a panasz vonatkozásában a „közlés”, illetve a „tudomásszerzés” időpontja. Valamely határozat közlésének az eljárásjogokban két alapvető formája ismert, a kihirdetés és a kézbesítés. A szóban történő kihirdetés esetén a közlés időpontja egyértelmű, annak igazolhatóságára pedig a közlést tartalmazó jegyzőkönyv vagy a jegyzőkönyvet helyettesítő jelentés szolgál.

A Be. 70. § (1) bekezdése alapján azonban a határozatok közlésének általános formája a nyomozás során a kézbesítés, amelynek ugyanezen törvényhely (1)–(9) bekezdései több formáját ismerik el. A kézbesítésnél továbbá figyelemmel kell lenni a hivatalos iratok postai kézbesítésének szabályaira,<sup>7</sup> illetőleg a Be. 70. §-ából kiolvasható kézbesítési vélelmekre, és a kézbesítési vélelem megdöntésének szabályaira.<sup>8</sup> Ezek különösebb magyarázatot nem igényelnek, jelentőségük annyiban mégis van, hogy az alaki jogerő utólagos áttörése teszik lehetővé, vagyis a hatóság a kézbesítési vélelem alapján megállapított jogorvoslati határidő lejártának napján (az alaki jogerő beálltakor) sem lehet teljesen biztos abban, hogy a döntését utólag eredményesen nem támadhatja meg a jogosult.

Ugyancsak problémás lehet a panasz előterjesztési határideje kezdőnapjának megállapítása az intézkedések, illetve azok elmulasztása esetén. Ha a jogosult az intézkedésnél jelen van, akkor nyilvánvalóan ez a tudomásszerzés időpontja. Hasonlóan egyszerű lehet a kezdőnap megállapítása akkor, ha a hatóság a panaszra jogosult jelenlétében mulasztja el az intézkedést. A jogosult távolléte esetén azonban körültekintően vizsgálni kell, hogy az intézkedésről vagy annak elmulasztásáról a panaszra jogosult mikor és milyen módon szerzett tudomást. Említésre méltó, hogy a Be. e tekintetben nem állapít meg

olyan jogvesztő határidőt, amely az intézkedés vagy mulasztás napjától számított bizonyos időtartam eltelté után kizárná a panaszjogot. Ennek különösen akkor lehet jelentősége, akkor okozhat nehézséget, ha a jogosult tudomásszerzésekor az eljárás már újabb szakba került vagy jogerősen befejeződött. Ilyen esetben a kérdéses intézkedés vagy mulasztás megpanaszolása helyett jószerével az intézkedés megismétlésének vagy pótlásának kezdeményezése (ha ez lehetséges egyáltalán), az eljárás befejezése után pedig az ügydöntő határozat rendes vagy rendkívüli jogorvoslattal történő megtámadása jöhet szóba, ha annak törvényi feltételei fennállnak.

Nem derül ki a törvény szövegéből az sem, hogy a tudomásszerzés időpontjaként kizárólag a hivatalos tudomásszerzést (hatóság általi értesítés, iratismentetés) kell figyelembe venni, vagy a nem hivatalos tudomásszerzés is elegendő lehet a panasz előterjesztési határidejének megindulásához. Ha a büntetőeljárás vitathatatlan kényszerjellegéből indulunk ki, akkor a jogorvoslati határidő megnyílásához meg kell követelnünk a hivatalos tudomásszerzést. Kérdéses azonban, hogy a hatóság mulasztása esetén mi tekinthető hivatalos tudomásszerzésnek, hiszen a hatóság nyilvánvalóan nem fogja saját mulasztásáról hivatalos úton tájékoztatni az érdekelt személyt. E körben tehát álláspontom szerint a jogorvoslati határidő megindulásához elegendő a jogosult nem hivatalos tudomásszerzése is, azonban ennek időpontját a hatóságnak kell „bizonyítania”, ha ez nem lehetséges, akkor ennek terhét a hatóság viseli – vagyis a panaszt nem tekintheti elkésettnek.

## A nem jogosulttól származó panasz

Szemben a törvényben kizárt panasz – törvénytörvény alapján is – jól körülhatárolható eseteivel, a nem jogosulttól származó panasz esetkörének meghatározása nagyobb feladatot ró a joggyakorlatra. Ennek oka a Be. szabályozási rendszerében rejlik, mivel a törvény – kevés kivételtől eltekintve – nem jelöli meg konkrétan az egyes határozatok vagy intézkedések, illetőleg az intézkedés elmulasztása miatt panasz tételére jogosultakat.

A Be. 195. § (1) bekezdésében és a 228. § (1) bekezdésében foglalt általános rendelkezések szerint a nyomozó hatóság, illetőleg az ügyész határozata ellen az élhet panasszal, akire nézve a határozat közvetlen rendelkezést tartalmaz. A 196. § (1) bekezdése és a 228/A. § (1) bekezdése szerint pedig a nyomozó hatóság, illetőleg az ügyész intézkedése vagy annak elmulasztása miatt az élhet panasszal, akinek jogait vagy érdekeit az közvetlenül sérti. Általános rendelkezésnek tekinthető a törvény 55. § (1) bekezdése is, amely alapján az, akinek a jogára vagy a jogos érdekére a büntetőeljárásban hozott határozat közvet-

<sup>5</sup> Vö. a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 103. § (4) bek., illetve a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 65. § (3) bek.

<sup>6</sup> Be. 64. § (4) bek.

<sup>7</sup> Vö. a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény 30. § (1)–(5) bek., illetve a postai szolgáltatások nyújtásának és a hivatalos iratokkal kapcsolatos postai szolgáltatás részletes szabályairól, valamint a postai szolgáltatók általános szerződési feltételeiről és a postai szolgáltatásból kizárt vagy feltelesen szállítható küldeményekről szóló 335/2012. (XII. 4.) Korm. rendelet 27–32. §§

<sup>8</sup> Be. 70/A. § (1)–(5) bek.

len hatással lehet, a határozat reá vonatkozó rendelkezése ellen – mint egyéb érdekelt – jogorvoslattal élhet.

Az előbbi általános rendelkezések mellett a Be. kifejezetten csak a sértett panaszjogát rögzíti az általa tett feljelentés elutasítása esetén, a nyomozást megszüntető ügyészi határozat ellen, valamint a vádemelés elhalasztása esetén, továbbá a központi államigazgatási szerv feljelentő panaszjogát az ügyész vagy a nyomozó hatóság feljelentést elutasító, a nyomozás részbeni mellőzéséről rendelkező, és a nyomozást felfüggesztő, illetve megszüntető határozata ellen.<sup>9</sup> Ezek mellett a Be. 195. § (2) bekezdéséből kiolvasható, hogy a feljelentő panasszal élhet a feljelentés elutasítása ellen, ha a bűncselekménynek sértettje.

A Be. 195. § (1) bekezdésében és a 228. § (1) bekezdésében megkívánt „valakire nézve közvetlen” rendelkezés mibenlétét a Be. Kommentár hosszasan taglalja, és – figyelmeztetve a határozatok tartalma gondos vizsgálatának szükségességére – az alábbi kategóriákat állítja fel. Az eljárást befejező határozatok, ha a bűncselekménynek van sértettje, a sértetti igény elbírálásáról közvetlenül rendelkeznek. Nyilvánvalóan közvetlen rendelkezést tartalmaznak valamely konkrét személyre nézve a kényszerintézkedéssel kapcsolatos határozatok, továbbá a vagyoni jogokat, érdekeket korlátozó vagy vagyoni kötelezettséget megállapító határozatok. Vannak továbbá olyan egyéb határozatok, amelyek közvetlen címzettje „félreanyagázzhatatlan”, mint például a tanúzási, szakértői vagy a tolmács mentességének meg nem adása vagy az elmeállapot megfigyelésének elrendelése.<sup>10</sup>

A gyakorlatban azonban gyakorta nem is az merül fel kérdésként, hogy valamely határozat valamely személyre nézve közvetlen rendelkezést tartalmaz-e, ez a kérdés a Kommentár előbb idézett rendszere alapján – különösen a terheltre, szakértőre, védőre és más, a sértettől különböző személyekre vonatkozó határozatok esetén – többé-kevésbé jól eldönthető. A nem jogosulttól származó panasz problémája leginkább a sértett esetében jelentkezik, és az anyagi jogban gyökerezik. Azt ugyanis a Be. rendelkezéseinek rendszere alapján általában el lehet dönteni, hogy valamely határozat ellen a sértett élhet-e panasszal, azonban a nehézséget nem ritkán annak eldöntése okozza, hogy kit tekintünk sértettnek, egyáltalán megjelenhet-e az adott eljárásban sértett. E vonatkozásban pedig a gyakorlat azt mutatja, hogy a panaszt bejelentő vagy bejelenteni szándékozó személyek szubjektív jogérzete nem feltétlenül áll összhangban a joggyakorlattal.

A gyakorlatban olyan tendencia mutatkozik, és ez következik a Kommentár hivatkozott megállapításaiból is, miszerint a Be. szerinti sértetti panaszjog az eljárás tárgyát képező bűncselekmény anyagi jog szerinti sértettjét illeti meg. Ennek megfelelően pél-

dául az okiratokkal kapcsolatos közbizalom elleni bűncselekmények esetén nem gyakorolhatja a büntetőeljárásban a sértetti jogokat az okirat „jogosultja”, mert a közbizalom elleni bűncselekménynek nem sértettje. Az azonban nyilvánvaló és emberileg könnyen megérthető igény e személy részéről, hogy magát közvetlenül is érintettnek, a bűncselekmény által sértettnek érzi.

A büntető eljárásjogi sértett-fogalom meghatározásának nehézségeit vizsgálva Kiss Anna arra is rámutat, hogy a jogalkotó mellett a jogtudomány is adós maradt e fogalom pontos kidolgozásával. További problémaként említi azokat a bűncselekményeket – példaként állítva a csalás tényállását –, amelyek esetében a passzív alany (csalásnál a megtévesztett személy) és a tényleges sérelmet szenvedő (csalásnál a károsult) személye elkülönülhet.<sup>11</sup>

E probléma végleges megoldását első lépésben az szolgálhatná, ha a Be. vagy legalább a kötelező erejű gyakorlat – a Kúria – kifejezetten és félreérthetetlenül kimondaná, hogy a büntetőeljárásban sértetti jogokat csak a bűncselekmény anyagi jogi értelemben vett sértettje gyakorolhat, vagy ellenkezőleg, hogy az eljárásjogi sértetti fogalom az anyagi joginál szélesebb is lehet. Utóbbi megoldás esetén azonban biztos támpontokat is kell adni a jogalkalmazók számára annak érdekében, hogy az eljárásjogi sértett-fogalom tartalma pontosan és országosan egységes módon legyen értelmezhető. Az anyagi jogi és eljárásjogi sértett-fogalom teljes azonosítása esetén pedig még mindig lehetséges a gyakorlat számára sem közömbös jogelméleti vitát folytatni az egyes bűncselekmények vonatkozásában arról – egyes tényállások esetekben akár a jelenleg kialakult gyakorlattól történő eltérés igényét is megfogalmazva –, hogy adott bűncselekménynek anyagi jogilag van-e személyi sértettje, vagy sem.

## Az indokolás nélküli elutasítás okainak találkozása

A panasz indokolás nélküli elutasítása három okának találkozása elvileg négy módon fordulhat elő – bármely két ok együttes megjelenése (3 eset), vagy mindhárom ok együttes fennállása esetén. Gyakorlati jelentősége azonban egyetlen esetnek mutatkozik.

Elvileg elképzelhető olyan eset, amikor a törvény konkrét rendelkezése alapján panasszal nem támadható határozatot, intézkedést vagy mulasztást olyan személy kifogásol, akit egyébként a panasz, intézkedés vagy mulasztás közvetlenül nem érint. Ez a tör-

<sup>11</sup> Kiss Anna: A sértett fogalma a büntetőeljárásban. In: Fenyvesi Csaba – Herke Csongor – Mészáros Bence (szerk.): Bizonyítékok. Tiszteletkötet Tremmel Flórián egyetemi tanár 65. születésnapjára. Studia iuridica auctoritate Universitatis Pécs publicata 139. PTE ÁJK, Pécs 2006. 287–290. o.

<sup>9</sup> Be. 198. § (1) bek., 198. § (2) bek., 225. § (5) bek., illetve 195. § (2a) bek.

<sup>10</sup> Berkes: i. m. 928–929. o.

vényben kizárt és a nem jogosulttól származó panasz találkozása. Logikailag azonban ez az eset kizárható, mivel a törvényben kizárt panasz előterjesztésének eleve nincs jogosultja. Eszerint tehát a panasz objektív kizártsága mint indokolás nélküli elutasítási ok megelőzi a szubjektív kizártságnak tekinthető esetet, a nem jogosulttól származást.

Az előbbi elgondolás alapján – bár elvileg elképzelhető, hogy valaki a panasszal nem támadható határozatot, intézkedést vagy mulasztást a közléstől, illetve a tudomásszerzéstől számított nyolcadik nap után támadja meg – ugyancsak logikailag kizárható a panasz kizártságának és elkészettségének találkozása. A törvényben kizárt panaszunk értelemszerűen nincs előterjesztési határideje, ezért a panasz objektív kizártsága mint elutasítási ok megelőzi az elkészettséget is.

A fenti logika mentén egyértelműen kijelenthető, hogy mindhárom indokolás nélküli elutasítási ok együttes találkozása is logikailag kizárható.

Gyakorlati szempontból a nem jogosulttól származó és az elkésztett panasz találkozása lehet érdekes. Az előbbiekben írtak alapján ugyanis e két ok fennálltának megállapítása – a panaszos közvetlen érintettségére, illetve a kézbesítés idejének meghatározására, a kézbesítési vélelmekre és az igazolási kérelem szabályaira figyelemmel – bizonyos fokú mérlegelést igényelhet a jogalkalmazó részéről. E vonatkozásban pedig a Be. 195. § (8) bekezdésében olvasható sorrend – amelyben az elkészttség megelőzi a nem jogosult általi előterjesztést – sem tűnik meghatározónak, mivel éppen az elkészttség esetén képzelhető el leginkább, hogy a panaszos a panaszában ezt az elutasítási okot utóbb – igazolási kérelemmel – annulálja. Ezért az elkésztésre akkor célszerű hivatkozni, ha már elutasítási ok – lényegében a nem jogosulttól származás – nem áll fenn.

Mitöbb, ha a nem jogosulttól származó panaszt mint szubjektíve kizárt jogorvoslatot fogjuk fel, abból éppen arra a következtetésre kell jutnunk, hogy a nem jogosulttól származás mint indokolás nélküli elutasítási ok meg kell, hogy előzze a panasz elkésztését. Hasonlóan ugyanis a törvényben kizárt és az elkésztett panasz találkozásánál írtakhoz, itt is kijelenthetjük, hogy előterjesztési határideje eleve csak olyan panaszunk lehet, amely – sem objektíve, sem szubjektíve – nem kizárt.

A fentiek alapján a törvényben kizárt panasz esetében nem kell vizsgálni, hogy a támadott határozat, intézkedés vagy mulasztás a panaszt közvetlenül érinti-e, és azt sem, hogy a panasz – megengedhetősége esetén – határidőben előterjesztettnek minősül-e. Ugyancsak nem kell vizsgálni a nem jogosulttól származó panasz esetleges elkésztését. A panasz előterjesztésére való jogosultság ugyanis formai oldalról az alábbi logikai lépésekben vizsgálható: először – van-e helye panaszunk; másodszer – a jogosult terjesztette-e elő a panaszt; harmadszer – időben történt-e a panasz előterjesztése.

## A halaszthatatlan nyomozási cselekménnyel szembeni panasz

A Be. 195. § (8) bekezdése mondja ki, hogy a törvényben kizárt, az elkésztett és a nem jogosulttól származó panaszt indokolás nélkül el kell utasítani. Ezt közvetlenül megelőzően, a 195. § (7) bekezdésében rögzítette a jogalkotó, hogy a halaszthatatlan nyomozási cselekmény elleni jogorvoslatra a 195. § (1)–(4) bekezdéseinek rendelkezéseit kell alkalmazni. Felmerülhet a kérdés, vajon van-e helye a halaszthatatlan nyomozási cselekmény elleni panasz indokolás nélküli elutasításának.

A 195. § (7) bekezdésének szóhasználata látszólag azt jelenthetné, hogy a 195. § rendelkezései közül kizárólag a konkrétan megjelölt (1)–(4) bekezdések alkalmazhatók a halaszthatatlan nyomozási cselekmény elleni panaszra. A jogszabály szerkezetéből azonban nyilvánvaló, hogy a jogalkotó a meg nem jelölt (5)–(6a) bekezdések figyelmen kívül maradását kívánta hangsúlyozni. Ehhez képest a (8) bekezdésben foglalt, az indoklás nélküli elutasítást kimondó rendelkezés nyilvánvalóan alkalmazandó a halaszthatatlan nyomozási cselekmény elleni panaszra. Ettől eltérő jogalkotói szándék esetén a jelenlegi (7) és (8) bekezdések fordított sorrendben szerepelnének a jogszabály szövegében.

## Az indokolás nélküli elutasításról rendelkező határozat dilemmái

Ha arra teszünk kísérletet, hogy a törvényben kizárt, elkésztett vagy nem jogosulttól származó panaszt elutasító határozat szükséges formai és tartalmi kelleit meghatározzuk, akkor az előbbiekben ismertett jogszabályi rendelkezések és gyakorlati kérdések közül az alábbiakat kell feltétlenül figyelembe vennünk.

Először: a Be. 195. § (8) bekezdése értelmében a törvényben kizárt, elkésztett vagy nem jogosulttól származó panaszt formálisan el kell utasítani, amely kötelezettség teljesítése mellett – ha a panasz egyébként alapos – az ügyésznek legfeljebb arra van lehetősége, hogy a Be. 28. § (4) bekezdésének c) pontja alapján hivatalból felülvizsgálja a támadott határozatot.

Másodszer: a Be. 195. § (8) bekezdéséből következik az is, hogy a panasz elutasításának indokolás nélkülsége nem lehetőség, hanem kötelezettség.

Harmadszer: nem minden esetben magában értendő – különösen a laikus ember számára –, hogy valamely határozat, intézkedés vagy mulasztás miatti panasz indokolás nélkül elutasítható és elutasítandó-e.

Negyedszer: A Be. 169. § (2) bekezdése meghatározza a nyomozó hatóság és az ügyész határozatainak, míg a 258. § (1)–(3) bekezdései a bíróság határozatainak tartalmi kellékeit. Míg azonban a 259. § (1) bekezdése a bírósági határozatokra nézve pontosan megjelöli az úgynevezett rövidített indokolás tartalmi elemeit, addig a nyomozó hatóság és az ügyész határozatai esetében ilyen kategorikus szabály a törvényben nem található; a jogalkotó tehát nem mondja meg, hogy pontosan mit kellene érteni a panasz indokolás nélküli elutasításán.

Ötödször: a törvényben kizárt, elkésett vagy nem jogosulttól származó panasz indokolás nélküli elutasítása az alapjogi szintű jogorvoslati jogon, valamint a hatóságok alapvető szintű tájékoztatási és indokolási kötelezettségén keresztül az érintettek (panaszosok) alapvető eljárási jogait érintő jelenség, amelyet ennek megfelelő körültekintéssel kell értelmezni és alkalmazni.

## Az indokolás nélküli elutasításról rendelkező határozat lehetséges formái

Az előbbi kérdések, dilemmák alapján, a Be. 169. § (2)–(3) bekezdéseit szem előtt tartva megkísérelhetjük meghatározni a törvényben kizárt, elkésett vagy nem jogosulttól származó panaszt elutasító ügyészi vagy felettes ügyészi határozat formai-tartalmi elemeit.

A 169. § (2) bekezdése alapján a határozat rendelkező része tartalmazza a rendelkezés címzettjét, az eljáró hatóság és az ügy megjelölését, az érdemi rendelkezést és az ezt megalapozó jogszabályhelyeket, valamint a jogorvoslati tájékoztatót. A (3) bekezdés fogalmazza meg a határozat tényszerű és okszerű indokolás követelményét.

E jogszabályhely alkalmazása az ügyészi gyakorlatban általában azt jelenti, hogy a határozat fejléce tartalmazza az eljáró ügyészség megjelölését és újabban elérhetőségét, valamint az ügyszámot. Ezt követi egyfajta címként a „határozat” megjelölés esetleg annak tartalmára utalással, majd a rendelkező rész tartalmazza az ügy megjelölését az eljárás tárgyát képező cselekmény minősítésével, az eljárás alá vont személlyel és a nyomozó hatósági ügyszámmal, a konkrét rendelkezést az alkalmazott jogszabályi szakaszok megjelölésével, majd a jogorvoslati tájékoztatót. A rendelkező részben tehát a jogszabály szövegét a határozat nem, vagy csupán a rendelkezés által feltétlenül megkívánt, a jogcímet tükröző mértékben veszi át. A panasz elutasítása esetén például annak okát (alaptalan, törvényben kizárt, elkésett, nem jogosulttól származó) szokás röviden megjelölni.

A rendelkező rész után következik az „indokolás” megjelölés, majd a tartalmi indokolás, amely általá-

ban a jogszabály rendelkező részben hivatkozott szövegrészének megjelölését, majd annak kifejtését tartalmazza, hogy a határozati rendelkezéssel érintett jogi helyzet (történeti tényállás) miért felel meg a hivatkozott jogszabályhelynek (törvényi tényállásnak).

Mindezek alapján a panaszt indokolás nélkül elutasító határozat szerkezete alapvetően három formát ölthetne, amelyek közül azonban a gyakorlat egységessége érdekében helyes lenne egyet kiválasztani, és következetesen alkalmazni.

A legkézenfekvőbb megoldásnak az látszik, ha a panasz indokolás nélküli elutasítását úgy értelmezzük, hogy a határozat csak a Be. 169. § (2) bekezdésében foglalt fejlécezt és rendelkező részt, valamint a keltezését tartalmazza, tehát hiányzik belőle az „indokolás” megjelölés és a tartalmi indokolás, vagyis a Be. 195. § (8) bekezdésének szövegszerű idézése és annak magyarázata, hogy az elutasított panasz miért törvényben kizárt, elkésett vagy nem jogosulttól származó. Ez nyilvánvalóan megfelelne az indokolás nélküliség szó szerinti követelményének, garanciális okokból azonban aligha fogadható el, mivel a hatóság tájékoztatási-indokolási kötelezettségének kiüresedését jelenti. Önmagában az, hogy a határozat rendelkező része megjelöli a bárki számára hozzáférhető törvény (a Be.) 195. § (8) bekezdését, és a tényleges rendelkezésben egyetlen szóban feltüntetésre kerül az indokolás nélküli elutasítás három lehetséges okának valamelyike, nem garantálja azt, hogy a határozat címzettje, a panaszos megértse a határozatban foglalt rendelkezést, ennek követelményétől pedig még a panasz indokolás nélküli elutasítás esetén sem lehet eltekinteni.

Itt érdemes visszautalni a törvényben kizárt, az elkésett és a nem jogosulttól származó panasz értelmezési kérdéseiről kifejtettekhez. Még a legegyszerűbb megítélésű, törvényben kizárt panasz esetén is alapvető követelmény annak kifejtése a határozatban, hogy a törvényben kizárt panaszt indokolás nélkül el kell utasítani, illetve hogy a panaszos által előterjesztett jogorvoslat milyen határozat vagy intézkedés ellen irányult, és ez a jogorvoslat a Be. mely szakasza alapján minősül kizárt panasznak. Az elkésett panasz esetén minimális követelmény a közlés vagy tudomásszerzés időpontjának, vagyis a jogorvoslati határidő megnyíltának, illetve a jogorvoslati határidő leteltének és a panasz előterjesztési dátumának megjelölése. A legkényesebbnek tekinthető esetben, a nem jogosulttól származó panasznál pedig garanciális jellegű igény, hogy a hatóság tájékoztassa a panaszost arról, hogy miért nincs panaszjoga. Ha ezek a tájékoztatások, indokolások elmaradnak, akkor utólag nehézkessé válik annak vizsgálata is, hogy a hatóság milyen alapon alkalmazta a Be. 195. § (8) bekezdését, és ez az eljárása törvényes volt-e.

Az előbbi megoldási lehetőség ellentmondásainak feloldását szolgálhatja az a praktikus válasz, hogy a panaszt indokolás nélkül elutasító határozat Be. 169. § (2) bekezdése szerinti rendelkező részét kö-

## A lehetséges megoldás

vetően az ügyész tüntesse fel azokat a tényeket és jogi indokokat, amelyek alapján a panaszt indokolás nélkül el lehet és kell utasítani, azonban e tényleges indokolás előtt ne tüntesse fel az „indokolás” megjelölést. Ez a megoldási lehetőség jobban megfelel a tisztességes eljárás és a jogbiztonság követelményének, de valójában csak formálisan felel meg az indokolás nélkülség követelményének.

E látszattmegoldás formális jellegét felismerve egy friss ügyészségi iránymutatás a panasz indokolás nélküli elutasításához annyi megjegyzést fűz, hogy az indokolás nélküli elutasítás kötelezettsége nem jelenti azt, hogy a panaszt elutasító határozatban ne lehetne feltüntetni az „indokolás” megjelölést. Erre tekintettel a harmadik megoldási lehetőség az, hogy a határozatban az „indokolás” megjelölés alatt feltüntetésre kerül a Be. 195. § (8) bekezdése, majd az ügyész (felettes ügyész) röviden kifejti, hogy a benyújtott panasz miért törvényben kizárt, elkésett vagy nem jogosulttól származó.

Annyiban bizonyosan igaza van azoknak, akik ezt a megoldást javasolják, hogy egy határozat nem attól lesz indokolt, hogy formálisan szerepel-e benne az „indokolás” kifejezés. Amit azonban e cím alatt – az eljárás tisztességének és a jogbiztonságnak említett követelménye miatt – fel kell tüntetni, az tartalmilag mindenképpen indokolásnak minősül. Ezzel a megoldással szemben tehát két kritikai észrevétel tehető. Egyfelől, ha a törvényben kizárt, elkésett vagy nem jogosulttól származó panaszt elutasító határozat rendelkező részét követően feltüntetésre kerül az „indokolás” megjelölés, majd az ügyész (felettes ügyész) az alkalmazott jogszabályhelyeket és a történeti tényállás ezeknek való megfelelését rögzíti, akkor a határozat lényegében mindenben megfelel a Be. 169. §-a szerinti indokolt határozat tartalmi és formai követelményeinek, vagyis nem indokolás nélküli határozat. Másodszer – és ez szörszálhasogatásnak tűnhet, valójában azonban a szakmai igényesség kérdését veti fel –, nem tűnik elegáns megoldásnak az, ha egy határozat az „indokolás” cím alatt éppen azt fejti ki, hogy a panaszt miért kellett indokolás nélkül elutasítani.

A másodikként és harmadikként elemzett megoldási javaslatoknak elképzelhető egy további változata, amely megkísérli feloldani a tartalmi és formai önellentmondást azzal, hogy a határozatban akár feltüntetésre kerül az „indokolás” cím, akár hiányzik az, de a tartalmilag indokolásnak minősülő részben a Be. 195. § (8) bekezdésének azt a kitételét, miszerint a panaszt „indokolás nélkül” kell elutasítani, nagyvonalúan mellőzi. Ez azonban egyfelől a törvényszöveg meghamisítását jelentené, másfelől értelmetlen is, mivel a törvény rendelkezése attól függetlenül létezik, hogy azt szó szerint adja-e vissza a határozat.

Amint az előbbieken kifejtésre került, a panasz indokolás nélküli elutasítása formai szempontból több értelmezés szerint lehetséges. Ezek között azonban aligha található olyan megoldás, amellyel szemben nem vethető fel kritikaként vagy a megoldás pusztán formális jellege vagy a magasabb szintű, jogelvi, alapelvi követelmények határainak feszegetése, esetleg az önellentmondás látszata. A jelenlegi jogszabályi és a gyakorlat által szabott értelmezési környezetben azonban logikailag e három főbb irányvonal közül választhatunk – és kell választanunk. Formális jellege ellenére pedig a másodikként kifejtett alternatíva tűnik a legkevésbé elhibázottnak.

A tisztességes eljárás és a jogbiztonság követelménye bizonyosan nem engedheti meg azt a megoldást, amelyben a határozat csak a sommás rendelkezést tartalmazza, és nem mondja meg, hogy az ügyész (felettes ügyész) a panaszt miért tekintette törvényben kizártnak, elkésettnek vagy nem jogosulttól származónak. A harmadik megoldás pedig egyrészt azt a látszatot kelti, hogy a Be. 195. § (8) bekezdése a gyakorlatban kivitelezhetetlen, üres és ekként felesleges rendelkezés, amely nyilvánvalóan nem megengedhető törvényértelmezés. A jogalkotónak bizonyosan volt valamilyen célja a panasz indokolás nélküli elutasításának intézményesítésével. Másrészt, a jogalkalmazó megítélését aligha érinti pozitívan, ha a törvény alapján indokolás nélküli határozatot tartalmilag és formailag is teljes indokolással lát el, amelyben egyébként azt is közli, hogy a törvény kizárja e határozat indokolását.

Hosszabb távon azonban – és akár a jogszabály módosításával vagy a leendő új eljárási törvényben – az jelentheti a megoldást, ha a jelenleg a Be. 195. § (8) bekezdésében foglalt szabályban nem az indokolás teljes formális és/vagy tartalmi mellőzésének kötelezettségét látjuk és követeljük meg a jogalkalmazótól, csupán arra vonatkozó megerősítést és elvárást, hogy a jogalkalmazó a törvényben kizárt, elkésett vagy nem jogosulttól származó panasz elutasítása esetén nem bocsátkozzon annak vizsgálatába és indokolásába, hogy a panaszt – e három elutasítási ok hiányában – egyébként hogyan kellene elbírálni, az alapos-e vagy sem. Arra ott van a Be. 28. § (4) bekezdésének c) pontja által biztosított hivatalból történő felülvizsgálat lehetősége.

Összegezve e megállapításokat, úgy vélem, a Be. 195. § (8) bekezdésének helyes jelentése – és ez a jogalkotó számára is megfontolandó lehetne – az: *A törvényben kizárt, elkésett vagy nem jogosulttól származó panaszt elutasító határozat indokolásában kizárólag az elutasítási ok fennálltát kell – tényszerűen és okszerűen – indokolni.* ■