

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-634/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Berkes Lilla

Az eljárás megindulása

A panaszos azért fordult Hivatalomhoz, mert a tulajdonába tartozó ingatlanon 2013. december 29-én, az éjjeli órákban jövedéki ellenőrzést tartott a Nemzeti Adó- és Vámhivatal. A beadványban foglaltak szerint a panaszos kiabálásra ébredt, felszólították, hogy jöjjön ki, öltözzön fel és engedje be az ellenőröket, akik átkutatták az udvart, a garázst és az épületet is, de végül nem találtak semmit. A panaszos megkérdezte, hogy a tőle különélő felesége lehet-e hatósági tanú, azonban elutasító választ kapott, majd a felesége ingatlanán is elvégezték a jövedéki ellenőrzést. A panasz kapcsán felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszaállítás gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot folytattam, amely során megkerestem a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Észak-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága Jogi, Törvényességi és Felülellenőrzési Osztályát.

A megállapított tényállás

1) A hatóság az alábbi tájékoztatást adta megkeresésemre.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal Észak-alföldi Regionális Bűnügyi Igazgatósága (a továbbiakban: Bűnügyi Igazgatóság) tájékoztatása szerint 2013. december 28-án a hajnali órákban Jánd település térségében egy ezüstszürke színű kisbusz, amely nagy valószínűséggel cigarettát szállított, kivonta magát a közúti ellenőrzés alól. A kisbusz 2013. december 29-én is a nyomozók figyelmébe került, ezért a Bűnügyi Igazgatóság indokoltnak látta az azonnal kapcsolatfelvételt a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Vám- és Pénzügyőri Igazgatóságával (a továbbiakban: Pénzügyőri Igazgatóság). A Pénzügyőri Igazgatóság járőrei 19 óra 40 perckor tájékoztatták a szolgálatirányító ügyeletest, hogy Kisar község felől közlekedik egy Skoda Superb típusú személygépkocsi, mögötte pedig egy ezüstszürke „Mercedes Vito” típusú kisbusz, amely valószínűleg cigarettát szállít. A szolgálatirányító értesítette a helyi rendőrjárőröket, hogy tartóztassák fel a járműveket. A rendőrjárőr kb. 30 percet tartózkodott a Kraszna hídon, de nem látta a fenti járműveket, így azok feltartóztatására nem került sor.

A járműveket 21 óra 20 perctől a Pénzügyőri Igazgatóság járőrei is figyelték Kisarban, azok azonban öelőttük sem haladtak el. A járőrök a megfigyelés alatt ellenőrzés alá vontak egy Volkswagen Vento típusú személygépkocsit, amely az ellenőrzését megelőzően többször elhaladt a járőrök mellett. A gépjármű sofőrje elmondta, hogy korábban két gépkocsit, egy VW Transportert és egy Skoda Superb-t előzött meg, amikor az előzés közben a Skoda veszélyesen megközelítette és a jobb oldali visszapillantó tükrét letörte.

Ezt követően 23 órakor egyeztettek a Pénzügyőri Igazgatóság és a Bűnügyi Igazgatóság munkatársai. Az egyeztetés eredményeképpen a Pénzügyőri Igazgatóság olyan információk birtokába jutott, amelyek szerint a panaszos ingatlanán, valamint a fia ingatlanán adózatlan cigaretta található, valamint az egyik ingatlanon fellelhető egy szürke színű Volkswagen típusú kisbusz is, amelyet a cigaretta szállítására használtak. Felmerültek olyan információk is, hogy ez a jármű azonos azzal, amelyik az előző napon kivonta magát a közúti ellenőrzés alól Jánd térségében, és akkor is nagy valószínűséggel cigarettát szállított.

A Bűnügyi Igazgatóság értesítése alapján a Pénzügyőri Igazgatóság Rendészeti és Ügyeleti Osztályának vezetője szóban utasította az ügyeletes személyt a megadott helyszíneken a jövedéki ellenőrzés lefolytatásának elrendeléséről szóló végzések elkészítésére.

A végzések alapján került sor a panaszos és a fia által használt ingatlanokon a jövedéki ellenőrzés lefolytatására. Az éjszakai órákban történő ellenőrzést – a fentieket figyelembe véve – az indokolta, hogy a kapott információk alapján az ellenőrzés nem tűrt halasztást. Az ellenőrzést végzők jelentései szerint először a panaszos által használt ingatlanhoz mentek. Csengőt nem találtak, ezért a szolgálati gépjármű kürtjét, majd „(...) itt a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, kérjük, jöjjön ki!” felszólítást használták, és megvárták, amíg a panaszos kijön az épületből. Az eljárók szolgálati igazolvánnyal igazolták magukat és felszólították, hogy öltözzön fel, mert hálórúhában volt, és addig kint megvárták. Két perc elteltével a panaszos kijött az ingatlanból, részére a végzést átadták, amelyet fel- és elolvasás után aláírt, egy példányát átvette és hozzájárult az ellenőrzéshez, az ellenőrzés során végig együttműködő volt. Sérelmezte ugyan, hogy miért az éjszakai órákban kerül sor az ellenőrzésre, de a jegyzőkönyvben rögzített nyilatkozata szerint nem élt panasszal az eljárók vagy az eljárás ellen és kárt sem szenvedett.

A jövedéki ellenőrzés lefolytatását a panaszos esetében is külön végzéssel rendelték el és az erről szóló végzést az ő részére is kézbesítették. Az ellenőrzés során ezen az ingatlanon sem találtak csengőt az eljárók, ezért ismét a szolgálati gépjármű kürtjét használták, majd ugyanazon felszólítás hangzott el, mint édesapja esetében. A panaszos fia kijött az ingatlanból és itt is lefolytatták az ellenőrzést. Az ellenőrzés során jelen volt az édesanyja (a panaszos felesége) és testvére is. A panaszos fia által használt ingatlanon a járőrök találtak egy hatósági jelzés nélküli Volkswagen Transporter típusú járművet. A jármű az alvázszáma alapján Magyarországon nem került forgalomba és nem állt körözés alatt. A panaszos fia a jármű eredetére vonatkozóan semmilyen okmányt nem tudott bemutatni, annak ellenére, hogy azt magáénak vallotta.

Az ingatlanokról, illetve a mikrobuszból adózatlan jövedéki termék nem került elő. A jármű rakterében azonban találtak egy, a cigaretta szállítására, tárolására használt mesterkarton csomagolás darabot.

Az éjszakai órákra tekintettel hatósági tanú egyik ellenőrzés során sem állt rendelkezésre. Az ellenőrzések során a panaszos, illetve fia jelent volt. Panasszal, kifogással a jegyzőkönyvek tanúsága szerint nem éltek, ilyen tartalmú nyilatkozatot nem tettek. A panaszos felesége és gyermekei nem lehetettek hatósági tanúk, mert a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 55. § (4) bekezdése alapján az ügyfél hozzátartozója nem lehet hatósági tanú.

2) A panaszos 2013. december 30-án személyesen tett panaszt a Pénzügyőri Igazgatóságnál. A felvett jegyzőkönyv szerint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Észak-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága (a továbbiakban: Főigazgatóság) a panaszt az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Eutv.) szerinti panasznak minősítette.

A panaszos elmondta, hogy az ellenőrök sáros cipőjükkel végigjárták az értékes szőnyegét, hatósági tanú az ellenőrzés során nem volt jelen, a felesége sem lehetett hatósági tanú, nem tudja, hogyan jutottak be az udvarára az ellenőrök, amikor zárva volt a kapu. Sérelmezi, hogy a fiának és a lányának is végig kellett szenvednie az ellenőrzést, mely az egész családod megviselte pszichológiailag. Lányát korábban epilepsziával kezelték évekig, reméli, hogy nem fog az eset után visszaesni.

A Főigazgatóság a panaszt kivizsgálta, arra 2013. január 10-én kelt levelében az alábbi választ adta.

A panaszt a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény 1. § (2) bekezdése alapján panasznak minősítették. A jövedéki ellenőrzés lefolytatására a kézbesített végzés alapján került sor.

A jövedéki ellenőrzés azonnali, halasztást nem tűrő, éjszaka történő lefolytatására azért került sor, mert olyan, jövedéki törvénysértés elkövetésére utaló információk jutottak a NAV tudomására, amelyek ezt indokolták tették. Az ellenőrzés lefolytatására a hazai jogszabályi környezet adja meg a lehetőséget. A vámhatóságok a hatályos rendelkezésekben megállapított feltételeknek megfelelően helyszíni ellenőrzést végezhetnek, amennyiben a jövedéki jogszabályok megfelelő alkalmazása, illetve az adózatlan jövedéki termékek felderítése azt indokolja. Az ellenőrzés végrehajtásának módját tekintve a válasz a már fent is ismertetettek tartalmazta. A hatósági tanúk hiányára a levél nem reagál. A kellemetlenségért a panaszos elnézését kérték, egyúttal kérték a döntés szíves elfogadását.

Érintett alapvető jogok

- A magánszférához való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.”* [Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés]
- A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog: *„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.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
- Panaszjog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”* (Alaptörvény XXV. cikk)
- Jogorvoslathoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”* [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény (A továbbiakban: NAVtv.)
- a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 2003. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Jöt.)
- az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Eutv.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Panasztv.)

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés f) pontja szerint központi államigazgatási szerv a kormányhivatal. Ugyanezen szakasz (4) bekezdése szerint kormányhivatal a Nemzeti Adó- és Vámhivatal.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellátó kormányhivatal. A NAV felügyeletét a miniszterelnök által kijelölt miniszter (a továbbiakban: kijelölt miniszter) látja el. A 13. § (6) bekezdés a) pontja szerint a NAV jövedéki igazgatási jogkörében végzi a jövedéki jogszabályokban meghatározott jövedéki adóztatással, ellenőrzéssel kapcsolatos feladatokat.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a NAV és annak területi szervei az Ajbt. szerinti hatóságnak minősülnek. A jogorvoslathoz való jog kimerítése kapcsán megjegyzem, hogy a jövedéki ellenőrzés ellen nincs helye jogorvoslatnak, csak panasznak. Mindezek alapján hatásköröm a panasz kivizsgálására fennáll.

Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

1) Az Alkotmánybíróság korábban az emberi méltósághoz való jogból vezette le a magánszféra védelméhez való jogot, mely az egyén autonómiájának védelmére szolgáló olyan alapjog, amely az ember veleszületett méltóságából ered, amelynek tehát az általános személyiségi jog – az emberi méltósághoz való jog – szubszidiárius alapjoga. [56/1994. (XI. 10.) AB határozat]

A „magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek”. [36/2005. (X. 5.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy „a magánlakás sérthetlenségéhez való alapjog az emberi méltósághoz való jog, mint általános személyiségi jog alkotóelemeinek egyik, az Alkotmány által nevesítetten biztosított alakzata, amely a magánszféra egyik jelentős összetevőjének sérthetlenségét alapozza meg. A magánlakás sérthetlenségéhez való alapjog a védett tárgykörben a kívülállók bizonyos zavaró, beavatkozó, sértő megnyilvánulásaitól való mentességre és a mentesség állami védelmére jogosít”. [1115/B/1995. AB határozat] Ugyanakkor a nyomós közérdekre tekintettel a magánszférához való jog korlátozható [56/1994. (XI. 10.) AB határozat].

Az Alaptörvény immár önállóan nevesíti e jogot. A rendelkezéshez fűzött indokolás szerint a magánélet és otthon sérthetlensége elsősorban az állam jogalkotási kötelezettsége által védelmezhető, amelynek eszköze a polgári jog, illetve a büntetőjog lehet. Ilyen a magánlaksértés tényállása a büntető- és a szabálysértési jogban, vagy szintén a magánlakás megsértése kapcsán a birtokháborítás esetei, valamint a jó hírnév védelmét szolgáló személyiségvédelmi eszközök. De itt említhetők azok a szabályok is, amelyek megfelelő garanciák mellett teszik lehetővé a magánlakásba történő belépést, mint a házkutatás, titkos információgyűjtés vagy a hatósági ellenőrzés szabályrendszere, illetve a nemzetbiztonsági hivatalok jogkörei, amelyek a magán- vagy családi élet sérthetlenségét jogszerűen korlátozzák.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését követően a magánszférához való jog kapcsán utalt arra, hogy a korábbi határozatai e körben is hivatkozhatóak, kiemelte továbbá, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánszférához való jog és az Alaptörvény II. cikke által garantált emberi méltósághoz való jog között különösen szoros a kapcsolat. Az Alaptörvény II. cikke megalapozza a magánszféra alakítása érinthetetlen területének védelmét, ami teljesen ki van zárva minden állami beavatkozás alól, mivel ez az emberi méltóság alapja. Az Alaptörvény értelmében a magánszféra védelme azonban nem szűkül le az Alaptörvény II. cikke által is védett belső vagy intimszférára, hanem kiterjed a tágabb értelemben vett magánszférára (kapcsolattartás), illetve arra a térbeli szférára is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik (otthon). Ezen túlmenően önálló védelmet élvez az egyén életéről alkotott kép is (jó hírnévhez való jog). [32/2013. (XI. 22.) AB határozat]

2) A közigazgatási eljárások tisztességességének követelményét az Alkotmány a magánszférához való joghoz hasonlóan szintén nem nevesítette, az alatt a tulajdonképpeni tisztességes eljárást és összetevőit, másrészt pedig a közigazgatási eljárás tisztességességét értette. E körben kimondta, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, a törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság a 60/2009. (V. 28.) AB határozatban a közigazgatási eljárással szemben elvárásként fogalmazta meg, hogy a hatóság eljárása során a tisztességes eljáráshoz való jognak, mint alapvető követelménynek maradéktalanul eleget tudjon tenni. Ki kell emelni, hogy tisztességes közigazgatási eljáráshoz való jog alatt olyan közigazgatási alapelveket kell érteni, amelyek az eljárási jog vonatkozásában fogalmazzák meg bizonyos követelményeket, és nem csupán azt biztosítják, hogy a végrehajtó hatalom a jog alá rendelten működjön, hanem azt is, hogy kiszámíthatóan, hatékonyan és tisztességesen járjon el. Ilyen követelmény különösen a meghallgatáshoz való jog, az ésszerű időtartam, az indokolási kötelezettség, valamint a jogilag korlátozott mérlegelési jogkör.

Az Alkotmánybíróság 2/2000. (II. 25.) AB határozatában kifejtette, hogy a közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvénysértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye. A közigazgatási jogalkalmazás során hozott határozatok tekintetében az eljárásjog intézményrendszerének a jogállamiságból fakadó mindkét követelmény, a közigazgatási határozatok törvényessége és a jogbiztonság követelményének érvényesülését egyaránt biztosítani kell.

Az Alaptörvény hatályba lépésével immár önálló jogként, önálló követelményként is megjelent a hatósági eljárások tisztességességének követelménye, mely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, a hatóságok pedig törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Ugyanakkor a korábbi, fent hivatkozott döntésekben megállapított követelmények továbbra is irányadóak, ahogyan azt a 14/2013. (VI. 17.) AB határozat is kimondta.

3) A panaszjog alapján bárki jogosult az illetékes állami szervhez panasszal fordulni. Az illetékes állami szervre a panaszjog azt a kötelezettséget hárítja, hogy tegye lehetővé (vagyis ne akadályozza) az előterjesztést, továbbá érdemben bírálja el a panaszt. Az Alkotmánybíróság ugyanis a 72/1995. (XII. 15) AB határozatában a jogbiztonság elemeként kiemelte, hogy a közigazgatás alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, vagyis a hatáskörébe tartozó ügyben, illetékességi területén az erre megszabott időben érdemi döntést hozzon. Mindez irányadó a panasz elbírálása kapcsán is.

4) A jogorvoslathoz való jog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez, vagy ugyanazon szervben belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. [5/1992. (I. 23.) AB határozat] Jogorvoslattal közhatalmi jellegű döntésekkel szemben lehet élni, tárgya az olyan jogsértő (sérelemes) döntés, amely az államot képviselő valamely szerv eljárásának eredményeként született. (1129/B/1992. AB határozat)

Azt, hogy valamely állami vagy nem állami szerv döntése hatóságának minősül-e a jogorvoslathoz való jog szempontjából, csak a konkrét szabályozási környezetre tekintettel lehet eldönteni [37/2005. (X. 5.) AB határozat].

A jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a hatóságok érdemi, ügydöntő határozatai tekintetében tegye lehetővé a valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét [5/1992. (I. 30.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság állandósult gyakorlata értelmében a jogorvoslathoz fűződő jog azt kívánja meg, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni. [22/2013. (VII. 19.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság szerint a jogorvoslat biztosításának követelménye az érdemi határozatokra vonatkozik. Annak vizsgálata során, hogy mely döntés minősül ilyennek, a döntés tárgya és a személyre gyakorolt hatása a meghatározó, vagyis az, hogy az érintett helyzetét, jogait a döntés lényegesen befolyásolta-e [1636/D/1991. AB határozat, 5/1992. (I. 30.) AB határozat]. Az alkotmánybírósági eljárásban a jogorvoslathoz való alapvető jog szempontjából valamely döntés érdemi, ügydöntő volta a tételes jogok által ilyennek tartott döntésekhez képest viszonylagos: a vizsgált döntés tárgya és személyekre gyakorolt hatása által meghatározott [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 109.].

A jogorvoslathoz való jog alapjog gyakorlásakor érdemi határozatnak minősülhetnek kivételesen nem ügydöntő határozatok is [114/2010. (VI. 30.) AB határozat] A jogorvoslathoz való jogból, mint alapjogból az adott hatósági döntés ellen biztosított rendes jogorvoslati eszközök igénybevétele következik (1319/B/1993. AB határozat).

Az ügy érdeme tekintetében

A jövedéki ellenőrzés szabályozása és a jogorvoslat kérdése

A Jöt. 3. § (2) bekezdés g) pontja szerint a dohánygyártmány jövedéki termék, a 96. § (1) bekezdés a) pontja értelmében pedig a cigaretta dohánygyártmánynak minősül, vagyis jelen esetben alkalmazhatóak a Jöt. rendelkezései.

A Jöt. a jövedéki ellenőrzésre vonatkozó szabályok között, 111. § (3) bekezdésben kimondja, hogy a (2) bekezdés a) pontjában foglalt esetben a helyiségbe való belépést és az ott folytatott ellenőrzést két hatósági tanú jelenlétében, magánlakás esetén továbbá az ellenőrzött személy kíméletével, lehetőleg nappal kell végrehajtani. A vámhatóság az intézkedésről jegyzőkönyvet vesz fel. A jegyzőkönyvben rögzíti az intézkedés során megállapított tényeket, illetve a hatósági tanúk azonosításához szükséges adatokat. A hivatkozott (2) bekezdés a) pontja szerint a vámhatóság az olyan jövedéki termék felderítése érdekében, amely után az adót nem fizették meg, az illetékes vámhatóság vezetőjének végzése alapján beléphet és ellenőrzést folytathat az olyan helyiségben, amelyről azonosított és ellenőrzött forrásból beszerzett adatok, a tevékenység folytatásának körülményei alapján valószínűsíthető, hogy ott ásványolajat, kereskedelmi mennyiségű egyéb jövedéki terméket tartanak, tárolnak vagy jövedéki terméket adóraktári engedély nélkül állítanak elő, illetve adózatlan jövedéki terméket jogellenesen raktároznak.

Jövedéki ellenőrzés folytatható tehát:

- jövedéki termék esetén,
- amely után nem fizettek adót,
- végzés alapján,
- olyan helyiségben, amely esetében valószínűsíthető, hogy ott:
 - a) kereskedelmi mennyiségű jövedéki terméket tartanak, tárolnak
 - b) jövedéki terméket adóraktári engedély nélkül állítanak elő
 - c) adózatlan jövedéki terméket jogellenesen raktároznak.

Az ellenőrzés lefolytatásának szabályait elsődlegesen az idézett Jöt-rendeletkezés, mögöttesen az adózás rendjéről szóló törvény, illetve az ott nem szabályozott kérdésekben a Ket. hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályai tartalmazzák.

Mindezt figyelembe véve elsőként az emelendő ki, hogy a helyszíni ellenőrzés, amit a panaszosnál folytattak, a jövedéki ellenőrzés speciális esete, a jövedéki eljárások pedig egyben speciális adóigazgatási eljárások, és mint olyanok, közigazgatási hatósági eljárások is egyben. Mindebből pedig az is következik, hogy végső soron a jövedéki helyszíni ellenőrzés hatósági ellenőrzésnek minősül.

Hatósági ellenőrzés során az arra feljogosított közigazgatási szerv hatósági felügyelet keretében jár el. Ennek során ellenőrizheti az általa hozott döntésben foglaltak betartását, érvényesülését, illetve ellenőrizheti az önkéntes jogkövetéssel érvényesülő normák betartását. Jövedéki ellenőrzés esetében ez utóbbira kerül sor, vagyis a vámhatóság a jövedéki és a vámjogszabályok, illetve az adózási jogszabályok megtartását ellenőrzi.

A hatósági ellenőrzés célja ilyen esetben a jogszabályokban foglaltak önkéntes teljesítésének, illetve a jogsértő tevékenységtől való tartózkodásnak az elősegítése, továbbá a jogszabálysértések feltárása. Az ellenőrzés során egyedi jogviszony jön létre a közigazgatási szerv és az ellenőrzött között, mely során az ellenőrzés feltételeit, tartalmát és eszközrendszerét részletes anyagi jogi és eljárásjogi szabályozás rendezi. Mindezt jogszabályok rendezik, garanciális rendelkezéseket tartalmazva az ellenőrzés alá vont személyek jogainak védelme érdekében.

A hatósági ellenőrzés tehát sajátos közigazgatási jogviszonyt hoz létre a közigazgatási szerv és az ügyfél között, mely jogviszony nem feltétlenül foglalja magában azt, hogy döntés szülessen az ügyben. Különösen igaz ez akkor, ha az ellenőrzés nem vezet eredményre, mert nem történt jogsértés, vagy nem állapítható meg jogsértés megtörténte – mint jelen esetben is. *Ekkor nem születik döntés az ügyben, márpedig döntés hiányában az említett vonatkozó jogszabályok szükségszerűen nem biztosítanak jogorvoslatot.*

Másrésről ugyanakkor a NAVtv. mint *rendvédelmi intézkedést* szabályozza a helyszíni ellenőrzést. Kimondja ugyanis, hogy a NAV-nak a jövedéki ellenőrzési, hatósági feladatai ellátását végző pénzügyőrök rendvédelmi tevékenységet folytatnak, egyenruha és szolgálati fegyver viselésére jogosultak (35. §), mely feladat teljesítése során – az „Intézkedések” alcímében foglaltak szerint – a pénzügyőr jogosult:

„a vámterületre jogosulatlanul bevitt vagy a vámfelügyelet alól elvont áru, illetve adózatlan jövedéki termék, (...), engedély nélkül folytatott dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység felderítése érdekében – a NAV illetékes vámszerve vezetőjének, illetve eljáró kirendeltsége operatív vezetését ellátó vezetője hatósági döntése alapján – belépni és ellenőrzést folytatni olyan helyiségben, ahol azonosított és ellenőrzött forrásból származó adatok alapján valószínűsíthetően a vámjogszabályok megsértésével árut, illetve a jövedéki jogszabályok előírásait megszegve jövedéki terméket tartanak, tárolnak, illetve állítanak elő, (...), illetve engedély nélkül dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet folytatnak. A helyiségbe való belépést és az ott folytatott ellenőrzést két hatósági tanú jelenlétében, az ellenőrzött személy kíméletével, lehetőleg nappal kell végrehajtani. Az intézkedésről jegyzőkönyvet kell felvenni, amelyben rögzíteni kell az intézkedés során megállapított tényeket, illetve a hatósági tanúk azonosításához szükséges adatokat”. [36. § (1) bekezdés c) pont]

A Jötv. korábban már idézett és a NAVtv. fenti rendelkezése bizonyos körben fedik egymást (ld. „adózatlan jövedéki termék”), e körben pedig álláspontom szerint nincs összhangban a két jogszabály. A NAVtv. által rendvédelmi intézkedésként szabályozott cselekmény ugyanis – abból fakadóan, hogy intézkedés – jogi hatást vált ki, vagyis a hatóság aktusának tekinthető, ellentétben a helyszíni ellenőrzéssel, mint speciális eljárással, mely eljárási jellegéből fakadóan nem minősül aktusnak.

Mindez abból a szempontból releváns kérdés, hogy indokolt-e jogorvoslat biztosítása a rendvédelmi szervek intézkedéseivel szemben. Példa lehet erre a rendőrségről szóló 1994. évi XXIV. törvény IX. fejezete, amely jogorvoslati jellegű panaszt biztosít minden rendőri intézkedés, illetve kényszerítőeszköz-alkalmazás ellen, melyet végső soron a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság bírálhat el. Nincs alkotmányos indoka annak, hogy a különböző fegyveres rendvédelmi szervek tagjainak (a rendőr illetve a pénzügyőr) intézkedéseivel szembeni jogorvoslatot a jogalkotó eltérően szabályozza, úgy, hogy a panaszt csak az előbbi esetben teszi lehetővé.

A NAVtv. ugyanis a pénzügyőrök által foganatosítható intézkedésekkel szemben nem, csak a kényszerítőeszköz-alkalmazások körében rendelkezik a panaszról mint jogorvoslatról [39. § (5)-(6) bekezdés]. Ennek kapcsán kimondja, hogy a panaszt az intézkedést követő 8 napon belül az intézkedést foganatosító vámszervnél (kirendeltségnél), illetve nyomozó szervnél lehet előterjeszteni. A meghozott döntéssel szemben lehet fellebbezni, a fellebbezés alapján közigazgatási határozat születik, amivel szemben pedig bírósághoz lehet fordulni, a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályok szerint.

A törvény a kényszerítőeszköz-alkalmazások kapcsán az intézkedés szót használja. Kérdés tehát, hogy e körben intézkedés alatt valóban az intézkedéseket kell-e érteni, vagy csak a kényszerítőeszköz-alkalmazásokat. A 39. § (4) bekezdése ugyanis a 40-50. §-okban meghatározott kényszerítő eszközök (testi kényszer, vegyi eszközök, elektromos sokkoló eszköz, rendőrbot, illetve más eszköz alkalmazása, szolgálati kutya alkalmazása, útzár telepítése, megállásra kényszerítés, bilincs alkalmazása, lőfegyverhasználat) alkalmazása miatt teszi lehetővé a panaszt.

Az intézkedések alcím alatt szereplő egyes intézkedésekkel összefüggésben a 36. § (1) bekezdés h) pontjában szabályozott ruházat átvizsgálással szemben, utaló rendelkezéssel biztosított a panaszjog, illetve a 36. § (2) bekezdésében meghatározott orvosi vizsgálat, vizeletvétel esetében, korlátozásokkal. Mindezekből is következik tehát, hogy az összes többi intézkedéssel szemben nem lehet jogorvoslattal élni.

Végezetül a kérdés megválaszolása érdekében figyelembe veendő tény az is, hogy a panaszos tett panaszt, amit a Panasztv. alapján bíráltak el, amely csak akkor alkalmazható, ha a panasz elbírálása nem tartozik más – különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá.

Összességében tehát, áttekintve a vonatkozó rendelkezéseket megállapítottam azt, hogy a jövedéki ellenőrzés keretében folytatott helyszíni eljárást egyrészt eljárásként a Jötv., másrészt intézkedésként a NAVtv. szabályozza. Eljárásjogilag nem indokolt jogorvoslat biztosítása a helyszíni ellenőrzéssel szemben, ha az nem tár fel jogsértést, ugyanakkor indokolt lenne panaszjog biztosítása minden, a pénzügyőrök által foganatosított intézkedéssel szemben. Ebből fakadóan egyrészt egyértelműen el kell határolni egymástól az eljárást és az intézkedést, e körben indokolt a NAVtv. felülvizsgálata. Másrészt pedig szükségesnek tartom bevezetni az Rtv. mintájára a panaszjogot. A Panasztv. hatálya alá tartozó panasz ugyanis nem minősül jogorvoslatnak, és nem is peresíthető, így az alapján nincs lehetőség végső eszközként az intézkedéssel szemben a bírósághoz jogorvoslati kérelemmel fordulni. A szabályozás jelenlegi formájában tehát a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.

A jövedéki ellenőrzés jogalapja és foganatosításának módja

A panaszos által csatolt, illetve a hatóság által megküldött iratokból kiderül, hogy az ellenőrzést végzésével elrendelte a hatóság, annak éjszakai órákban történő lefolytatását az eset körülményei indokolták: a vámhatóságnak alapos oka volt feltételezni, hogy a többször látókörébe került jármű adózatlan cigarettát szállít(ott), a jövedéki ellenőrzés lefolytatásával való több órás késedelem pedig a „tettenérést”, a jövedéki szabályokat megszegő magatartás bizonyíthatóságát lehetetlenítette volna el.

Ugyan mindhárom, már hivatkozott jogszabály az ellenőrzés nappal történő lefolytatását részesíti előnyben, azonban lehetővé teszik szükség esetén az éjszakai eljárást is.

Az eset összes körülményét figyelembe véve, a jövedéki ellenőrzés elrendelésével és éjszakai órában való lefolytatásának indokoltságával kapcsolatban a magánszférához való joggal összefüggő visszásságot nem állapítottam meg.

Az ellenőrzés lefolytatásának módját tekintve elsőként azt hangsúlyozom, hogy ellentmondás áll fenn a panaszban foglaltak és a hatóságtól beérkezett válasz között atekintetben, hogy a jövedéki ellenőrök már az udvaron voltak-e, amikor felébresztették a panaszost. Ombudsmani eszközökkel ezen ellentmondás nem volt feloldható, ugyanakkor kiemelném, hogy a Jöt. már idézett 111. § (2) bekezdésének a) pontja lehetővé teszi az ellenőrzés helyszínére való belépést, illetve a Ket. hatósági ellenőrzésre, illetve szemlére vonatkozó rendelkezései is biztosítják, hogy az ellenőrzést végző személy az érintett területre belépjen [Ket. 92. §, illetve 57/A. § (4) bekezdés]. Garanciális követelmény magának az ellenőrzésnek végzésben való elrendelése, illetve az érintett személy előzetes értesítése, ugyanakkor az ellenőrzésre az ő jelenléte nélkül is sor kerülhet, illetve az ellenőrzés eredményessége érdekében az ellenőrzés megkezdésekor, illetve akár utólag is sor kerülhet az értesítésre [Ket. 57. § (2)-(3) bekezdés]. Az érintett területre való belépés a szemle megkezdésének tekinthető, ugyanakkor jelen esetben, ha sor is került erre, egyidejűleg sor került a panaszos, mint érintett értesítésére is, addig tényleges ellenőrzési cselekmény nem zajlott. *Minderre való tekintettel e körben nem állapítottam meg a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot.*

Az ellenőrzés végrehajtásának módját tekintve a következő kérdés az, hogy okozott-e visszásságot, ahogyan a panaszost felébresztették. A panaszos egy körülbelül ezerfős községben lakik, ahol értelemszerűen hamar elterjed annak a híre, ha valakit éjszaka, dudálással és „itt a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, kérjük, jöjjön ki!” kiáltással szólítanak fel. Mindez jelentős hatással lehet az érintett jó hírnevére, társadalmi kapcsolataira, ebből fakadóan pedig közvetlenül érinti az ellenőrzött személy alapvető jogait. Az alapjogi érintettség miatt szükség van a hatósági jogalkalmazás korlátok közé szorítására, az ellenőrzés szabályainak részletes meghatározására és különösen a jogorvoslathoz való jog törvényi szintű rögzítésére.

Az eset kapcsán fontos kiemelni, hogy a fenti eljárást az indokolta, hogy nem volt csengő, amit használhattak volna az ellenőrök. Szeretném hangsúlyozni, hogy különösen kistelephelyeken az érintettek életére való jelentős kihatás miatt a hatóságoknak fokozott körültekintéssel kell eljárniuk az olyan, kívülállóknak előtt is megjelenő cselekményeik fogantatásakor, mint amilyen egy helyszíni ellenőrzés is.

Abban az esetben, ha valóban bejutottak az ellenőrök az udvarra, kíméletesebb megoldás lett volna, ha kopognak, dörömbölnek az ajtón, vagy zörögnek az ablakon, de mint azt fentebb leírtam, nem bizonyítható, hogy valóban bent voltak. Abban az esetben pedig, ha nem mentek be, csengő hiányában nem adódott más lehetőség, mint a fenti megoldás.

Minderre tekintettel, e körben sem állapítok meg a magánszférához való joggal összefüggő visszásságot.

A hatósági tanúk mellőzésével kapcsolatban elsőként szeretnék rámutatni, hogy a hatósági tanú alkalmazásának alapvető célja az eljárási cselekmények lefolyása megtörténtének az igazolása, vagyis egy olyan speciális biztosíték, aki független a felektől, és ezért elfogulatlanul tudja tanúsítani az eljárási cselekmények lefolyásának menetét, az ott történteket. Mellőzésének következménye az, hogy a hatóság enyhébb súllyal, vagy adott esetben egyáltalán nem tudja bizonyítani az általa tapasztaltakat.

Szeretném kiemelni, hogy a Jöt. ugyan kötelezővé teszi jövedéki ellenőrzésnél két hatósági tanú jelenlétét, azonban jogkövetkezményt nem fűz a hiányukhoz, maga a Ket. pedig csak lehetőségként szabályozza a hatósági tanú igénybevételét.

Eljárási hiba ugyan a jövedéki ellenőrzés egyik törvényes kellékének a hiánya, azonban mindaddig, amíg egy eljárási hiba nem hat ki az ügy érdemére, nem minősül súlyos hibának, jelen esetben pedig nem hatott ki, lévén az ellenőrzés nem járt jogkövetkezéssel, nem indult az alapján eljárás. A hatóságnak kell egyébként is viselnie a hatósági tanúk igénybevételének elmaradásából fakadó bizonyítási nehézségeket. Ezt támasztja alá a Legfelsőbb Bíróság a BH2011. 210. számú eseti döntése is, amely egy olyan helyszíni ellenőrzés jegyzőkönyvét zárta ki a bizonyítékok közül, amely során nem volt jelen hatósági tanú, sem az ellenőrzés érintette, a hatóság pedig késedelmesen kezdett el felvételeket készíteni, így pedig nem volt bizonyítható, hogy a köztes időben történt-e változás a helyszínen. Ebből kiindulva meg kell jegyezni egyszersmind azt is, hogy a hiba csekély jellegét támasztja alá az is, hogy a panaszos végig jelen lehetett az ellenőrzés során.

Minderre való tekintettel a hatósági tanúk mellőzése miatt nem állapítottam meg a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot.

A panaszjogról

Végezetül vizsgáltam a vámhatósághoz benyújtott panasz kivizsgálását a panaszjog szempontjából.

Fentebb már utaltam arra, hogy a Panasztv. szerint a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá [1. § (2) bekezdés]. E rendelkezésből is kitűnik, hogy az Alaptörvény XXV. cikke alapján benyújtott panasz nem tekinthető érdemi jogorvoslatnak. Szubszidiárius jellegű a szabályozás, vagyis a Panasztv. alapján csak akkor bírálható el panasz, ha nincsen hatályban semmilyen más eljárási jogszabály, amely lehetővé tenné panasz vagy más jogorvoslat benyújtását. Ebből fakadnak a szabályozás specialitásai is, vagyis ha a jogalkotó jogorvoslati formában kíván panaszjogot biztosítani, akkor a vonatkozó jogszabályban megteszi azt, megfelelő eljárási garanciákkal és bírói felülvizsgálattal biztosítottan, míg ha nem, akkor csak a Panasztv. szerinti lehetőség marad, ami ugyan magában foglalja a kivizsgálást, de csak egy levél a válasz, mely nem vált ki jogi hatást, nincs ellene jogorvoslat és nem lehet bírósághoz sem fordulni.

A fentiekben már megállapítottam, hogy a pénzügyőrök intézkedéseivel szemben az Rtv. mintájára jogorvoslati jellegű panaszjogot kellene biztosítani. Mivel azonban erre még nincs lehetőség, jelen ügyben a panaszos panaszát (illetve jogszabályváltozásig minden panaszt) a Panasztv. alapján kellett elbírálni. Itt szeretném megjegyezni, hogy magát a panaszt még az Eutv. időbeli hatálya alatt vették fel, az elbírálása során azonban már a Panasztv. volt hatályos.

Ahogy az a jelentés alkotmányos jogokat magyarázó részében leírtam, a panaszjog megköveteli a hatóságoktól az érdemi válaszadást. Jelen ügyben a vámhatóság azzal indokolta az éjszakai ellenőrzést, hogy jogszabály lehetővé teszi számára, továbbá a felmerült információk indokolták, a hatósági tanúk alkalmazásának mellőzésére pedig nem is reagált.

A Panasztv. a 2. § (4) bekezdésben kimondja, hogy az eljárásra jogosult szerv a vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíti.

A panaszjog fent megfogalmazott követelményéből fakad, hogy az indokok megjelölése nem lehet formális, hanem éppen ellenkezőleg, érdemi tartalommal kell bírnia a válaszadásnak, vagyis jelen esetben annak, hogy a hatóság pontosan miért nem tartja szükségesnek az intézkedés megtételét.

Mivel erre jelen esetben nem került sor, a vámhatóság a panaszjoggal összefüggő visszásságot okozott.

Megjegyzem, lehetnek legitim indokai annak, hogy a hatóság bizonyos információkat ne tárjon fel az érintett előtt, különösen egy kvázi formátlan panaszeljáráásban, ugyanakkor meglátásom szerint nem veszélyeztette volna a vámhatóság jövőbeni ellenőrzési tevékenységét, ha legalább annyit leírnak a panaszosnak, hogy egy olyan járművet kerestek, amelyik előző nap kivonta magát az intézkedésük alól és információk merültek fel azzal kapcsolatban, hogy az udvarán álló jármű ugyanez a jármű.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszasságok orvoslása érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem az adójogi jogalkotás előkészítéséért felelős nemzetgazdasági minisztert, hogy gondoskodjon:

- a Jötv. módosításáról, a pénzügyőri rendvédelmi intézkedésekkel szembeni panasz bevezetéséről,
- a NAVtv. jövedéki ellenőrzéssel kapcsolatos szabályozásának egyértelműsítéséről, a szabályozás felülvizsgálatáról.

Az Ajbt. 32. §-a alapján kezdeményezem a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Észak-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága főigazgatójánál, hogy a panaszok jövőbeni kivizsgálása során fordítson fokozottan figyelmet az abban foglaltakra történő érdemi és teljeskörű válaszadásra.

Budapest, 2014. június

Székely László sk.