



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ



Erdős Ákos

A pénzügyi rendszer intézkedési joga

Erdős Ákos

A pénzügyi rendszet intézkedési joga

Vákát

Erdős Ákos

A pénzügyi rendészet intézkedési joga



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2022

A kézirat a TKP2020-NKA-09 számú projekt keretében a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2020 pályázati program finanszírozásában készült el.

Szakmai lektor
Finszter Géza

Kiadja a Nemzeti Közszerológáti Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadványok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata
Olvasószerkesztő: Bujdosó Hajnalka
Korrektor: Kalcsics Ildikó
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

DOI: <https://doi.org/10.36250/01041>

ISBN 978-963-531-774-5 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-776-9 (ePDF) | ISBN 978-963-531-775-2 (ePub)

© A szerző, 2022
© A kiadó, 2022
Minden jog védve.

Tartalom

Rövidítések jegyzéke	7
Bevezetés	11
A címválasztásról – a pénzügyi rendészetről	15
A rendészet fogalmának tartalmi elemei	15
A pénzügyi rendészet fogalma	33
A magyar pénzügyi rendészet gyökerei	35
Összefoglalás	45
A rendészeti intézkedések általános tana	49
A pénzügyőri intézkedések és azok csoportosítása	55
Az intézkedésre jogosultak köre	55
A rendészeti és a büntetőeljárási intézkedések elhatárolása	57
A pénzügyőri intézkedések	62
A pénzügyőri intézkedések csoportosítása a személyi szabadság korlátozása alapján	63
A pénzügyőri intézkedések csoportosítása jogszabályi adaptáció alapján	75
Összefoglalás	76
A pénzügyőri intézkedésekre vonatkozó általános rendelkezések	79
A törvény alá rendeltséget kifejező általános rendelkezések	80
Az objektivitást kifejező általános rendelkezések	83
A célhoz kötöttséget kifejező általános rendelkezések	85
A különleges személyzet által történő érvényesítést kifejező általános rendelkezések	90
A kikényszeríthetőséget kifejező általános rendelkezések	93
A szükségesség és arányosság követelményeit kifejező általános rendelkezések	96
Az intézkedések sürgősségi természetét kifejező általános rendelkezések	99
Az intézkedések panaszjog általi kontrollját kifejező általános rendelkezések	112
Összefoglalás	114
A pénzügyőri intézkedésekre vonatkozó különös rendelkezések	117
Felvilágosításkérés	119
Igazoltatás	126
Ruházat, csomag és jármű átvizsgálása	145
Elfogás és előállítás	158
Intézkedés magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen	181
A helyszín biztosítása	203
Egyéb pénzügyőri intézkedések	210
Összefoglalás	251
Az intézkedések utólagos kontrolleszköze: a panasz	253
A pénzügyőri intézkedésekkel kapcsolatos panaszjog szabályainak típusai	255
A pénzügyőri intézkedésekkel szemben biztosított panaszjog általános szabályai	258
Összefoglalás	262
Befejezés	265
Forrásjegyzék	267
Felhasznált irodalom	267
Hivatkozott jogszabályok jegyzéke	281
Hivatkozott jogalkalmazás	284

Vákát

Rövidítések jegyzéke

Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
AB	Alkotmánybíróság
ABH	alkotmánybírósági határozat
ABV	alkotmánybírósági végzés
Air.	2017. évi CLI. törvény az adóigazgatási eljárásról
AJB	alapvető jogok biztosa
AJBH	Alapvető Jogok Biztosának Hivatala
Ákr.	2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
Art.	2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről
Avhr.	465/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet az adóigazgatási eljárás részletszabályairól
Avtv.	1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról
Btk.	2012. C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
BDT	<i>Bíróági Döntések Tára</i>
Be.	2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról
BED	büntető elvi döntés
BJE	büntető jogegységi határozat
BH	Bíróági Határozatok
BKT	Budapest Környéki Törvényszék
BM	Belügyminisztérium
DIT	Debreceni Ítéltábla
DTSZ	Debreceni Törvényszék
EUB	Európai Unió Bíróága
EBH	elvi bírósági határozat
EJB	Emberi Jogok Európai Bizottsága
EJEE	emberi jogok európai egyezménye, hivatalosan: Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről
EJEB	Emberi Jogok Európai Bíróága
EKÁER	Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer
Étv.	1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről
EU tv.	2012. évi CLXXX. törvény az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről
FB	Fővárosi Bíróság
FIT	Fővárosi Ítéltábla
FKMB	Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
FMB	Fővárosi Munkaügyi Bíróság
FRP	Független Rendészeti Panasztestület
Ftr.	443/2013. (XI. 27.) Korm. rendelet a fémkereskedelmi tevékenységről
FRPÁ	a Független Rendészeti Panasztestület állásfoglalása
FTSZ	Fővárosi Törvényszék
GYIT	Győri Ítéltábla
GYTSZ	Győri Törvényszék
Gytv.	2018. évi LV. törvény a gyülekezési jogról

Info tv.	2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
Hszt.	2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról
Jöt.	2016. évi LXVIII. törvény a jövedéki adóról
KED	közigazgatási elvi döntés
KEH	közigazgatási elvi határozat
Kftv.	1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről
Kkvr.	175/2003. (X. 28.) Korm. rendelet a közbiztonságra különösen veszélyes eszközökről
KJE	közigazgatási jogegységi határozat
KMKV	közigazgatási-munkaügyi kollégiumi vélemény
Korm.	Kormány
Körtl.	2013. évi LXXXVIII. törvény a körözési nyilvántartási rendszerről és a személyek, dolgok felkutatásáról és azonosításáról
KRESZ	1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet a közúti közlekedés szabályairól
Ksztv.	2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
KTSZ	Kaposvári Törvényszék
LFB	Legfelsőbb Bíróság (Kúria)
MEH	munkaügyi elvi határozat
MNB	Magyar Nemzeti Bank
MTSZ	Miskolci Törvényszék
NAIH	Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság
NAV	Nemzeti Adó- és Vámhivatal
NAV Szj. tv.	2020. évi CXXX. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról
NAV tv.	2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról
Nbjt.	1996. évi XXXVIII. törvény a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről
NFM	Nemzeti Fejlesztési Minisztérium
NGM	Nemzetgazdasági Minisztérium
NYTSZ	Nyíregyházi Törvényszék
Nyvt.	1992. évi LXVI. törvény a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról
OBH	Országgyűlési Biztos Hivatala (AJBH)
Ob tv.	2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról
Ogy. tv.	2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről
OIF	Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság
ORFK	Országos Rendőr-főkapitányság
régi Gytv.	1989. évi III. törvény a gyűlekezési jogról
régi Hszt.	1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról
PEH	polgári elvi határozat
PKKB	Pesti Központi Kerületi Bíróság
PM	Pénzügyminisztérium
PMB	Pest Megyei Bíróság
Ptk.	2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
PTSZ	Pécsi Törvényszék

rend.	rendelet
Rtv.	1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
SIS	Schengeni Információs Rendszer
SIS tv.	2012. évi CLXXXI. törvény a Schengeni Információs Rendszer második generációja keretében történő információcseréről, továbbá egyes rendészeti tárgyú törvények ezzel, valamint a Magyar Egyszerűsítési Programmal összefüggő módosításáról
Sport tv.	2004. évi I. törvény a sportról
Szbtv.	1999. évi LXXV. törvény a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról
Szabs. tv.	2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
Szvm. tv.	2005. évi CXXXIII. törvény a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól
tvc.	törvénycikk
tvr.	törvényerejű rendelet
Ütv.	2011. CLXIII. törvény az ügyészségről
Vámtv.	2017. évi CLII. törvény az uniós vámjog végrehajtásáról
Avt.	2017. CLIII. törvény az adóhatóság által fogatosítandó végrehajtási eljárásokról
VPOP	Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága
VP tv.	2004. évi XIX. törvény a Vám- és Pénzügyőrségről

Vákát

Bevezetés

A rendőrség joga címmel jelent meg 2012-ben Finszter Géza átfogó tudományos munkája, amelyben a rendészeti igazgatás rendszerétől annak alkotmányos alapjain át a rendészet-tudomány kialakulásáig számtalan kérdésre választ kaphatunk. Bevezetőjében Finszter megállapítja:

„a rendőrség a modern államban a jog hadserege. Miközben örködik mások jogainak megvédelmezésén, és ennek érdekében jogot korlátoz, maga is a jogrend szigora szerint tartozik működni. Arra a jogra utalok, amely egyfelől jelenti a tárgyi jogot: a rendőrség szervezetét és működését meghatározó szabályok összességét, és másfelől a rendőrigazgatás jogosultságait, a felhatalmazást arra, hogy egyedi ügyekben – akár fizikai kényszerrel is alkalmazva – hatóságként intézkedjék.”¹

Hazánk rendészeti igazgatásának legtipikusabb szerve kétségkívül a rendőrség. Ezzel együtt – miként azt a későbbiekben látni fogjuk – a modern társadalmak biztonságos működését szavatoló rendészeti szervezetrendszeren belül a rendőri hivatal mellett más intézmények is megjelennek. Magyary Zoltán klasszikus értelmezése szerint minden közigazgatási ágazatnak megvan a maga rendészete. Az e kötet címében szereplő *pénzügyi rendészet* a rendészeti igazgatás olyan szakigazgatási területe, amelynek társadalmi rendeltetése a közrend, közbiztonság fenntartása, elsősorban az állam pénzügyi, gazdasági rendjének szavatolása, másodsorban pedig a társadalmat egyéb módon fenyegető veszélyek elhárítása révén.² A pénzügyi rendészet kizárólagos szerve a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV), amelynek pénzügyőrei – csakúgy, mint a rendőrség hivatásos állományú tagjai – jogosultak különleges rendészeti intézkedésekre és szükség esetén a legitim fizikai erőszak alkalmazására.

A rendészeti jogalkalmazás legsajátosabb megnyilvánulásait tekintve két részre osztható: 1. rendészeti intézkedések és 2. a legitim fizikai erőszak alkalmazása. Mind a két különleges jogalkalmazói megnyilvánulást rendkívül komplex szakmai (szakszerűség) és jogi (jogszerűség) szabályok keretezik. Ebben a kötetben kizárólag a rendészeti intézkedések jogi természetével foglalkozunk.

E könyv elsősorban hiánypótló céllal készült. Mind ez idáig nem született olyan átfogó mű, amely a pénzügyőri intézkedések tudományos, egyszersmind gyakorlati igényű elemzésével foglalkozna. Nem titkolt cél volt, hogy olyan könyv szülessen, amely amellett, hogy a tudományos ismeretanyagot bővíti, alkalmazható a pénzügyi rendészeti gyakorlat számára is. Remélhetőleg az olvasó mindvégig érezni fogja ezt a törekvést.

A gyakorlatiasság igénye késztet bennünket arra, hogy a pénzügyőri intézkedések szabályaival összefüggésben áttekintsük a különböző szintű hazai és nemzetközi bírói testületek gyakorlatát, az egyes szakmai grémiumok, a rendészeti jogalkalmazás felett

¹ Finszter Géza: *A rendőrség joga – Tanulmány a rendészeti igazgatásról*. Budapest, Országos Rendőr-főkapitányság, 2012. 11.

² Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.

kontrollt gyakorló szervezetek jogértelmezést segítő állásfoglalásait, valamint a rendőrségi és pénzügyőri gyakorlattal foglalkozó tudományos és szakértői műveket.

Meg kell jegyezni, hogy a feldolgozott jogesetek, ítéletek többsége a rendőrség intézkedési gyakorlatával összefüggésben született. A pénzügyi rendészeti gyakorlat számára a rendőrség intézkedési jogaira vonatkozó szabályok és jogi állásfoglalások adaptálhatóságát ugyanakkor több szempontból is helytállónak tekinthetjük.

Ennek egyik magyarázata, hogy az állami adó- és vámhatóság pénzügyőreinek intézkedési és az általuk gyakorolt legitim erőszak alapvetései egyértelműen harmonizálnak a rendőrség gyakorlatával.³ A jogbiztonság szempontjából kritikus elvárás, hogy egyazon országon belül a legitim fizikai erőszak letéteményesei jogait hasonló alapelvek mentén és hasonló keretek között gyakorolhassák.

A rendőri és a pénzügyőri jogalkalmazás összevethetőségét másfelől maga a jogalkotó teszi egyértelművé, amikor a NAV tv. módosításához fűzött indokolásában leszögezi: „A szabályozás alapjaiban megegyezik a rendőrségre irányadó Rtv.-ben meghatározott rendelkezésekkel”, illetve hogy „a már ismert intézkedéseken túl bevezetett új intézkedések a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényhez (a továbbiakban: Rtv.) igazodnak”.⁴ Az adaptálhatósághoz adalékként jegyezhető meg, hogy a rendőri kutatások a nemzetközi és a hazai szintén sem csak a rendőrséggel összefüggő tudományos és gyakorlati eredményekre koncentrálnak.⁵

Az elkövetkező fejezetekben tárgyalt intézkedések szabályai a rendészeti jogalkalmazás legmeghatározóbb ellentmondásával szembesítenek bennünket. Nevezetesen azzal, hogy a konkrét élethelyzetek bonyolultságával és a spontaneitással átítatott rendészeti cselekvések a jogalkotást általában jellemző leegyszerűsítő, absztraháló technikával kapcsolódnak össze.⁶ Talán ez az oka annak, hogy a mindennapok rendészeti gyakorlata sok esetben nehezen tudja (akarja) elfogadni a jogalkalmazói tevékenységét aprólékos, ámde időigényes munkával kiértékelő bírói döntéseket. A bírósági ítélkezés ugyanakkor megkerülhetetlen a rendészeti tevékenységet gyakorló szakember számára. Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában világosan megfogalmazta, hogy a rendészeti szervek – mint jogalkalmazók – jogosultak arra, hogy konkrét esetekben értelmezzék a jogszabályokat és mérlegeljék az alapjogokat, illetve a közérdekű szempontokat. E mérlegetési jogkörbe tartozhat az egyes intézkedések végrehajtása vagy a kényszerítő eszközök alkalmazása is. A bírói grémium ugyanakkor azt is leszögezte, hogy a rendészeti jogalkalmazást a bírói hatalom szervei jogosultak felülvizsgálni. Mi több, a bírói jogalkalmazás irányadó a rendészeti szervek számára, hiszen a joggyakorlat egységesítése csökkenti a jogbizonytalanság veszélyét.⁷

³ Fodor-Lukács Krisztina: A Független Rendészeti Panasztestület elmúlt három évének tapasztalatairól. *Rendészet és Emberi Jogok*, 1. (2011a), 3. 71–92.

⁴ Az egyes adótörvények és azokkal összefüggő más törvények, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény módosításáról szóló 2014. évi LXXIV. törvény általános indokolása.

⁵ Hautzinger Zoltán: Rendészettudomány és rendőri kutatás. *Belügyi Szemle*, 59. (2011a), 1. 22–35.

⁶ Finszter Géza: *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

⁷ 75/2008. (V. 29.) ABH.

Az AB hivatkozott döntésének tartalma sorvezetőként kell, hogy szolgáljon az olyan speciális rendészeti feladatokat ellátó szervek számára is, mint az állami adó- és vámhatóság. Eszerint bíróságok éppúgy jogosultak a pénzügyőrök jogérvényesítő gyakorlatának felülvizsgálatára és értékelésére, mint a rendőrök esetében. Még ha ez idáig nem is született annyi elmarasztaló döntés vagy bírói ítélet a pénzügyőrök intézkedései, illetve a kényszerítő eszközök alkalmazása tárgyában, mint a rendőrhatalóság tagjainál, hiba volna, ha ez utóbbiak tanulságaiból az állami adó- és vámhatóság pénzügyőrei nem okulnának. Az elmúlt évek számadatai ugyanis azt bizonyítják, hogy évről évre jelentős számban érkeznek panaszbeadványok (2016-ban 718 db, 2017-ben 711 db, 2018-ban 750 db, 2019-ben 596 db) az állami adó- és vámhatóság feladatellátásával kapcsolatban is. Ezeknek közel a fele érinti a vámszakmai terület tevékenységét (másik része az adószakmai terület eljárásaival kapcsolatos). A vámszakmai területen a panaszosok jellemzően a határellenőrzések, jövedéki ellenőrzések menetét, valamint a pénzügyőrök intézkedését és magatartását kifogásolják.⁸

Bibó István szerint a közhivatalnokokkal szemben támasztott három legfőbb követelmény a jogszerűség, a szakszerűség és a szolgálatszerűség. Ez utóbbiak közül a szakszerűség az adott szakigazgatás szakmai fogásainak ismeretét, míg a szolgálatszerűség az ügyintézés belső szabályainak és a hivatal közfeladatainak ismeretét és vállalását jelenti. A jogszerűség követelménye pedig azt feltételezi, hogy a közhivatalnok tevékenységét a hatályos jog elsajátításával és annak konkrét jogesetekre vonatkozó alkalmazásával teljesíti.⁹ E kötet – legmélyebb lényege szerint – arra vállalkozik, hogy olyan forrásként szolgáljon a pénzügyőri szolgálatra készülő és az azt gyakorlók számára, amely segít eligazodni a közhivatalnokokkal szemben támasztott jogszerűségi elvárások között.

Egyúttal betekintést kívánunk nyújtani a pénzügyi rendészet iránt érdeklődők, kutatók és elméleti szakemberek számára is a pénzügyőri jogalkalmazás részleteibe. Merthogy az előzőhöz képest nem kevésbé gyakorlatias, egyszersmind elméleti problémával szembesít bennünket Pap Gábor, amikor megjegyzi, hogy az emberek személyes szabadságjogait leggyakrabban valamilyen rendészeti intézkedés korlátozza, amelyekkel nap mint nap találkozunk. Érthetetlen módon azonban a jogtudomány mégsem foglalkozik a rendészeti intézkedések alkotmányos megítélésével. „Erről a témáról tudományos igényű írás nem született” – írja a szerző.¹⁰ Az esetenként talán túlzottan részletekbe menő és az alapjogok érvényesülésére koncentráló magyarázatok célja tehát részben az, hogy kielégítsük a tudományos közösség igényeit. Másrészt pedig – ami a gyakorlat számára feltehetően sokkal fontosabb – hogy a pénzügyőrök és a hivatásra készülő fiatalok mindinkább tisztában legyenek az általuk gyakorolható speciális kényszerítő joggal kapcsolatos felelősség súlyával.

⁸ NAV: *NAV évkönyv, 2017. Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetről és annak 2017. évi tevékenységéről*. Budapest, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, 2018. 55.

⁹ Bibó István: *Válogatott tanulmányok I–IV*. Budapest, Magvető, 1986.

¹⁰ Pap Gábor: Alkotmányos észrevételek a személyes szabadságjogokat korlátozó rendőrségi intézkedésekről. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, 22.(2004). 292.

Vákát

A címválasztásról – a pénzügyi rendészetről

„Alig van az államigazgatásnak egy ága is, melyben akkora fogalomzavar uralkodnék, vagy legalább is a melyben annyira eltérők volnának a fogalommeghatározások, mint a rendészet terén. Minden túlzás nélkül el lehet mondani, hogy a hány államjogi író foglalkozott eddig a rendészeti ügy elméletével, majdnem ugyanannyi az idevágó fogalommeghatározások száma is.”¹¹

Ezekkel a laikus olvasót méltán elrettentő gondolatokkal kezdi 1887-es tanulmányát Kovács Pál jogakadémiai tanár. Közel másfél évszázad távlatából azonban meg kell állapítanunk, hogy a szerző által említett területen alig történt előrelépés. A rendészet terminológiáját, elméleti megközelítéseit ma is rendkívüli sokszínűség jellemzi. Elég csak a *rendészet* és a *rendvédelem* fogalomhasználata között kialakult évtizedes tudományos vitára gondolnunk.¹² Érthető módon ilyen körülmények között még csak véletlenül sem szerettük volna e *bábeli szózavart* tovább fokozni. Még mielőtt tehát a főbb témakörök tárgyalásába kezdenénk, a fogalmak tisztázása érdekében röviden kitérünk a kötet címében szereplő *pénzügyi rendészet* kifejezés magyarázatára.

A rendészet fogalmának tartalmi elemei

Abraham Maslow korszakalkotó elmélete rávilágított arra, hogy az egészséges emberi létezés egyik szükségszerű feltétele a biztonság megélése.¹³ A mi szempontunkból e felismerés igazolttá válása azért lényeges, mert a rendészet legáltalánosabb tárgyi értelemben az emberek biztonságához kötődik.¹⁴ Már az ősember is törekedett arra, hogy saját környezetének biztonságát valamilyen módon megteremtse.¹⁵ A közösség, s abban az egyes tagok biztonsága, a társadalom harmonikus és produktív működésének egyik alappillére. Az emberi közösségek létrejöttét is alapvetően az a felismerés motiválta, miszerint az egyén biztonságának, létfeltételeinek és fennmaradásának biztosítása hatékonyabb egy szervezett rendszeren, azaz közösségen belül.

¹¹ Kovács Pál: *Rendészet. A Jog*, 6. (1887), 25. 207.

¹² Parádi József: *Rendvédelem kontra rendészet*. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a Határőrség és a rendészet című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztálya, 2002. 7–12; Parádi József: *Rendvédelem = rendészet? Rendvédelem-történeti Hírlevél*, 21. (2012), 37–38. 258–262; Katona Géza: *A kriminálpolitika és a rendészettudomány fogalomrendszer analízise, az egységes fogalomhasználat megteremtése. Rendészeti Szemle*, 58. (2010), klsz. 12–39; Finszter Géza: *A rendészeti stratégia alkotmányos alapjai*. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok „Quo vadis rendvédelem? Szabadságjogok, társadalmi kötelezettségek és a biztonság” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztálya, 2010. 5–24; Balla Zoltán: *A rendészet*. Budapest, Rejtjel, 2015a.

¹³ Abraham H. Maslow: *A Theory of Human Motivation. Psychological Review*, 50. (1943), 4. 370–396.

¹⁴ Balla Zoltán: *A rendészet alapjai és egyes ágazatai*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.

¹⁵ Sallai, János: *The History of Law Enforcement in Hungary*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

Attól fogva, hogy az állam felelősséget kezdett vállalni polgárai sorsáért, a közösség igazgatásának – a közigazgatásnak – rendeltetése azoknak a szükségleteknek a kielégítése lett, amelyekre az ember önmagában, egyedül nem képes.¹⁶ Mindezekből értelemszerűen adódik, hogy az emberi társadalmak kialakulása hajnalán, a közösségek igazgatása kapcsán felmerülő legalapvetőbb feladatok a csoport biztonságának megteremtésére fókuszáltak. Ahogy Tamás András is fogalmaz: „a közigazgatásnak mindenkor egyik jellegzetessége a társadalom biztonságos üzemeltetése”.¹⁷

A rendészet – annak legmélyebb lényege szerint – a közösség igazgatásának egyik legősibb funkcióját testesíti meg,¹⁸ s úgy lépett színre, mint a közigazgatás első modern kori formája.¹⁹ A maihoz hasonló modern rendészeti igazgatás megszületése azonban egészen a 17–18. századig váratott magára.²⁰

Az idők során a rendészet definícióját számos helyen megfogalmazták, s azzal több elismert gondolkodó is foglalkozott. Alapvető forrásnak az 1794-ben kiadott *Allgemeines Landrecht für die Preussischen* tekinthető, amely elsőként fogalmazta meg, miszerint „a rendészet feladata az, hogy a köznyugalom, közbiztonság és a közrend biztosítása, továbbá a közösséget és annak egyes tagjait fenyegető veszélyek elhárítása érdekében a szükséges intézkedéseket megtegye”.²¹

Magyarországon a 18–20. század pezsgő tudományos életének neves jogtudósai közül többen is megpróbálták általános definíciót alkotni a rendészetre vonatkozóan. Az alábbiakban – a teljesség igénye nélkül – idézünk néhányat a századfordulót ölelő évtizedekből származó fogalommeghatározások közül:

„A közrendészeti tudomány (Polizeywissenschaft) azon elveknek foglalatja, melyeknek alkalmazása által az államban a fenyegetődő veszélyek és háborítások közvetlenül elháríthatnak, azoknak káros következményei megszüntetnek vagy enyhíttetnek, és az emberek finomabb szükségletei, melyeket a magasabb műveltség kíván, kielégíttetnek.”²²

„A rendészetnek tárgyai a biztonság és jólét általános eszközei, minők a népmívelődés előmozdítása és az elszegényülés akadályozása; továbbá a közbiztonság különös eszközei, minők a közrend fenntartás, egyesek személy- és vagyonbátorsága, a községi és családi rend; végre a rendészeti intézetek.”²³

¹⁶ Finszter (2018): i. m. 107.

¹⁷ Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2005. 52.

¹⁸ Ernyes Mihály: *Fejezetek a rendőrség történetéből*. Pécs, Betücenter, 1994; Buzás Gábor: *Közigazgatás – rendészet – rendőri intézkedés*. Disszertáció, kézirat. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2010.

¹⁹ Finszter Géza: *Közbiztonság és jogállam. Jog – Állam – Politika*, 1. (2009), 3. 173–196.

²⁰ Balla (2017): i. m.; Sallai János: *A rendészeti folyóiratok hatása a rendészettudományra, 1869–2017*. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2017. 219–223.

²¹ Idézi: Balla (2015a): i. m. 45.

²² Karvasy Ágost: *Közrendészeti tudomány*. Pest, Emich Gusztáv, 1862. 1.

²³ Ökröss Bálint: *Codificatio. Jogtudományi Közlöny*, (1866), 27. 420.

„Rendészet alatt értem tehát a végrehajtó hatalomnak az államlakosok külső életfejlődését fenyegető veszélyek elhárítására, a közrend és közbiztonság fenntartására irányuló beligazgatási tevékenységét.”²⁴

„A rendészet alatt ma a közigazgatásnak rendőri természetű praeventív jellegű működését értjük, mely a jogi és minden közérdekű rendet, előzetes intézményekkel és intézkedésekkel biztosítani, azokat bárhonnan eredő, megzavarások, veszélyek károsításoktól megóvni hivatott. Nincsen oly – a közigazgatáshoz vont életviszony, annak körébe tartozó érdek és ügyág, melyre ilyen rendőri természetű cselekvőség is szükséges ne lenne, melynek rendészete ne lenne.”²⁵

„A rendészet a modern állami életnek rendkívül fontos tevékenységi ága; egyetemes jellegű, közérdekű közigazgatási functio, amely a közéletnek, a közigazgatás összes ügyeinek körét érinti, áthatja.”²⁶

„A belügyi vagy rendészeti közigazgatás. Míg az igazságügyi igazgatás főcélja az állam jogrendjének biztosítása, addig a belügyi igazgatás feladata általában a társadalmi rend megóvása, a létező javak megtartása. [...] Ennek szervezete a modern államban a rendőrség, mely a hozzá csatlakozó, őt kiegészítő különböző berendezésekkel együtt teljesíti az egyének, valamint a javak védelmét úgy a természettel, mint emberi cselekvésekkel szemben; ez utóbbiakkal szemben különösen annyiban, amennyiben megelőzésről van szó.”²⁷

„A rendőri funkció célját vagy preventive, a rend, a jogrend veszélyeinek elhárításával, vagy utólagosan a rend bekövetkezett megzavarása esetén azáltal éri el, hogy a rendzavaró körülményt megszünteti”²⁸

„Az állam az összes tagjaitól megkövetel olyan magatartást, amely a szervezet fennállását és működését lehetővé teszi. Ezt az állam jogi kötelezettségükké is teszi, és ezért az állampolgárok általános engedelmisségi kötelezettségéről szokás beszélni, amin azt az engedelmisséget értjük, amely nem különösen vállalt kötelezettségen alapszik. Az államnak azt a működését, amellyel az embereknek (nem csak saját polgárainak) ezt a kötelezettségét érvényesíti, rendészetnek nevezzük. [...] A rendészet ma már nem egyértelmű az egész közigazgatással, mint a XVIII. században még volt. A rendészet a közigazgatásnak egyik ága, amelynek hatásköre a közigazgatás minden más ágába belenyúlik, ezért tartozik az általános igazgatáshoz (72. §), de célja határozottan körül van írva: az általános nyugalom, biztonság és a rend biztosítása.”²⁹

Az idézett fogalommeghatározások tartalma sok tekintetben ma is helytálló. Manapság azonban a rendészettel és a rendészettudománnyal foglalkozó szakirodalomban a legtöbbször Szamel Lajos funkcionalista definíciójával találkozunk, amely a közösség rendjének fenntartását és helyreállítását mint társadalmi rendeltetést hangsúlyozza. A szerző 1990-es munkájában a következők szerint definiál: „A rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.”³⁰ Ezzel

²⁴ Kovács (1887): i. m. 207–208.

²⁵ Kmety Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer Zsigmond, 1897. 7.

²⁶ Márkus Dezső (szerk.): *Magyar jogi lexikon*. VI. kötet. Budapest, Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt., 1907. 149.

²⁷ Stein Lajos (szerk.): *A társadalom. Az emberiség művelődésének és gazdasági életének fejlődése*. Budapest, Athenaeum, 1908. 267.

²⁸ Tomcsányi Móric: *Rendészet – közigazgatás – bírói jogvédelem*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1929. 4.

²⁹ Magyar (1942): i. m. 562–564.

³⁰ Szamel Lajos: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, 1990. 30.

csaknem egyező módon értelmezi a rendészet fogalmát néhány évvel később megjelent könyvében Berényi Sándor professzor is. A rendészet közigazgatási hatósági jellegét elsőként hangsúlyozó meghatározás szerint: „A rendészet közigazgatási tevékenység, s mint ilyen elsősorban olyan hatósági tevékenységnek minősül, amelynek célja a közbiztonság, a közrend jogilag szabályozott rendjének megóvása, fenntartása, a közreműködés a megsértett rend helyreállításában. A rendészet a közigazgatás legrégebbi tevékenysége.”³¹ Szikinger felfogásában pedig a rendészet hagyományos értelemben véve nem más, mint a közrendet és közbiztonságot fenyegető veszélyek közigazgatási eszközökkel történő elhárítása.³² Míg az előzőekkel sok tekintetben egybevágó Katona-féle fogalom meghatározás szerint „a Magyar Köztársaságban mint jogállamban a rendészet a végrehajtási-igazgatási ágazatban működő olyan közjogi szervezetrendszer, amelynek feladata a közrend megzavarásának megelőzése, a közvetlenül zavaró magatartások, események, veszélyek megakadályozása, elhárítása, a megzavart rend helyreállítása”.³³

Finszter Géza a rendészet sajátos jogosultságának, az állami impériumból fakadó legitim fizikai erőszak alkalmazásának lehetősége szempontjából közelíti meg a közigazgatás e speciális formáját. 2002-es tanulmányában az alábbiak szerint írja le a rendészet lényegét és társadalmi rendeltetését:

„Amennyiben a hatósági kényszer a legitim fizikai erőszak alkalmazását is magában foglalja, akkor rendészeti tevékenységről beszélünk. A rendészet a közigazgatásnak azon ága, amelynek társadalmi rendeltetése

- először a jogellenes emberi magatartásokból származó veszélyek elhárítása legitim erőszak alkalmazásával,
- másodsor pedig a bűnüldözés, az állam büntetőjogi igényét megalapozó nyomozás lefolytatása, a büntető igazságszolgáltatás előkészítése.”³⁴

Balla Zoltán az eddigieket kiegészíti továbbá a titkos eszközök alkalmazásának jogával, megalkotva ezzel az általa szűk értelemben vett rendészeti fogalmat, miszerint „a rendészet olyan közigazgatási tevékenység, amely a (köz)biztonság védelmét sajátos intézkedésekkel, kényszerintézkedésekkel, titkos eszközök alkalmazásával és adott esetben legitim kényszerintézkedésekkel biztosítja”.³⁵

A rendészet fogalmának mintegy másfél évszázados evolúcióját áttekintve szembeötlő több olyan tartalmi elem, amely újra meg újra helyet kap a különböző szakirodalmi definíciókban. Ezek a klasszikusnak tekinthető fogalmi jegyek:

³¹ Berényi Sándor: *Magyar államigazgatási jog – Különös rész*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1993. 213.

³² Szikinger István: *Rendőrség a demokratikus jogállamban*. Budapest, Sík, 1998.

³³ Katona Géza: *A kriminálpolitikai és a rendészettudományi fogalomrendszer analízise, az egységes fogalomhasználat biztosítása. 4. számú előtanulmány az átfogó rendészeti stratégia társadalmi vitájához*. Budapest, Rendőrség Tudományos, Technológiai és Innovációs Tanácsa, 2008. 14–15.

³⁴ Finszter Géza: A rendészet jogi természete, rendvédelem – honvédelem. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Határőrség és rendészet” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály, 2002. 13.

³⁵ Balla (2017): i. m. 46.

1. *a közigazgatási jelleg*, minthogy a rendészet a közigazgatás része, s ekképpen kötelezettségeinek teljesítéséhez az állami impériumból levezethető hatósági felhatalmazással bír, tevékenységében pedig elkülönül az ország külső védelmét szolgáló honvédelemtől;
2. *a különleges társadalmi rendeltetés*, minthogy a rendészet a közrendet és a közbiztonságot fenyegető veszélyek elhárítására, a megzavart rend helyreállítására hivatott;
3. *a szervezeti komplexitás*, minthogy a rendészet társadalmi rendeltetésének beteljesítése nem csupán egy szervezeten belül történik, a rendészeti feladatok ellátására nem csak egy szerv hivatott;
4. *a különleges felhatalmazás*, miként a rendészeti szervek jogosultak a feladatok során az állami impériumból származó legitim fizikai erőszak – és titkos eszközök – alkalmazására is.

A pénzügyi rendészet fogalmának tisztázásakor mindenekelőtt azt szükséges megvizsgálnunk, hogy a rendészet klasszikus tartalmi jegyei mennyiben vonatkoztathatók e szakigazgatási ágra. Választ kell adnunk a következő kérdésekre: A pénzügyi igazgatás rendszere miként viszonyul a közigazgatáshoz? Van-e a rendészetet jellemző különleges társadalmi rendeltetése? A pénzügyi rendészet szerve(i) illeszkedik-e a rendészeti igazgatás komplex szervezetrendszerébe? Illetve a pénzügyi rendészet szerve(i) jogosultak-e az állami hatalomból származó legitim erőszak alkalmazására?

A közigazgatási jelleg

Először is tisztáznunk kell a pénzügyi igazgatás fogalmát és a közigazgatással meglévő kapcsolatát. A pénzügyi igazgatás az államháztartás egészét érintő közigazgatási, valamint a pénzügyi magánszektor felügyeletével kapcsolatos államigazgatási tevékenység. A pénzügyi igazgatás differenciáltan, az adott közigazgatási ágazatra jellemző igazgatási módszereket és a végrehajtásért felelős (sajátos hatáskörű) szervezeteket foglal magában, ezáltal önálló szakigazgatásként létezik.³⁶ A pénzügyi igazgatás – mint minden szakigazgatási ág – alapvető funkciója a vonatkozó jogszabályok végrehajtásában és ellenőrzésében rejlik.³⁷ A pénzügyi igazgatás tehát szerves része a közigazgatás egészének. Mi több, a pénzügyi igazgatás történelmi szerepét véve a közigazgatás egyik legrégebbi területének is tekinthető. A differenciálódó közigazgatás kialakulásának hajnalán ugyanis a közösség igazgatása három elkülönült pillérre, a hadügyi, a külügyi

³⁶ Hautzinger Zoltán: A magyar idegenjog rendszere és az idegenjogi (szak)igazgatás. *Pro Publico Bono*, (2014), 2. 69–78.

³⁷ Lentner Csaba: *Közigazgatási szakvizsga. Pénzügyi és költségvetési igazgatás*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Könyvtár, 2018.

és a pénzügyi igazgatás területére épült.³⁸ Később, a modern közigazgatás kialakulását közvetlenül megelőző időszakban ez a fajta differenciálódás kristályosabbá vált, azonban a premodern közigazgatás öt alapvető területe közül továbbra is a pénzügyi igazgatás volt az egyik – a külügyi, hadügyi, rendészeti és igazságügyi közigazgatás mellett.³⁹

Az eddigiekből okszerűen következik az is, hogy a pénzügyi igazgatás szervei – így az állami adó-, illetve vámhatóságok – részei a teljes közigazgatás szervezeti struktúrájának. Egyes országokban az állami adó- és vámhatósági feladatok végrehajtása szervezetiileg elkülönül egymástól, míg máshol mindkét terület állami felügyeletéért egyetlen szerv felelős.⁴⁰ Magyarország újkori történelmében mind a két szervezeti berendezkedésre találunk példát. Jelenleg azonban a központi adó- és vámhatósági feladatokat egyetlen állami szerv, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal teljesíti. Az állami adó- és vámhatósági feladatok ellátásának szervezeti megosztottsága vagy éppen integráltsága ugyanakkor nem befolyásolja azt a körülményt, hogy a mindenkor központi bevételi hatóság – amely államháztartási szakágazati besorolását tekintve a pénzügyi, költségvetési igazgatáshoz tartozik – egyértelműen közigazgatási jellegű.

A különleges társadalmi rendeltetés

A következő kérdés, hogy vajon a pénzügyi igazgatás területén szolgáló állami adó- és vámhatóságot – annak társadalmi rendeltetését tekintve – mennyiben jellemzi a közrendet, közbiztonságot fenyegető veszélyek elhárítása?

A kérdés kissé gordiuszi, miután a közrend és a közbiztonság tartalmát – feltehetően – a legtöbbször aligha tudnák egyértelműen megfogalmazni. Megjegyezzük, ennek oka elsősorban nem az olvasó ismeretének hiányában keresendő. A közrend és a közbiztonság tartalmának meghatározása ugyanis hosszan tartó tudományos viták tárgya.

Amit e két fogalomról bizton állíthatunk, hogy Magyarország Alaptörvényének rendelkezései szerint a közrend és a közbiztonság oltalmazása elsősorban a rendőrség alapvető feladata.⁴¹ Csakhogy az alkotmányozó e feladatok tartalmi magyarázatát nem adja meg. Az alkotmánymódosító hatalom nem fogalmazta meg, hogy pontosan mit is ért a közrend és a közbiztonság kifejezések alatt. Így ezek mint alkotmányos értéket képviselő „határozatlan (jog)fogalmak” szerepelnek az Alaptörvényben.⁴² Az Alaptörvényhez fűzött kommentárból is mindössze annyit tudhatunk meg, hogy a közrend és a közbiztonság fogalmát illetően nincs egységes jogtudományi álláspont. „Egyes vélemények szerint

³⁸ Petruska Ferenc: A honvédelmi igazgatás jogszabályi háttere. In Hornyacsek Júlia (szerk.): *A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 55–80.

³⁹ Patyi András: *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2017; Patyi András – Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest, Mandamus Publishing, 2008.

⁴⁰ Simon István: *Pénzügyi jog II.* Budapest, Osiris, 2012.

⁴¹ Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdés.

⁴² Kiss László alkotmánybíró párhuzamos indokolása a 184/2010. (X. 28.) ABH kapcsán.

a két fogalom analóg, míg más vélemények szerint a közrend a jogrenddel azonosítható, míg a közbiztonság annak tényleges megvalósulása.”⁴³

A törvényhozó egyértelmű magyarázata híján a jogalkalmazás és a tudomány próbálta meg definiálni mindkét fogalom tartalmát és kereteit. Ennek eredményként pedig számos megközelítés látott napvilágot. Előre kell bocsátani, hogy e rövid kitekintés során nem kívánjuk és nem is kívánhatjuk a közrend és közbiztonság fogalmának mindenre kiterjedő értelmezését elvégezni. Mindössze arra igyekszünk választ adni, hogy az állami adó- és vámhatósági feladatok ellátása során megjelenik-e a közrend és a közbiztonság védelmezése.

A közrendről

A fogalmak tisztázatlanságának hiányát jól szemlélteti, hogy némelyek a közrend fogalmát egyenesen a rendészettudomány „Szent Gráljának” nevezik, miután azt már minden valamirevaló hazai szerző megpróbálta feltárni.⁴⁴ A fogalom magyarázatával kapcsolatos kétes helyzet persze nagyrészt érthető, hiszen számtalan szempontot figyelembe kell venni, amikor a közrend definícióját akarjuk megalkotni.⁴⁵ A modern rendészet kialakulásának időszakáig a közösség rendje alatt a társadalom együttélési szabályainak széles spektrumát értették. A közrend premodern fogalmába többek között beletartozott az írott törvények, a szokásjog, de az adott társadalomban uralkodó erkölcsi szabályok rendje is. A jogállamiság értékeit valló nemzetek számára ugyanakkor ez a megközelítés elfogadhatatlannak bizonyult, hiszen az erkölcsi normák, amelyek kétségtelenül alkalmasak az egyes emberek vagy egy-egy csoport tagjai kapcsolatának bizonyos mérvű szabályozására, az állam és polgárai viszonyát képtelenek normatív módon rendezni. A közrend erkölcsi tartalmú értelmezése esetén továbbá azzal is számolni kell, hogy a rendészeti beavatkozás és szankció során a hatósági döntés alapja az erkölcsileg jónak, illetve rossznak ítélt magatartás volna, nem pedig a jogilag előírt keretek betartása vagy megszegése.⁴⁶ Szamel Lajos szerint ezért a „közrend fogalma a jog számára csak akkor megfogható, ha azt jogi rendként kezeljük, tehát számúzzuk belőle a jogilag megfoghatatlan kategóriákat, mint különösen a nyugalom, az erkölcs, az együttélés íratlan (konvencionális) szabályait”.⁴⁷ Habár a közrend jogi rendként való leírásával többen vitába

⁴³ Árva Zsuzsanna: *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2013.

⁴⁴ Karsai Krisztina: A közrend európai (jogi) fogalma. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok „Rendészeti kutatások – A rendvédelem fejlesztése” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2011. 30.

⁴⁵ Kántás Péter: *A közrend elleni jogsértések természetéről*. Disszertáció, kézirat. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2007.

⁴⁶ Finszter (2018): i. m.

⁴⁷ Szamel (1990): i. m. 7.

szálltak,⁴⁸ számos hazai gondolkodó mégis amellett foglalt állást, hogy a közrend tulajdonképp jogi rendet jelent.

Nota bene, a hivatkozott szerzők jogi rendről és nem jogrendről szólnak. Ezzel kapcsolatban Christión László fontos szempontra hívja fel a figyelmet: „A közrend jogi rend, amely azonban nem azonos a teljes jogrenddel, ugyanis nem minden jogellenes magatartás sérti a közrendet is egyben.”⁴⁹ A jogrend ugyanis legalább két nagy részből tevődik össze. Egyrészt áll a magánjogi rendből, amelynek középpontjában a polgárok közötti viszonyok, a gazdaság és a piaci viszonyok rendezettsége helyezkedik el (lásd polgári jog, munkajog, gazdasági jog). A jogrend másik fő építőeleme pedig a közjogi rend. A közrend és a közbiztonság a közjog leszármazottja.⁵⁰ Ilyen módon a közrend nem más, mint a közjog által létesített rend.⁵¹

A közbiztonságról

Tartalmi szempontból – hasonlóan a közrendhez – a közbiztonság fogalma is meglehetősen összetett, s annak pontos értelmezésére vonatkozólag sem az Alaptörvény, sem az annak érvényesülése felett őrködő bírói testület nem ad konkrét iránymutatást. 2001-es határozatában az Alkotmánybíróság mindössze a következőket jegyezte meg:

„A közbiztonság mibenléte, viszonya a közrendhez, a belső rendhez, illetve utóbbiak fogalmi meghatározása tudományos viták tárgya. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata ezekben állást foglalni. A jogrendszer e szempontból releváns elemeinek áttekintése is azt mutatja azonban, hogy a közbiztonság többértelmű kategória, a kifejezés mögött tartalmilag többféle érdek és érték, illetve több, alapvetően eltérő jellegű feladat húzódik.”⁵²

A tudomány álláspontja szerint a közbiztonság értelmezhető normatív és materiális szempontból egyaránt. A közbiztonság normatív fogalma tartalmazza egyrészt a közjog által kijelölt állampéldát, amelyet az állam szervei útján hivatott szavatolni, másrészt a jog által elismert társadalmi értékeket, amelyek megóvása érdekében akár az alapvető emberi jogok korlátozásának is helye lehet. A közbiztonság materiális fogalma mögött a közösség által élményszerűen átélhető biztonság – ellenkező esetben hiányának megismerése – húzódik meg. Ebből a szempontból a biztonság létrehozása szolgáltatásként is felfogható, amelynek végterméke a működés szempontjából legkedvezőbb feltételek megteremtése. Amennyiben ezt a szolgáltatást a közigazgatás nyújtja, úgy közbiztonság-

⁴⁸ Finszter (2012): i. m.

⁴⁹ Christión László: A bizonytalan alapra épülő ház, avagy a rendészet fogalmainak tisztázása. *Iustum Aequum Salutare*, 6. (2010a), 1. 178.

⁵⁰ Kacziba Antal: Közrend, magánrend, közbiztonság. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok „A változó rendészet aktuális kihívásai” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztálya, 2013. 23–36.

⁵¹ Kántás Péter: A rendészet fogalmához. *Belügyi Szemle*, 45. (1997), 1. 16–23.

⁵² 13/2001. (V. 14.) ABH.

ról, ha pedig a magánszektor adja, akkor magánbiztonságról (biztonsági vállalkozásról) beszélhetünk.⁵³ A közbiztonság persze soha nem lehet abszolút érték. A közösség biztonságát egyes emberi magatartások mindig is fenyegetni fogják, így a rendészeti jog annak sérthetetlenségét nem is kívánja biztosítani. Következésképp a közbiztonság elsősorban államcélként értelmezhető.⁵⁴ E megállapítás összecseng az Alkotmánybíróság korábbi állásfoglalásával is, amely szerint „a közbiztonság a jogállam intézményrendszerének és a demokratikus társadalom működésének nélkülözhetetlen feltétele és így általános-ságban alkotmányos érték és alkotmányos cél”.⁵⁵

A pénzügyi rendészet viszonya a közrend és a közbiztonság fenntartásában

Az eddigiek ismeretében az a feladatunk, hogy megvizsgáljuk a közrend és a közbiztonság védelmének mibenlétét az állami adó- és vámhatóság tevékenységében.

A 20. század magyar jogtudósai közül többen is amellett foglaltak állást, hogy a közjogi bevételek biztosítása (például adók, illetékek) nem a közrend, közbiztonság védelmét szolgáló rendészet tevékenységi körébe tartozik.⁵⁶

Kántás Péter szintén amellett érvelt, hogy az adók beszedésével összefüggő államigazgatási feladatok közrendi/közbiztonsági szempontú értékelése téves következtetéseken alapul, amelynek oka szerinte a közrend és közbiztonság fogalmainak tisztázatlanságából fakad. Indokolásában a szerző arra hivatkozik, hogy ha minden közérdeket sértő jogsértést a rendészeti értelemben vett közbiztonságsértés körébe sorolnánk, akkor megszűnne a határ a „rendes” közigazgatás és a rendészet között.⁵⁷ Érveit egy korábbi tudományos munka következtetéseivel is alátámasztja, amely szerint

„adó és illetékügyek nem tartoznak a rendészetjog területére. A rendészet nem szolgálhat pl. az adók és illetékek zavartalan behajtásának biztosítására. A rendészet – mint rendészeti hatalom – csak akkor jut e téren feladathoz, ha az adó- és illetékügyekkel kapcsolatosan a közbiztonság és a közrend érdekében bizonyos bűncselekmények felfedése, megakadályozása, kinyomozása válik szükségessé”.⁵⁸

A szakirodalomban ugyanakkor ezzel ellentétes meggyőződéssel is találkozhatunk. Példának okáért Balla Zoltán tudományos dolgozatában a következők szerint érvel:

⁵³ Finszter (2018): i. m.

⁵⁴ Finszter (2009): i. m.

⁵⁵ 13/2001. (V. 14.) ABH.

⁵⁶ Szamel Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. *Rendészeti Tanulmányok*, 1. (1992a), 1. 3–31; Tomcsányi (1929): i. m; Tóth József: *Rendészetfogalom a nemzetiszocialista államban*. Eger, Szt. János Nyomda, 1938.

⁵⁷ Kántás (2007): i. m. 35.

⁵⁸ Tóth (1938): i. m. 78.

„A közbiztonságról adott fogalom alapján más véleményen vagyok. Ugyanis amennyiben a definíciót kritika nélkül elfogadjuk, akkor a felhozott kivételek, illetve nevezett példák alapos elemzése szerintem azt bizonyítja, hogy a közbiztonság megsértése mindig valamilyen közjogi szabály megsértését jelenti. A közbiztonság fogalmának [az] állam és intézményeinek, működésének sértetlenségéről szóló részéhez hozzátartoznak a pénzügyi és a közigazgatási jogsértésekre hozott ellenpéldák is. Aligha szorul bizonyításra, hogy az adópótlék kivetésére az adózás rendjéről szóló jogszabály alapján kerül sor, amely adójogszabály viszont az államnak *ex lege obligatióból* keletkező azon jogát védi, hogy a kötelezettől (így természetesen a jogsértőtől is) bevételhez jusson. Ez pedig az állam és intézményei működéséhez elengedhetetlen. Az adózás rendjéről szóló jogszabály bármilyen megsértése valahol mindig az állam bevételeinek lehetőségét csorbitja, ez a sértő magatartás veszélyezteti az állami kiadások fedezetét, amely pedig a közbiztonság szamel fogalmának fent nevezett eleméhez egyértelműen köthető. Főleg ha a jogsértés egyben bűncselekmény is, hiszen a fogalom vége arra utal, hogy a nevezett jogtárgyakat »főleg« a bűncselekményektől kell megóvni.”⁵⁹

Miután nincs egységes álláspont a közrend és a közbiztonság pontos tartalmát illetően, rendkívül nehéz objektíven állást foglalni abban a kérdésben, hogy az államháztartás közjogi bevételeit sértő magatartások mennyiben tekinthetők egyben a közrendet, közbiztonságot fenyegető cselekményeknek. Másrészt, hogy ezen a területen mennyiben indokolt a rendészeti fellépés lehetőségének biztosítása – amelyet egyébként több korábban hivatkozott szerző is kétségsbe von.⁶⁰

A felvetett kérdések egyértelmű – mindenki számára elfogadható – megválaszolása csaknem lehetetlen, kiváltképp, hogy e fogalmak értelmezésében az idő múlásának, a társadalom változásának is fontos szerepe lehet. Ezzel kapcsolatban az Európai Unió Bírósága korábbi ítéletében helyesen mutatott rá arra, hogy a tagállamok nemzeti szükségleteiknek megfelelően, szabadon határozzák meg a közrend és a közbiztonság követelményeit. A bíróság ezen túlmenően ismertette, hogy az a követelményrendszer, amely a közrend és a közbiztonság tartalmának meghatározásához szükséges, nemcsak országonként, hanem koronként is változhat.⁶¹ Ezáltal nehéz egységesen elfogadható választ adni olyan kérdésekre, amelyek legfőbb fogalmainak értelmezése államonként, korszakonként és tudományos megközelítésenként változhat.

Ha tág értelemben tekintünk a közrend fogalmára, s azt úgy értékeljük, mint fennálló közjogi rendet,⁶² akkor azt kell mondjuk, hogy minden közjogot sértő magatartás veszélyezteti a közrendet. Szűkebb értelemben véve viszont nem minden jogellenes magatartás árt a közrendnek. Miként arra az EU Bírósága és Szamel Lajos is utal, a jogalkotó elsődleges feladata annak eldöntése, hogy mely jogot sértő magatartásokat minősíti a közrend megsértésének – amelyeket egyúttal a rendészeti szervek hatáskörébe utal –, és melyek

⁵⁹ Balla Zoltán: *A rendészeti jog egyes kérdései, különös tekintettel a nemzetbiztonsági törvény problémáira*. Disszertáció, kézirat. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem, 2001. 11.

⁶⁰ Tomcsányi (1929): i. m.; Tóth (1938): i. m.

⁶¹ C-36/02. EB.

⁶² Bíró Gyula: 2050-re Magyarország lehet Európa legbiztonságosabb országa. *Miskolci Jogi Szemle*, 14. (2019), 1. (2. különszám). 113–125.

lesznek azok magatartások, amelyekkel szemben nem a rendészeti-közigazgatási szervek kötelesek fellépni.⁶³ A hivatkozott szerző szerint

„a közrend oltalmazását célzó jogszabályok túlnyomórészt tiltó normák, amelyeket az illetékes állami szervek a tilalmak megszegőivel szemben alkalmazni jogosultak és kötelesek. [...] A jogszabályban foglalt tilalom betartása feletti őrködés (újból kiemelve, hogy akkor, ha a közrend oltalmazása a jogszabályi cél) rendészeti feladat, amellyel kapcsolatban a jogalkotás jogpolitikai döntésének tárgya kell, hogy legyen az, vajon a feladat teljesítéséhez mellőzhetetlen hatáskört milyen típusú szervre bízza. [...] A közrend oltalmazása szempontjából problematikusabbak azok a jogszabályok, amelyek tevőleges magatartást írnak elő. Az ilyen magatartás elmulasztása a közrendet közvetlenül soha nem zavarja meg, viszont közvetve veszélyeztetheti, mert a nem cselekvés miatt a közrend fenntartásának valamely feltétele hiányozhat vagy csorbulhat (pl. laccím ki- és bejelentésének elmulasztása; személyi igazolvány elvesztésének be nem jelentése, illetve pótlásának elmulasztása; feljelentési kötelezettség megszegése; tűzvédelmi eszközök beszerzésének mellőzése). [...] Mivel a tevőleges magatartást előíró normák betartása rendszerint nem kényszeríthető ki rendészeti eszközökkel, az ezeknek való engedelmisségre nem rendészeti hatóságoknak kell az érdekelteket rábírniuk, ami egyértelmű azzal, hogy az ilyen hatásköröket általában nem rendészeti szervekhez kell telepíteni, illetve a rendészeti hatáskörből más hatósági jogkörbe kell átutalni”.⁶⁴

Hasonló helyzetben vagyunk a közbiztonság tágabban vett értelmezésekor is, amikor a fogalom alatt általában értjük azt a „közállapotot, társadalmi rendet, amelyben mind az egyes polgárok, állami, társadalmi, gazdasági szervek életét, testi épségét, anyagi javait, jó hírnevét mindenki tiszteletben tartja, és azt az állam erőszakszervei útján szavatolja”.⁶⁵ Hasonlóképp közelíti meg a közbiztonságot Szamel is, aki az emberek életének, egészségének, becsületének, szabadságának, vagyonának, valamint az állam és intézményei működésének sérthetlenségét, illetve akadályozatlanságát érti alatta, s ezen belül is különösen a jogtárgyak megóvását a bűncselekményektől és a szabálysértésektől.⁶⁶ Wehr szerint a közbiztonság fogalma szükségszerűen magában foglalja a jogrend, az egyén és az ő vagyoni jogainak, továbbá az állami működés fundamentumainak sérthetlenségét.⁶⁷ Eszerint a jogrendet, az egyént, annak vagyonát és az állami rendszer alapjait (például állami szervek pénzügyi működését) fenyegető magatartások mindegyike alkalmas lehet a közbiztonság veszélyeztetésére. Az említett megközelítések alapján a közrend és közbiztonság biztosítása alatt minden olyan megoldást értenünk kell, amelyekkel a jogrendszer védekezik a közösség tagjainak egyes káros magatartásaival szemben.⁶⁸ Ebben az értelemben pedig a közbiztonság védelmezésébe beletartozik az ország pénzügyi rendjét sértő cselekményekkel szemben történő hatósági fellépés is.

⁶³ Szamel Lajos: A rendészet a közigazgatás rendszerében. *Állam és Igazgatás*, 35. (1985a), 11. 961–973.

⁶⁴ Szamel (1985a): i. m. 963–964.

⁶⁵ Bíró Gyula: *Kriminalisztika*. Debrecen, Debreceni Egyetem ÁJK – Lícium Könyvkiadó, 2010. 19.

⁶⁶ Szamel (1992a): i. m.

⁶⁷ Matthias Wehr: *Examens-Repetitorium Polizeirecht. Allgemeines Gefahrenabwehrrecht*. Heidelberg, C. F. Müller, 2012.

⁶⁸ Hans Kelsen: *Collective Security under International Law*. Washington (D.C.), United States Government Printing Office, 1957.

A közrend és közbiztonság effajta tág értelmezése ugyanakkor joggal vetheti fel a kérdést – amelyet Kántás Péter is feszeget⁶⁹ –, hogy akkor hol húzódik a határ a rendészet és a rendes közigazgatás között. Az Európai Bíróság állandósult gyakorlata szerint sem lehet minden tagállami norma megsértését úgy értékelni, mint amely a közrendbe, közbiztonságba ütközik. A bíróság véleménye szerint ehhez „ténylegesen és kellően súlyos veszély” fennállása szükséges, amely „a társadalom alapérdekeit veszélyezteti”.⁷⁰ Az Európai Unió Bíróságának felfogása szerint tehát a közrendet és közbiztonságot veszélyeztető magatartások formailag, minőségileg eltérnek a közjogi normákat egyebekben sértő cselekményektől.

Magyarországon az alkotmányozó hatalom – feltehetően nem véletlenül – a közrend és a közbiztonság védelmét nem egyetlen közigazgatási szerv feladataként kívánta meghatározni. Az Alaptörvényhez fűzött indokolásból kiderül, hogy az alkotmányozó a rendvédelmi feladatokkal rendelkező szervek közül szándékosan kiemeli a rendőrséget és a nemzetbiztonsági szolgálatokat, amelyek vonatkozásában funkcionális feladatköri meghatározással él. E feladatok körében tesz említést a közrend és a közbiztonság fenntartásáról; egyben megjegyzi, hogy az Alaptörvény nem korlátozza egyéb rendvédelmi funkciókkal rendelkező szervek kialakítását.⁷¹

„A rendvédelmi szervek az alapjogok érvényesülésének biztosításában jelentős szerepet kaptak, mivel az országok függetlenségének, területi épségének, alkotmányos rendjének, az ország belső rendjének, közbiztonságának, a lakosság és az ország anyagi javai védelmének alapvető feladatait látják el” – fogalmaz az Alkotmánybíróság korábbi határozatában.⁷² Eltekintve most a rendészet és rendvédelem fogalmai között feszülő tudományos vitáktól, világosan látszik, hogy a közrend és a közbiztonság a rendészeti igazgatás által megvédendő érték, amelyet a jogellenes magatartásokkal szemben hatósági kényszer alkalmazásával lehet oltalmazni.⁷³ Az AB funkionalista megközelítése szerint a hazánkban működő rendvédelmi szerveket

„közös vonások is jellemzik: együtt alkotják a rendészeti igazgatás szervezetét, mindegyikük az ország külső és belső biztonsága és a közrend védelme, illetőleg fenntartása érdekében végzi tevékenységét, feladataik teljesítése során bizonyos feltételek között jogosultak jogkorlátozó intézkedéseket alkalmazni, az állam egyéb szerveihez képest erősebb bennük az alá-fölérendeltség, a vezetésben meghatározó szerepet játszik a parancs”.⁷⁴

⁶⁹ Kántás (2007): i. m.

⁷⁰ C-348/96. EB; C-30/77. EB.

⁷¹ Az Alaptörvény 45. cikkéhez fűzött részletes indokolás.

⁷² 88/B/1999. ABH.

⁷³ Finszter (2012): i. m.

⁷⁴ 8/2004. (III. 25.) ABH; Az AB döntésében hivatkozott régi Hszt., valamint az új Hszt. szervei hatálya egyaránt kiterjedt az állami vámhatóság (Vám- és Pénzügyőrség), illetve az állami adó- és vámhatóság (NAV) hivatásos állományára. 2021. január 1-jétől a pénzügyőrök hivatásos jogviszonya a NAV Szj. tv. erejénél fogva formailag pénzügyőri státuszú szolgálati jogviszonnyá alakult, tartalmilag azonban továbbra sem különbözik jelentősen a hivatásos szolgálati jogviszonytól.

Végkövetkeztetésként megállapíthatjuk, hogy a közrend és közbiztonság védelme kizárólag az állam joga és kötelezettsége, amelyek így a rendészeti igazgatás cselekvésének központi tárgyaként jelennek meg.⁷⁵ Számos hazai szerző szerint a rendészeti igazgatás alrendszerének immanens részét képezi a pénzügyi igazgatás, a vám- és jövedéki igazgatással összefüggő rendészeti igazgatási tevékenység is,⁷⁶ amelynek területén az állami adó- és vámhatóság gyakorol kizárólagos hatáskört. Csakhogy a NAV működésében – annak integrált szervezeti léte miatt – áthatóan megjelenik a közigazgatás funkcionális szempontból dualista jellege, ami nehézkessé teszi a szervezet rendészeti definiálását. Mit jelent ez? Prugberger szerint a jogállami közigazgatás bonyolult rendszere funkcionálisan két nagy területre osztható: 1. rendészeti közigazgatásra és 2. szolgáltató közigazgatásra. „A legtöbb rendészeti jellegű igazgatási ágazat összekapcsolódik hasonló szakterületű szolgáltató igazgatási ágazattal, vagyis a legtöbb szakigazgatási ágazat részben rendészeti, részben szolgáltató jellegű. A kettő gyakran keveredik is egymással” – magyarázza Prugberger Tamás.⁷⁷ Az állami adó- és vámhatóság szervezetét érintő legújabb törvényi rendelkezés indokolásában a jogalkotó maga is kihangsúlyozza, hogy „a NAV tv. az adóhivatalt és a vámhatóságot szervezetileg egyesítette, egy sajátos, rendvédelmi és klasszikus hatósági feladatokat ellátó szervezetet hozva ezáltal létre”.⁷⁸ A szervezet adóigazgatási tevékenysége egyértelműen a szolgáltató közigazgatás területéhez tartozik. A korábban hivatkozott szerzők által példaként említett adó- és illetékügyek intézése ugyanis normál esetben az állampolgárok önkéntes teljesítésén, az adóhatóság szolgáltatásain, illetve az általános adóigazgatási eljárás eszközrendszerén nyugszik. Az általános adóigazgatási feladatok ellátása tehát kívül esik a rendészeti igazgatási tevékenységi körén. Így ez előbbinek a közvetlen tárgya nem lehet a közrend és közbiztonság oltalmazása.⁷⁹

Ezzel együtt viszont a NAV pénzügyőrei – a törvény rendelkezései által deklaráltnak – szolgálati feladataik során rendvédelmi tevékenységet folytatnak.⁸⁰ A 2021-ben hatályba lépett új szolgálati törvény miniszteri indokolása is rámutat arra, hogy „a NAV

⁷⁵ Az olyan „civil” szervezetek, mint a polgárőrség a közrend és közbiztonság védelmét a törvény rendelkezése szerint is csak támogatják, segítik (a polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvény).

⁷⁶ Ambrusz József: *Rendvédelmi ismeretek*. Budapest, Nemzeti Közszerződési Egyetem, 2014; Katona Géza: A rendészet fogalma és tagozódása. *Magyar Rendészet*, 3. (2003), 4. 11–19.

⁷⁷ Prugberger Tamás: Közigazgatási és közszolgálati reform centralizálással és leépítéssel – kritikai vizsgálat. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. (2016), 2. 43–49.

⁷⁸ A Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi CXXX. törvényhez fűzött általános indokolás.

⁷⁹ A teljesség kedvéért kívánjuk megjegyezni, hogy létezik olyan szakirodalmi álláspont, amely szerint az adóigazgatási eljárások során megállapított súlyos jogszabálysértés esetén lehetőség van azonnali és nem pénzügyi jellegű szankciók alkalmazására, úgynevezett adóügyi intézkedésekre. „Az intézkedések célja lehet a közrend, a közegészségügy védelme, lehet preventív módon a mulasztási bírság teljesítésének biztosítása, vagy további jogsértések megelőzése, vagy az adóalany gazdálkodását érintő negatív jogkövetkezmények megakadályozása.” (Szilovics Csaba: *Kézikönyv a pénzügyi jog tanulásához*. Pécs, Szerzői kiadás, 2018. 149.) E vélemény szerint tehát, akár a szolgáltató jellegű adóigazgatás egyes intézkedései is közrendvédelmi funkcióval rendelkeznek.

⁸⁰ A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény 35. § (1) bekezdés.

feladatrendszere igen széles skálán mozog, az adminisztratív intézkedésektől az ellenőrzéseken át a bünyügyi/rendvédelmi jellegű feladatokig terjed”, amely utóbbiakat egy munkakörileg jól behatárolt állománycsoport tagjai, a pénzügyőrök végzik.⁸¹ Miként pedig arra az Alkotmánybíróság is felhívta a figyelmet, a rendvédelmi feladatok általánosan az ország külső és belső biztonságának, a közrendnek a védelmeként, illetőleg annak fenntartásaként írható le.⁸² Eszerint a pénzügyi igazgatás területén a NAV pénzügyőrei által végrehajtott rendvédelmi feladatok ellátása – különös tekintettel a NAV hatáskörébe tartozó bűncselekmények, szabálysértések által fenyegetett jogtárgyak oltalmazása – magában foglalja a közrend védelmét.

A NAV tv. meghatározása nyomán megállapíthatjuk, hogy a pénzügyőrök közrendet védelmező rendvédelmi tevékenysége a pénzügyi igazgatás azon területeit érinti:

1. ahol az államháztartás alárendszereit veszélyeztető magatartások társadalomra veszélyessége olyan fokú, hogy indokolt azokat a büntető-, illetve szabálysértési jog hatálya alá vonni;⁸³
2. ahol a jogsértő magatartás a pénzügyi jog szabályaival egyidejűleg a közjog más területei által oltalmazott életviszonyokat is fenyegeti (például zöldhatáron történő csempészet, amely esetében a költségvetési bevételek elvonása mellett az államháztár rendjét is megsérti az elkövető; vagy a jövedéki termékek illegális előállítás, amely az adóelvonás mellett egészségügyi kockázatokot is magában rejt);⁸⁴
3. ahol a rendészeti intézkedések, valamint az állami impériumból származó fizikai erőszak alkalmazása szükségszerű, illetve tipikusnak mondható.⁸⁵

Összefoglalva a fentieket megállapítható, hogy a pénzügyi igazgatás területén a közrend védelme az állami adó- és vámhatóság pénzügyőrei által teljesített szolgálati feladatok ellátásán keresztül valósul meg. Következésképp a NAV – mint pénzügyi igazgatási szerv – feladatellátásában a rendészet fogalmi jegyei közül a speciális társadalmi rendeltetés, vagyis a közrend fenntartása más rendészeti szervekhez hasonlóan szintén megjelenik. Megalapozottan állíthatjuk, hogy a NAV – nem kizárólagos – társadalmi rendeltetése a közrend, illetve bizonyos értelemben a közbiztonság fenntartása.

A rendészet redukált társadalmi rendeltetéséről

Az állami adó- és vámhatóság társadalmi rendeltetésének rendészeti jellegét kutatva felmerülhet a kérdés, hogy vajon mennyiben szükségszerű a rendészet *differentia*

⁸¹ A NAV Szj. tv.-hez fűzött általános indokolás.

⁸² 8/2004. (III. 25.) ABH.

⁸³ A NAV tv. alapján: bűnüldözési, bűnmegelőzési, szabálysértési feladatok.

⁸⁴ A NAV tv. alapján: határátkelőhelyeken végzett, vám- és jövedéki ellenőrzési, mélységi ellenőrzési feladatok.

⁸⁵ A NAV tv. alapján: bűnüldözési, bűnmegelőzési, vám- és jövedéki ellenőrzési, mélységi ellenőrzési, őrzés-védelmi, hatósági, végrehajtási feladatok.

specifikájaként a közrend mellett a közbiztonság oltalmazása. Kétség sem fér hozzá, hogy mindkettő kulcsfogalma a rendészeti jognak, miként az is világos, hogy azok védelme a rendészeti igazgatás feladatkörébe tartozik. Viszonyrendszerüket tekintve azonban nincs egységes álláspont a jogirodalomban. Egyesek szerint a közbiztonság részeleme a közrendnek, míg mások úgy tartják, hogy azok függetlenek egymástól, mind-egyikük önálló értéket képvisel.⁸⁶ Szamel Lajos klasszikus rendészetdefiníciója szerint: „a rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul”.⁸⁷ A szameli fogalom központi eleme is csak a közrend, s a szerző ennek oltalmazását tekinti a rendészet feladatának. A hivatkozott rendészetdefiníció nyomán feltételezzük, hogy a rendészeti cselekvés fókuszában elsődlegesen a közrend áll, s a közbiztonság szavatolása – bár kétségkívül rendészeti feladat – mintegy eshetőleges vagy részeleme a rendészet társadalmi rendeltetésének (ezt nevezhetjük a rendészet redukált társadalmi rendeltetésének). E tézis szerint a közrend megsértése igényelheti a rendészeti beavatkozást akkor is, ha annak egyébként a közbiztonságra semmilyen hatása nincs.

Ez a megközelítés jelentősen leegyszerűsíti az állami adó- és vámhatóság esetében a rendészetre jellemző különleges társadalmi rendeltetés kapcsán felmerülő aggályok feloldását. Nevezetesen, hogy a pénzügyi rendészet kizárólagos szervének rendeltetésében megjelenik-e, illetőleg meg kell-e jelennie a közbiztonság védelmezésének. Amennyiben elfogadjuk, hogy a közrend fenntartása önmagában is igényelhet rendészeti beavatkozást, úgy a rendészeti jelleg értékelése alkalmával mellékessé válik, hogy az adott intézménynek milyen szerepe van a közbiztonság oltalmazásában.

Ezzel együtt úgy vélem, hogy az állami adó- és vámhatóság rendeltetésében a közrend szavatolása mellett ténylegesen megjelenik a közbiztonság fenntartásának támogatása is, különös tekintettel a közbiztonságot közvetlenül fenyegető bűncselekményekkel szembeni fellépésre. A jogalkotó ugyanis mind a NAV-ra vonatkozó ágazati törvény, mind pedig a büntetőeljárás kódex megalkotásakor – direkt és indirekt módon – közbiztonságot védő funkciót telepített a pénzügyőrökhöz. A NAV tv. szerint az „elfogást, előállítását a pénzügyőr abban az esetben is alkalmazhatja, ha a szolgálati feladata végrehajtása során észleli, hogy az elfogás, előállítás feltételei olyan személlyel szemben állnak fenn, akivel szemben az elfogás, előállítás nem a NAV nyomozó hatósága hatáskörébe tartozó bűncselekmény miatt szükséges”.⁸⁸ Következésképp a pénzügyőr minden olyan bűncselekmény kapcsán hatósági eljárásra jogosult, amely a közbiztonságot bármilyen módon fenyegeti. Ezekben az esetekben – még ha a nyomozó hatósági jogkört a rendőrség gyakorolja is – a pénzügyőr tevőlegesen részt vesz a közbiztonság fenntartásában.

Másfelől a büntetőeljárás kódexben a jogalkotó bizonyos „közbiztonsági célú gazdasági előírások elleni bűncselekmények” nyomozását kifejezetten a NAV hatáskörébe

⁸⁶ Blaskó Béla – Fantoly Zsanett: Rendészet a büntetőjog tükrében – Szamel Lajos munkássága alapján. *Belügyi Szemle*, 63. (2015), 12. 32–48.

⁸⁷ Szamel (1990): i. m. 30.

⁸⁸ NAV tv. 36/D. §.

utalja. Ezeknek a tényállásoknak a jogi tárgya a nemzetközi jogi kötelezettség teljesítéséhez fűződő társadalmi érdek, és a közbiztonság, ezen belül is a gazdálkodási kötelezettségek rendje, valamint bizonyos eszközök, technológiák és termékek forgalmának, felhasználásának rendje.⁸⁹

Szervezeti komplexitás és különleges felhatalmazás

A rendészet kifejezésben implicite benne van, hogy az a rend biztosításául szolgáló tevékenység mellett intézményeket vagy/és azok rendszerét takarja.⁹⁰ A rendészet tehát egyfelől állami tevékenységet, másfelől – szükségszerűen – az ezt végrehajtó intézményt, illetve intézményrendszert takar. „Nem minden, ami rendészet, nyugszik a rendőrség szervezetében” – fogalmaz Reiner *A rendőrség politikája (The Politics of the Police)* című művében.⁹¹ E gondolatban tulajdonképp a rendészetet jellemző szervezeti komplexitás rajzolódik ki. Mit jelent ez? Azt, hogy a rendészeti igazgatás szervezetrendszere az intézményeknek egy olyan komplex halmaza, amelyen belül az egyes szerveket speciális rendeltetésükből, jogi szabályozásukból fakadóan megkülönböztethetjük egymástól.⁹²

A 19–20. század neves közjogi tudósai közül Kmety Károly már 1897-ben felhívja a figyelmet arra, hogy a rendészet olyan egyetemes jelenség, amely átszövi a közigazgatás rendszerének egészét, szerinte „a rendészetet a különösebben »rendőri«-nek tekintett hatósági szervek egész hatáskörével vagy a rendőri fegyveres erőnek összes működésével azonosítani nem szabad, mert nagyon sok más közigazgatási szervek is gyakorolnak tételes jogok szerint rendészetet”.⁹³

Korábban már hivatkozott határozatában az AB szintén utal arra, hogy a rendészeti igazgatás szervezetét az egyenruha és fegyver viselésére jogosult hivatásos jogviszonyú állományt fenntartó szervek egysége alkotja.⁹⁴ Szamel 1962-es tanulmányában pedig arra világít rá, hogy a rendészet szervezeti tagozódása végeredményben a polgári forradalmaknak köszönhető. A polgári forradalom egyik határozott célkitűzése volt, hogy a rendészeti tevékenység kizárólag a közbiztonság megóvására és a megzavart rend helyreállítására szorítkozzon, ne avatkozzon bele lépten-nyomon az emberek életviszonyaiba. Ez a kívánság a tevőleges közigazgatás és a rendészet szétválasztásához vezetett.⁹⁵ Ahogy arról a korábban is szó esett, az államigazgatás fejlődésével a közigazgatás egyre

⁸⁹ Mezölaki Erik: A nemzetközi kötelezettségen alapuló közbiztonsági célú gazdasági előírások elleni bűncselekmények. In Karsai Krisztina (szerk.): *Nagykommentár a Büntető Törvénykönyvhöz*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019. 740–752.

⁹⁰ Salgó László – Tóth László: Rendészet a jogállamban. *Magyar Rendészet*, 4. (2004), 1. 4.

⁹¹ Robert Reiner: *The Politics of the Police*. New York, Oxford University Press Inc., 2010. 13.

⁹² Christán László: *Komplementer rendészet*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022.

⁹³ Kmety (1897): i. m. 7.

⁹⁴ 8/2004. (III. 25.) ABH.

⁹⁵ Megjegyzendő, hogy létezik olyan álláspont is, amely szerint a rendészet és a civil közigazgatás túlzott elválasztása éppenséggel a magánviszonyokba történő indokolatlan és jogsértő beavatkozások esélyét növeli. Következésképp a rendészetnek a civil közigazgatás immanens részeként kell működnie.

több ágának létrehozása vált indokolttá. „Egy-egy új igazgatási ágazat megszervezésével annak rendészeti jellegű – azaz tiltó jogszabályok megtartásán való őrködéssel megvalósítandó – feladatait is elvonták a szoros értelemben vett rendőri apparátustól, s ezzel az a helyzet állott elő, hogy minden igazgatási ág megkapta a maga rendészeti teendőit”.⁹⁶

A közigazgatás ilyen módon való fejlődésének eredményeként jött létre a mai rendészeti szervezetrendszer, amely az egyes intézmények különbözőségei okán bizonyos szempont alapján tipizálható. A rendészeti szervezetrendszer tipizálásának egyik formája szerint a rendészeti szervek között megkülönböztethetünk: 1. *szűkebb értelemben felfogott rendészeti hatóságokat*, 2. *rendvédelmi szerveket*, 3. *rendészetet támogató hivatalokat, központokat*, 4. *járulékos, korlátozott hatáskörű helyi rendészeti hatóságokat*.⁹⁷ Más megközelítések szerint pedig 1. *elsődleges*, illetve 2. *másodlagos rendészeti szervekről*, 3. *rendészeti feladatokat ellátó egyéb közigazgatási szervekről* és 4. *nem közigazgatási rendészeti szervekről* beszélhetünk.⁹⁸ Egy harmadik tudományos álláspont szerint pedig léteznek az Alaptörvényben 1. nevesített és 2. nem nevesített rendvédelmi szervek.⁹⁹

A mi szempontunkból viszont most mindössze annak van jelentősége, hogy az állami adó- és vámhatóság besorolható-e a rendészeti szervezetrendszer valamely alcsoportjába. Az előző fejezet részletes fejtegetései után ez már aligha szorul különösebb magyarázatra, ezért a kérdést igyekszünk célirányosan megválaszolni.

A 19–20. század jeles gondolkodói szerint a pénzügyi és vámhatósági feladatokat ellátó közigazgatási szervek (lásd M. Kir. Pénzügyőrség) egyértelműen részét képezték a rendészeti igazgatás szervezeti struktúrájának.¹⁰⁰ Lényegét tekintve ez a megközelítés ma sem változott. A mai állapotokat tükröző, korábban bemutatott klasszifikációk mindegyikében elhelyezhető az állami adó- és vámhatóság. Finszter szerint „a pénzügyi igazgatás területén általános hatáskörrel felruházott pénzügyőrség”¹⁰¹ egyrészt a szűkebb értelemben felfogott rendészeti hatóságok közé tartozik, miután annak pénzügyőrei a hatáskörükbe utalt rendészeti feladatok teljesítéséhez a legitim fizikaierőszak-monopólium teljes körével rendelkeznek. Másrészt a rendvédelmi szervek kategóriájába is besorolható, hiszen a törvény meghatározása szerint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal rendvédelmi feladatokat teljesítő kormányhivatal.

A másik hivatkozott felosztás alapján a NAV az úgynevezett „másodlagos rendészeti szervek” csoportjába sorolandó. E megközelítés szerint a NAV pénzügyőri szerve – bár az államigazgatási szervekről szóló jogszabály alapján nem rendvédelmi

⁹⁶ Szamel Lajos: A felügyelet és az irányítás az államigazgatásban. *Állam és Igazgatás*, 12. (1962), 12. 900.

⁹⁷ Finszter (2018): i. m. 263.

⁹⁸ Balla Zoltán: A rendészet és a közigazgatás tartalmi összehasonlítása. *Magyar Rendészet*, 14. (2014a), 4. 18–20; Balla Zoltán: A rendészet kérdései. *Belügyi Szemle*, 62. (2014b), 10. 16; Balla (2015a): i. m. 30.

⁹⁹ Hautzinger Zoltán: A fegyveres szervek rendeltetésének alaptörvényi szabályozása. In Drinóczi Timea (szerk.): *Magyarország új alkotmányossága*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2011b. 65–75.

¹⁰⁰ Kmety (1897): i. m.; Magyary (1942): i. m.

¹⁰¹ Finszter (2018): i. m. 264.

szerv – a biztonság jegyében rendészeti feladatokat teljesít, amelyet elsősorban kiterjedt nyomozó hatósági jogköre, illetve intézkedési és kényszerintézkedési hatásköre tipizál.¹⁰²

A harmadik tudományos klasszifikáció pedig a pénzügyőri állományt birtokló szervezetet az Alaptörvényben nem nevesített szervezetek körébe sorolja. Az alkotmánymódosító hatalom a rendvédelmi szervek alaptörvényi taxációjával ugyanis nem zárta ki annak a lehetőségét, hogy ágazati törvények megalkotásával – miként az a NAV esetében is történt – a rendőrségen kívül más rendészeti szerveket is létrehozson a törvényhozó hatalom.¹⁰³

Szamel Lajos szerint a rendészet fogalmának megfelelő általános feladat- és hatáskörű rendészeti szerv a rendőrség, ami viszont nem azt jelenti, hogy az összes rendészeti feladat- és jogkör a rendőrségnél összpontosul.¹⁰⁴ A rendészet társadalmi rendeltetéséből fakadó állami feladatvállalás egy része jól látható módon az állami adó- és vámhatóságnál csapódik le. Ezt igazolandó a szakirodalomban sincs vita arról, hogy a NAV részét képezi a rendészeti igazgatás komplex szervezetrendszerének.

Különleges felhatalmazás

A demokratikus és alkotmányos rendszerekben az erőszaknak a társadalmi folyamatokban nem lehet szerepe, noha szociológiai értelemben véve tényszerű, hogy az erőszak különböző formái (például háború, bűnözés, terrorizmus) itt is léteznek. Az állami autoritás azonban a társadalom és tagjainak védelme, továbbá a jogrendszer érvényesítése érdekében végső soron feljogosított a kényszeralkalmazásra. A szuverén közhatalom lényege, hogy a joghatállyal bíró szabályok érvényesülését ki tudja kényszeríteni. Ez az egyetlen kényszer, amely egy jogállamban legálisnak tekinthető, és amelynek monopóliumával csak az állam rendelkezhet.¹⁰⁵ Az Alaptörvény C. cikk (3) bekezdése szerint: „az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult”.¹⁰⁶ Ebből az alkotmányos tételből fakad a közigazgatás komplex meghatározásának több lényegi eleme, amelyek szerint a közigazgatás egyfelől a közérdek érvényesítése érdekében mindenkre nézve kötelező döntéseket hozhat, másfelől ezeknek az aktusoknak szükség esetén állami kényszerrel szerezhet érvényt.¹⁰⁷ Az állami kényszernek több fajtája képzelhető el, amelyek közül az egyik a *hatósági kényszer*, amely a szankciót, valamint a szankció végrehajtással történő érvényesítését jelenti.¹⁰⁸ A hatósági kényszer mindenféle államigazgatási hatósági eljárásnak része,

¹⁰² Balla (2015a): i. m. 33.

¹⁰³ Hautzinger (2011b): i. m.

¹⁰⁴ Szamel (1985a): i. m.

¹⁰⁵ Téglási András et al.: *Közigazgatási szakvizsga. Általános közigazgatási ismeretek. II. modul: Jogalkotási és jogalkalmazási ismeretek*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2020.

¹⁰⁶ Alaptörvény C. cikk (3) bekezdés.

¹⁰⁷ Árva Zsuzsanna et al.: *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2017.

¹⁰⁸ Madarász Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1992.

jogi eszköz arra, hogy akaratát érvényre juttassa. Az állami kényszer másik változata a *hatósági erőszak*, amely a hatóság kötelezésének legitim fizikai erőhatalommal való kikényszerítése. A hatósági erőszak kizárólag a rendészeti szerveket megillető monopólium (ebből következik másik elnevezése: rendészeti fizikai kényszer vagy rendészeti kényszer). Alkotmányosnak a rendészeti kényszer akkor tekinthető, ha legális és legitim. A hatósági erőszak abban az esetben legális, ha a hatóság fizikai cselekvésére törvény ad felhatalmazást, módja és mértéke pedig megfelel a szükségességi és arányossági teszteknek. A legalitás ereje pedig a társadalom erkölcsi értékrendjén alapuló támogatásban rejlik, vagyis a hatósági erőszaknak bírnia kell a társadalom támogatását.¹⁰⁹ Ezért mondhatjuk azt, hogy a rendészeti igazgatás végeredményben „a fizikai erőszak-monopólium jogállami formája”.¹¹⁰

A rendőrséghez hasonlóan, korábban fegyveres rendvédelmi szervként, a Vám- és Pénzügyőrség is széles körben bírt a rendészeti kényszer alkalmazásának jogával. A NAV létrehozásakor a jogalkotó nem kívánt szakítani ezzel a gyakorlattal, továbbra is szükségesnek tartotta biztosítani a hatósági erőszak alkalmazásának jogát a pénzügyőri állomány számára. A NAV tv.-t módosító jogszabályhoz fűzött részletes indokolásában a törvényalkotó kifejtette, hogy „a pénzügyőri intézkedés eredményessége nem függhet az érintett belátásától, ezért szükség esetén az kikényszeríthető. [...] A törvény erre tekintettel nagy jelentőséget tulajdonít a kényszerítés eszközrendszerének”.¹¹¹ A NAV tv. – a rendőrség jogállási törvényével egyezően – részletesen tartalmazza a hatósági erőszak alkalmazásának feltételeit, a fizikai cselekvés eseteit és módját egyaránt. Véggkövetkeztetésként megállapítható, hogy a NAV pénzügyőrei a rendészetet jellemző különleges felhatalmazás – a legitim fizikai erőszak monopóliuma – birtokában teljesítik feladataikat.

A pénzügyi rendészet fogalma

Az előző fejezetek megállapításai nyomán azt mondhatjuk, hogy a pénzügyi igazgatás területén szolgáló állami adó- és vámhatóság tevékenysége magán viseli a rendészet fogalma kapcsán tárgyalt különös jegyeket. Aggálytalanul kijelenthető, hogy a NAV rendészeti szerv. Mindenképp különlegessé teszi azonban egyedi tevékenységi területe.

2005-ben tartott korreferátumában Katona Géza kiemelte, hogy a rendészetben belül számos önálló tevékenységi területet különböztethetünk meg, amelyek közül mindenképp említést érdemel a közterületek, nyilvános helyek rendészete, az igazgatásrendészet, a határrendészet, a közlekedésrendészet, a katasztrófavédelem és tűzrendészet,

¹⁰⁹ Finszter (2018): i. m.

¹¹⁰ Finszter (2012): i. m. 18.

¹¹¹ A 2014. évi LXXIV. törvény 38–39. §-ához fűzött részletes indokolás.

a külföldiek rendészete, s nem utolsósorban a pénzügyi igazgatás (vám-, illeték-, jövedék- és adóigazgatás) rendszere.¹¹²

Az államháztartás biztonságát fenyegető veszélyek – így különösen az adócsalás, csempészet – elhárítására hivatott rendészeti szervek kapcsán a nemzetközi szakirodalomban több helyen is találkozhatunk a *pénzügyi rendészet* / *pénzügyi rendőrség* kifejezések használatával.¹¹³ E *terminus technicus* azonban nem pusztán külföldi jellegzetesség. A rendészettel foglalkozó 20. századi magyar gondolkodók munkáiban szintén találkozhatunk a rendészetnek ezt a szakigazgatási ágát meghatározó jelzős szerkezettel. Magyary Zoltán 1942-es értekezésében például a következők szerint utal a rendészet e területére: „minden közigazgatási ágazatnak megvan a maga rendszere. A pénzügyi közigazgatás rendszere céljára külön fegyveres őrtestülettel, a pénzügyőrséggel rendelkezik.”¹¹⁴ A 19. század végén született munkájában Kmety Károly pedig így ír erről: „A pénzügyőrség. A pü. közigazgatás fegyveres rendőrsége, mely kettős feladatot tölt be, ti. teljesíti a felügyelő, megelőző és felfedező pénzügyi rendészetet, azután mint karhatalmi segédlet is működik a pénzügyi közegek támogatásában; szükség esetén a közrend és közbiztonság helyreállításában is közreműködik.”¹¹⁵

A pénzügyi rendészet kifejezéssel napjaink szakirodalmi forrásaiban is találkozhatunk. Szikinger például a dualizmus kori pénzügyőri szervezet kapcsán használja a pénzügyi rendészet kifejezést.¹¹⁶ Katona Géza pedig a rendészet definiálása alkalmával állítja azt, hogy a rendészet valójában egy olyan intézményi és tevékenységi gyűjtőfogalom, amelyben az olyan államigazgatási tevékenységek helyezhetők el, mint a közbiztonsági és igazgatásrendészet, a környezetvédelmi rendészet vagy a pénzügyi és vámrendészet.¹¹⁷ Az említetteken túl egyes tudományos munkákban pedig találkozhatunk még az „adó- és vámrendészet” kifejezésekkel is.¹¹⁸

Figyelembe véve a hazai és nemzetközi szakirodalom fogalomhasználatát, kötetünkben mi is a *pénzügyi rendészet* kifejezést alkalmazzuk. Erre elsősorban praktikus okok miatt van szükség. Könyvünkben ugyanis egy olyan jogalkalmazói aktussal foglalkozunk, amely a rendészeti igazgatás szervezeteit általánosan jellemzi. Bennünket viszont a továbbiakban kizárólag az állami adó- és vámhatóság feladatellátásában megjelenő rendészeti intézkedések jogi természete érdekel. A pénzügyi rendészet kifejezés használata segítséget nyújt abban, hogy mindenki számára világosan elhatároljuk a pénz-

¹¹² Katona (2003): i. m.

¹¹³ Vjekoslav Bratić: Efficiency of Croatian Tax Authorities. *Institut za Javne Financije*, 11. (2009), 48. 1–4; Jean-François Thony: Processing Financial Information in Money Laundering Matters. The Financial Intelligence Units. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 4. (1996), 3. 257–282.

¹¹⁴ Magyary (1942): i. m. 566.

¹¹⁵ Kmety (1897): i. m. 693.

¹¹⁶ Szikinger István: Rendvédelmi jog a dualizmus korszakában. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 22. (2012), 26. 141–157.

¹¹⁷ Katona (2008): i. m.

¹¹⁸ Vö.: Farkas Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai és Kiegyezést követő polgári evolúciója*. Disszertáció, kézirat. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2018. 123.

ügyörök intézkedési jogát a rendészet más szervei – elsősorban a rendőrség – hasonló jogosultságaitól.

Az eddig leírtak alapján a *pénzügyi rendészet* tartalmát úgy fogalmazhatjuk meg, mint a rendészeti igazgatásnak az a területe,

- amelynek társadalmi rendeltetése a közrendet és közbiztonságot elsősorban az államháztartáson keresztül, másodsorban egyéb módon fenyegető veszélyek elhárítása; a pénzügyi bűncselekmények felderítése, nyomozása;
- amelynek kizárólagos szerve az állami adó- és vámhatóság (NAV); valamint
- amely a társadalmi rendeltetésének, a pénzügyi igazgatás feladatainak a sajátosságaihoz igazodó intézkedési jog és legitim fizikai erőszak monopóliumának birtokában tesz eleget.

Ahogy említettük, napjainkban a pénzügyi rendészet tevékenysége egyetlen szervezeten belül – a NAV-nál – koncentrálódik. Ezért a továbbiakban kizárólag a NAV állományába tartozó, rendészeti feladatokat ellátó pénzügyörök intézkedési jogának, s az általuk alkalmazható legitim fizikai erőszak alkalmazásának történetével és jelenkori szabályaival foglalkozunk.

A magyar pénzügyi rendészet gyökerei

A közösség, valamint a közösséget vezető világi hatalom javainak, illetve az őket megillető bevételek megóvásának, begyűjtésének története sok ezer évre nyúlik vissza. A keresztény kultúrát meghatározó *Szentírás* tanúsága szerint, amikor a tanítványok az uralkodónak fizetendő adó igazságosságát megkérdőjelezték, Jézus a következőt felelte: „Adjátok meg a császárnak, ami a császáré, és az Istennek, ami az Istené!”¹¹⁹

Az adók, vámok, illetékek, valamint az aktuális helyi vagy központosított hatalmat megillető egyéb jövedelmek intézményesített és hatékony beszedése mindig is az állami működés egyik alapfeltétele volt; habár e hivatás presztízisértéke – annak lényegénél fogva – a társadalom tagjainak szemében meglehetősen alacsony, s inkább gyűlöltre érdemes volt a korai történelmi időkben. Az ókori Római Birodalom idejére visszatekintve Mommsen Tivadar így ír erről: „A kelet népeinél a vámszedő neve alkalmasint már e korban lett egy jelentősű a gonosztevő és rabló nevével; nem volt terheltetés, mely Rómát, főképp keleten gyűlöltebbé tette volna, mint ez.”¹²⁰ A Mommsen által említett jelenségről jegyzi meg Ágoston Péter 1917-ben kiadott művében a következőt: „A római birodalom nagy latifundiumai és a birodalom tartományaiban folytatott gyarmatgazdálkodás mellett

¹¹⁹ Mt 22:21

¹²⁰ Mommsen Tivadar: *A rómaiak története*. VI. kötet. Budapest, Franklin-Társulat, 1877. 230.

szükség volt a kereskedők, adó- és vámszedők osztályára, melyre az uralkodó kasztokkal, a római patríciusokkal szemben támadt gyűlöletet le lehetett vezetni.”¹²¹

Függetlenül azonban a társadalom negatív értékítéleteitől, az adó- és vámszedők, illetve az ahhoz hasonló hivatalnokok feladatainak hatékony ellátásához a hatalomnak mindig is jelentős érdeke fűződött. Így értelemszerűen e feladatok ellátása kapcsán s e hivatalok működésében a történelem korai időszakától kezdve szorosan jelen van az államhatalmi és hatósági jelleg.

Hazánk középkori történelmének jogalkotási termékeiben is többször találunk a vám- és adószedők hivatalára vonatkozó olyan rendelkezéseket, amelyekben egyértelműen felfedezhetők a hatósági jegyek.

Az államalapító Szent István uralkodói tevékenységének tudható be a vármegyerendszer megteremtése, új típusú királyi tanács felállítása és a központi irányítású haderő létesítése mellett a tized, a vámok és adók bevezetése is.¹²² A vármegyerendszeren alapult a rendészeti tevékenység is. Az egyes közigazgatási egységek, a vármegyék élén az ispán állt, aki a katonai sorozás, a bűnelkövetők szankcionálása mellett az adók beszedéséért és a rend fenntartásáért is felelt.¹²³ Az ispán és a király nevében az adók, tizedek begyűjtését a poroszlók végezték.¹²⁴ A poroszlók a törvény szolgái, a közösség felett hatalmat gyakorló világi és egyházi személyek (például király, ispán, püspök, bíró) végrehajtói voltak. Minthogy az adó az állam (király), valamint az egyház és a földesurak részére fizetett, illetve teljesített pénz-, termény- vagy munkajáradék volt,¹²⁵ a behajtásukért felelős személyek szorosan kötődtek a hatalom gyakorlóihoz.

Később Szent László I. törvénykönyvének 40. fejezete is részletesen rendelkezik a tized begyűjtésének poroszló által történő végrehajtásáról és a fizetendő adók eltitkolóinak büntetéséről. A hivatkozott törvényfejezet (6. §) a következők szerint fogalmazott:

„Ha pedig valaki nyakaskodik, és megkérdezettvén a tizedről, nem akar a püspök poroszlójának vallani, akkor a poroszló alkalmas tanuk jelenlétében tizedeljen annyit, amennyit igazságosnak lát. Lenből vagy kenderből annyit vegyen, a mennyit marokkal a földhöz szoríthat. Ha csépelet gabonát talál, tíz vederig semmit ne vegyen belőle; ha húsz vagy annál több vederre való lesz, tizedelje meg.”¹²⁶

A poroszló feladatát az uralkodói hatalomból származtatott legitim kényszer alkalmazásának jogával élve látta el, azzal, hogy intézkedéseinek korlátait szintén az uralkodó

¹²¹ Ágoston Péter: *A jövő kérdései. A zsidók úja*. Nagyvárad, Nagyvárad Társadalomtudományi Társaság, 1917. 66.

¹²² Makk Ferenc: Megjegyzések a Szent István-i államalapítás történetéhez. *Aetas*, 26. (2011), 1. 104–142.

¹²³ Christján László: Epizódok a rendészet történetéből. *Iustum Aequum Salutare*, 5. (2009), 3. 155–170.

¹²⁴ Kovácsics Iván (szerk.): *Emlékkönyv a Vám- és Pénzügyőrség történetéről, 1867–2000*. Budapest, Viva Média Holding, 2000.

¹²⁵ Czene-Polgár Viktória: A magyar adórendszer kialakulása. In Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018. 181–191.

¹²⁶ Márkus Dezső (szerk.): *Corpus Juris Hungarici. Magyar Törvénytár, 1000–1895. Millenniumi emlékkiadás*. Budapest, Franklin-Társulat, 1899. 65.

által kiadott norma határozta meg. Az államalapítást követően kiadott *decretum*okban több olyan kezdetleges, a hatósági jogkörrel való visszaéléseket megakadályozni kívánó rendelkezéssel is találkozunk, amelyek bevettnék számítanak napjaink joggyakorlatában is. Ilyen például a hatósági tanú intézményének¹²⁷ vagy a hivatali visszaélés büntetendő cselekménnyé minősítésének¹²⁸ kezdetleges formái.

Mindezek alapján azt mondhatjuk, hogy az adóbeszedéssel járó feladatok első, hatósági jogkörrel rendelkező személyzetét a magyar államigazgatásban a poroszlók adták. A poroszló azonban fogalmilag a törvények végrehajtóját, a törvény szolgáját jelentette ebben az időszakban. Következésképpen az adók behajtása, a jogosulatlan adóelvonások feltárása mindössze része volt a poroszlók törvényeket végrehajtó tevékenységének, így esetükben nem beszélhetünk elkülönült adóhatósági, illetve szakrendészeti intézményről.

A vámszedéssel kapcsolatos első állami feladatok szintén az ország születésének időszakához vezetnek vissza. Habár a vámszedés már az államalapítást megelőzően is bevett gyakorlat volt, a királyi vámpolitika csak István uralkodása alatt jelent meg.¹²⁹ A középkorban a vám az utazókra és a kereskedőkre kivetett illeték volt, amelynek két csoportját különböztethetjük meg: a belső és a külkereskedelmi vámokat. Ez utóbbiak közé soroljuk ekkoriban a nyolcvanadot, a határkapukban szedett vámot és – a 14. századtól – a harmincadot, továbbá mindazokat, amelyek az ország határain kívülre irányuló ügyleteket érintették. A belső vámok között a közlekedési és a vásárvámokat nevesíthetjük.¹³⁰ „A vásárvám az ispánsági és egyházi központokban kialakult vásárokon jelent meg, az első közlekedési vámszedő helyek pedig a kereskedelmi utak mentén alakultak ki” – írja Weisz.¹³¹

A vámszedés – az adóhoz hasonlóan – a hatalmat gyakorló személy (elsősorban a király) kiváltsága volt. Következésképpen a vámosokat szintén szoros kapcsolat fűzte a közhatalomhoz, csakúgy, mint az adószedőket.

Szent László II. törvénykönyvének 7. fejezetében a vámosra mint közhitelűséggel bíró hivatalnokra utal. A lopott marhákkal kereskedő kalmárokról szóló normaszöveg egy szakasza a következőképp fogalmazott: „Hogyha pedig vásáron kötnek alkut, kössék a bíró meg a vámos előtt és tanuk jelenlétében.”¹³² Kumorovitz szerint a vásárbíró és a vámos hivatalos szervként, a kereskedelmi ügyletben mint hatósági asszisztencia

¹²⁷ Szt. László I. könyve, 40. fejezet: „a poroszló alkalmas tanuk jelenlétében tizedeljen annyit, amennyit igazságosnak lát”. Lásd Márkus (1899): i. m. 65.

¹²⁸ Kálmán I. könyve, 30. fejezet: „Ha a bíró poroszlója az ő küldetése alatt igaztalanul jár el valamiben, bűnhődjék a bíróval együtt, a ki parancsolt neki”. Lásd Márkus (1899): i. m. 107.

¹²⁹ Györffy György: *István király és műve*. Budapest, Gondolat, 1983.

¹³⁰ Weisz Boglárka: *Vámok és vámszedés az Árpád-kori Magyarországon (Történeti áttekintés, adattár)*. Disszertáció, kézirat. Szeged, Szegedi Tudományegyetem, 2006.

¹³¹ Weisz Boglárka: A királyi hatalom gazdasági háttere a 11. századi Magyarországon. In Bárány Attila – Pósnán László (szerk.): *Európa és Magyarország Szent László korában*. Debrecen, MTA–DE Lendület „Magyarország a középkori Európában” Kutatócsoport, 2017. 36.

¹³² Márkus (1899): i. m. 71.

jelentek meg.¹³³ I. László alapvetően ezzel kívánta biztosítani a vásárvámok hatékony beszedését.¹³⁴

Szent László uralkodását követően a (Könyves) Kálmán által kiadott dekrétumok I. könyvének 82. fejezetében szintén találunk utalásokat a vámszedők közhatósági szerepére:

„A kik Magyarországból ki akarnak menni, mind a király, mind az ispán vámszedőitől, kik a kijáró helyeket őrzik, jegyet kérjenek a vámról; a melynek egyik oldalára a király vámszedője nyomja rá pecsétjét, másik oldalára pedig az ispán vámszedője az ispán bélyegét üsse. Valaki ilyen pecsét nélkül kísérti meg a kijárást, egy pénzzel fizessen a törvény áthágásáért.”¹³⁵

Kálmán idézett törvényi normaszövegéből kiderül, hogy a vámok beszedéséért felelős hivatalnokok a vámszedő helyeken ellenőrző és adminisztratív tevékenységet láttak el.

Három évszázaddal később, II. Ulászló – aki tudvalevőleg sokszor meghajolt a nemesek követeléseire előtt – harmadik dekrétumában rendelkezett a nemesek, egyháziak házi szükségletükre vásárolt áruk, valamint az általuk folytatott kereskedelmi ügyletek harmincadvám alóli mentességéről. A 35. cikkely 6. §-ában ugyanakkor utalást találunk a vámszedésért felelős hivatalnok hatósági szerepkörére is:

„Ugy azonban: hogyha valamely nemes valami parasztot vagy polgárt, olyant tudni illik, a ki vámot tartozik fizetni, a maga társául fogad ezt vámfizetés nélkül akarná maga mellett elvinni, a vámszedő pedig ennek biztos nyomára jöhetne: akkor álljon ennek a vámszedőnek teljes szabadságában azokat az eladásra szánt dolgokat és árukat mind kettejüktől elvenni.”¹³⁶

A cikkely utolsó fordulataiban a vámhatósági aktusok egy másik jellemző formájára, mégpedig az ingóságok tulajdonjogának állami impériumból fakadó korlátozására lelhetünk.

A fenti normaszövegek kétségkívül utalnak az adó- és vámszedők hatósági jellegére, mindez ugyanakkor nem azt jelenti, hogy e korai történelmi időszakban ezek a hivatalnokok a legitim fizikai erőszak alkalmazói, illetve a vámhatárok fegyveres őrzésére kijelölt védelmi és rendészeti feladatokat ellátó köztisztviselők lettek volna. A honfoglalást követően az ország határát s a határforgalom számára megnyitott kapukat ugyanis nem ők, hanem a különböző katonai segédnépekből (besenyők, székelyek, szászok) kikerülő őrök, lövők védelmezték. Ezen katonai feladatokat ellátó személyek voltak azok, akik figyelőszolgálatuk mellett segítették a határok mentén szolgáló vámszedőket.¹³⁷

¹³³ Kumorovitz L. Bernát: Szent László vásár-törvénye és Kálmán király pecsétes cartulája. In Mezey László (szerk.): *Athleta Patriae. Tanulmányok Szent László történetéhez*. Budapest, Szent István Társulat, 1980. 83–110.

¹³⁴ Weisz (2017): i. m.

¹³⁵ Márkus (1899): i. m. 119.

¹³⁶ Márkus (1899): i. m. 615.

¹³⁷ Ernyes Mihály: A magyar határőrizet történetének vázlata. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *A határellenőrzés múltja, jelene és jövője*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2017. 43–48.

A vámszedők tehát az intézkedések alkalmával előforduló ellenszegülés megtörésére karhatalmat vettek igénybe, s nem maguk léptek fel a legitim erőszak eszközével.

A napjainkban működő pénzügyi rendszer szervezeti struktúrájához leginkább hasonló, fegyveres rendészeti, illetve vám-, jövedéki és adóhatósági feladatokat ellátó intézmények története a 18–19. századra nyúlik vissza.

Az 1753-ban Ausztria és Magyarország között létrejött vámunió gyökeresen átrendezte a hazai vámszabályozás rendszerét. Mária Terézia 1775-ös rendelkezései elmosták a birodalom határain belül fennálló vámhatárokat.¹³⁸ Ezt követően tehát a hatósági feladatok, illetve az azokkal érintett területek is átrendeződtek. Azonban egyes speciális pénzügyi igazgatási területeken (például harmincadigazgatás) már ebben az időszakban jellemző volt, hogy a hivatalviselés feltételeként határozták meg a fegyverviselést.¹³⁹ I. Ferenc osztrák császár uralkodásának idején, a bécsi Udvari Kamara rendeletére, 1829-ben felállították a *Grenzwachét*, azaz a császári határőrséget.¹⁴⁰ Hat évvel később, 1835-ben a cukorgyárak, szesz- és sörfőzdek hatósági ellenőrzésére – *Gefällenwache* néven – létrehozták a pénzügyőrség közvetlen előzményének tekinthető Császári és Királyi Jövedéki Őrséget.¹⁴¹ Az Udvari Kamara 1835. április 22-én kihirdetett 16.113 számú rendelete egy 8836 főből álló testület létrehozásáról rendelkezett, amelynek tagjai egyenruha és fegyver viselésére egyaránt jogosultak voltak. Tekintve, hogy feladatukat az ország belsejében az állami bevételek biztosítása, a jogtalan jövedéki adóelvonások megakadályozása és felderítése céljából a legitim fizikai erőszak alkalmazásának lehetősége mellett végezték, a Jövedéki Őrség tagjai kétségtávolan rendészeti tevékenységet folytattak.

Néhány évvel később, 1843. augusztus 21-én kiadott 14 831. számú határozatával a császári udvar egyesítette a határőri és a jövedékőri szervezeteket, létrehozva a fegyveres rendészeti feladatokat ellátó Császári és Királyi Pénzügyőrséget, azaz a *Finanzwachét*.¹⁴²

Magyarország területén ugyanakkor csak 1850-től kezdték meg, s a többi polgári államhatalmi szervvel együtt az 1850-es évek végére fejezték be a pénzügyőri szervezet kiépítését.¹⁴³ 1850. október 4-én látott napvilágot az a 23 327. számú császári és királyi pénzügyminiszteri rendelvény, amely határozott a császári és királyi pénzügyőrségi szervezet Magyarország területén történő felállításáról. A norma bevezető szövege a következőképp rendelkezett: A császári és királyi pénzügyminisztérium „Magyarországon

¹³⁸ Szép Károly: A Vám- és Pénzügyőrség története a kezdetektől napjainkig. *Gyógyszereink*, 59. (2009), 8. 254–257.

¹³⁹ Magasvári Adrienn: Vám- és adószedők a magyar pénzügyi igazgatásban az államalapítástól a kiegyezésig. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 25. (2015), 43–46. 39–46.

¹⁴⁰ Juhász István Ábel: Egy pénzügyőr karriere a dualista korban. *Rendvédelem-történeti Hírlevél*, 19. (2010), 33–34. 119–123.

¹⁴¹ Szabó Andrea: A pénzügyi igazgatás szervezeti keretei egykor és most a rendészeti feladatok tükrében. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2017a. 351–356.

¹⁴² Ernyes (2017): i. m.

¹⁴³ Parádi József: A Magyar Királyi Pénzügyminisztérium határőrizeti feladatai az Osztrák–Magyar Monarchia magyarországi vámhatárain, 1857–1914. *Hadtörténelmi Közlemények*, 102. (1989), 2. 177–196.

az eddig fennálló jövedéki felvigyázat helyébe a' cs. kir. pénzügy-őrségi intézetnek ideiglenes felállítását a' kivonatban itt következő szerkezet és szolgálati rendszabály alapján elhatározta".¹⁴⁴

A szervezet rendeltetése a kiadott szabályzat alapján a következőképp foglalható össze:

- csempészet, jövedéki rendszabályok áthágásainak megakadályozása;
- ezeknek a rendszabályoknak ügyfelek, valamint hivatalnokok és tisztviselők által történő megszegésének a feltárása;
- a végrehajtó hivatalok segítése a hivatalos eljárásukban (végrehajtási eljárást végző szervek támogatása);
- a gyanús, megfelelő okmányokkal nem rendelkező személyek határátlépésének megakadályozása;
- a katonaszökevények, kivándorlók vagy más, az országot jogosulatlanul elhagyni próbáló személyek elfogása;
- egyéb, rendszabályokban meghatározott közbiztonsági intézkedések végrehajtása.

Az állomány legénységi beosztottakból (felvigyázó, főfelvigyázó és utánnéző), valamint tisztviselőkből (biztos, főbiztos) állt, akik a napjainkban is jellemző rendészeti intézkedésekre és a legitim fizikai erőszak alkalmazására voltak jogosultak.¹⁴⁵

A pénzügyőri legénység tagjainak szolgálati fellépési, intézkedési jogait és kötelezettségeit a miniszteri szabályzat részletesen ismertette. A pénzügyőrök szolgálati feladatai közé tartozott többek között a járőrtevékenység ellátása, hidakon, révpartokon, vámvonalakon és kikötőkben való őrködés, a jövedéki tisztviselők segítése hivatalos eljárásukban, jövedéki bevételek elszámolása, végrehajtása, a pénzügyőrség gondjára bízott állami vagyontárgyak őrzése, adókötelezettség vagy jövedéki felvigyázat alá rendelt tárgyak őrzése és kísérése.

A pénzügyőri szervezet rendeltetése, illetve a szolgálati feladatok hatékony ellátása érdekében a pénzügyőr jogosult volt már ekkor is speciális intézkedések végrehajtására, amit a miniszteri rendelvény „különös meghatározások” cím alatt részletezett.¹⁴⁶

Az intézkedések körében a pénzügyőr jogosult volt többek között:

- vámhivatalhoz vezető irányba vagy az ország belseje felé vezető közúton vagy határszállón rakszekereket, illetve utazókat – törvénytörés gyanúja esetén – megállítani és feltartóztatni ellenőrzés céljából;
- az ellenőrzések alkalmával felhívni az intézkedés alá vont személyeket útleveleik, valamint a vámhivatali fedezvényeik bemutatására;

¹⁴⁴ 23 327. sz. császári és királyi pénzügyminiszteri rendelvény. *Magyarkoronaországot Illető Országostörvény- és Kormánylap*, 1. (1850), 30. 646–657.

¹⁴⁵ 23 327. sz. császári és királyi pénzügyminiszteri rendelvény, 3–4. §. *Magyarkoronaországot Illető Országostörvény- és Kormánylap*, 1. (1850), 30. 646–657.

¹⁴⁶ 23 327. sz. császári és királyi pénzügyminiszteri rendelvény, 41. §. *Magyarkoronaországot Illető Országostörvény- és Kormánylap*, 1. (1850), 30. 646–657.

- a rakszekereken, málhás lovakon szállított, illetve teherhordó embereknél lévő árutartályok hivatalos zárainak (pecsét és zsinag) ellenőrzésére, valamint a hivatalos zárral el nem látott csomagok, tárolók felnyitására;
- éjszaka megállított szállítmányok ellenőrzése esetén – amennyiben a helyszínen nem volt gyertyafény – a szállítást végző személyt olyan helyre kísélni, ahol az ellenőrzés lefolytatható, továbbá meghatározni azt, hogy a szekér ne haladjon gyorsabban, mint amit a pénzügyőr megenged;
- a császári posta-, gyors- és málhás kocsikon utazókat ellenőrizni, azzal, hogy az ilyen kocsik az indokolt eseteket kivéve nem tartóztathatók fel;
- jogsértés gyanúja esetén házkutatást végezni.

Amennyiben a feladatok ellátása alkalmával a szolgálatot teljesítő pénzügyőr jogsértést észlelt, úgy a szabályzóban meghatározottak szerint köteles volt eljárni, s az érintett személyeket, szállítmányokat a hatáskörrel rendelkező szervhez kísélni.

A törvénysértés gyanúja vagy az útlevelek hiánya esetén az érintettet a legközelebbi előjárásához, míg az áruk vámhivatali fedezvényei, illetve a hivatalos zárai kapcsán felmerülő jogsértés esetén a legközelebbi vámhivatalhoz kísérte a pénzügyőr.

A jövedéki kihágások elkövetőit a jövedékhatóságokhoz, a katonaszökevényeket, újoncok elöl menekülőket, kőborlókat és azokat, akikkel szemben rendőr- vagy törvényhatósági elfogatóparancs volt érvényben, a legközelebbi hatósághoz kellett előállítani.

A pénzügyőrök ebben az időszakban – mai értelmezésünk szerint is – rendészeti tevékenységet gyakoroltak. Hiszen a pénzügyminiszteri jogszabály értelmében nemcsak intézkedésre, hanem azok biztosítása érdekében a legitim fizikai erőszak alkalmazására is fel voltak jogosítva.

A jogalkotó garanciális feltételként előírta, hogy a jogsértés gyanújában álló személyeket, illetve azokat, akiknél fegyver vagy „erőhatalmaskodásra alkalmas eszköz” volt, minden esetben – a „tartomány divatozó nyelven” – fel kellett szólítani az együttműködésre. Amennyiben lehetőség volt rá, úgy a felszólítást érthető módon meg is kellett ismételni. Az állami impériumból származó erőszak alkalmazására csak ezt követően adott lehetőséget a jogalkotó a következő felhatalmazással:

„Ha ellenben a felek a felszólításra nem ügyelnek, ha mind a mellett folytatják megkezdett útjukat, ha a fegyverek s az ellenállásra alkalmas eszközök letételét megtagadják, vagy ha egymástól külön szakadni s egyenkint a pénzügyi őrség osztályához járulni nem akarnak, akkor ilyenek bátor szívvel megtámadtatván, elfogatandók.”¹⁴⁷

A korabeli jogszabály értelmében a pénzügyőrök intézkedésével szembeni tetteleges ellenszegülés megtörésére tehát az egyenruhás a fizikai erőszak eszközével lépett fel:

- testi kényszer („kéztusa”),
- kard,

¹⁴⁷ 23 327. sz. császári és királyi pénzügyminiszteri rendelvény, 54. §. *Magyarkoronaországot Illető Országostörvény- és Kormánylap*, 1. (1850), 30. 646–657.

- szurony, illetve
- lőfegyver alkalmazása mellett.

Arról, hogy a kényszerítésre szolgáló eszközök közül melyikhez fordul, már ekkoriban is a szükségesség és az arányosság törvényi követelményeinek szem előtt tartásával kellett döntenie a pénzügyőrnek.¹⁴⁸

A pénzügyőrök szolgálati feladatuk állatása során karddal, szuronnal ellátott puskával, illetve a lovas szolgálatot teljesítők két nyeregpisztollyal voltak felszerelve. Az *ultima ratio* elvének megfelelően azonban a lőfegyver alkalmazására kizárólag támadás elhárítása, illetve erőszakos ellenállás megtörése céljából volt lehetőség.

Önálló magyar pénzügyőri szervezetek

Az osztrák–magyar kiegyezést követően újabb változások következtek. Lónyay Menyhért, az akkori kormány pénzügyminisztere 1867. március 10-én kelt 1. számú körrendeletében rendelkezett a császári és királyi pénzügyőrségi osztályparancsnokságok megszüntetéséről, egyúttal a Magyar Királyi Pénzügyőrség megalakításáról.¹⁴⁹

A magyar királyi pénzügyőri szervezet legfontosabb feladatai közé tartozott

- a csempészet megakadályozása;
- a pénzügyi jogszabályok megszegésének megakadályozása, felderítése;
- a pénzügyi hivatalok és tisztviselők eljárásainak támogatása;
- közreműködés a közrendvédelmi járőrözésekben és a rablóbandák üldözésében.¹⁵⁰

A pénzügyőrség a kiegyezést követően – immár a magyar kormányzat irányítása alatt – továbbra is megmaradt az ország katonai szervezési elvek szerint felépített pénzügyi rendőrségének. A császári és királyi hadsereg alá tartozó katonai határvidékkörző csapatok mellett a pénzügyőrség volt az egyetlen polgári fegyveres testület, amely határőrizeti szolgálatot is ellátott.¹⁵¹

Az önállóan – a császári kamara irányítása alól elvonva – működő szervezet pénzügyőrei tehát rendészeti feladatokat ellátó, fegyver és egyenruha viselésére jogosult köztisztviselők voltak. A személyzet pedig – a rendészetet jellemző hierarchikus rend-

¹⁴⁸ 23 327. sz. császári és királyi pénzügyminiszteri rendelvény, 59. §. *Magyarkoronaországot Illető Országostörvény- és Kormánylap*, 1. (1850), 30. 646–657.

¹⁴⁹ Erdős Ákos: Szemelvények a Békés megyei vámőrök és pénzügyőrök életéből – a nagy háborúktól a rendszerváltásig (1900–1990). In Czene-Polgár Viktória – Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Mérföldkövek az adó- és vámigazgatás történetéből. Válogatott tanulmányok az évfordulók tükrében*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018a. 9–33; Szabó (2017a): i. m.

¹⁵⁰ Kovácsics (2000): i. m.

¹⁵¹ Parádi (1989): i. m.

ben – tiszti (biztos, főbiztos, felügyelő, főfelügyelő) és legénységi (vigyázó, fővigyázó, szemlész és főszemlész) állománycsoportokból épült fel.¹⁵²

A pénzügyőrök szolgálati feladataik ellátása során a Magyar Királyság területén bárkit megállíthattak, ellenőrizhettek, az intézkedés alá vont áruszállítmányok birtokosait pedig kötelezhették a szállítmány elszámolási okmányokkal történő igazolására.¹⁵³

A pénzügyőrök rendészeti jellegű feladatai közé tartozott továbbá:

- a határvonalak és azok közelében történő járőrözés;
- jövedéki őrzékek szervezése;
- a jogszabály által elrendelt esetekben a házkutatások végrehajtása;
- a hidak, kikötők mentén történő őrködés;
- a kezelőhivatalok és azok tisztviselői eljárásának támogatása;
- a hivatali helyiségek, sorompók őrzése (objektumvédelmi feladatok);
- a hatóság felügyelete alatt álló vagyoni dolgok, adóköteles termékek őrzése, kísérése (vagyonvédelmi feladatok).¹⁵⁴

Az önálló pénzügyőri testület összetett rendészeti feladatait mutatja, hogy a Magyar Királyi Csendőrségen belül kialakított úgynevezett határszéli csendőrség megszületéséig, illetve az 1906-ban létrehozott Magyar Királyi Határrendőrség felállításáig,¹⁵⁵ a pénzügyőrök az ország belterületén folytatott pénzügyi rendészeti tevékenységük mellett határrendészeti feladatokat is elláttak.

A független magyar pénzügyőri szervezet létrehozásának korai időszakától kezdve a magyar királyi pénzügyi igazgatóságok, a pénzügyőri biztosok és a pénzügyőri szakaszok parancsnokai jogosultak voltak a karhatalmi erők igénybevételére. Ugyanakkor az 1876. évi 2667. PM körrendelet úgy fogalmazott: „a honvédségi karhatalom csakis azon esetben vehető igénybe, ha a politikai hatóságok rendelkezésére álló fegyveres erő elégtelen lenne a rend fenntartására vagy helyreállítására”.¹⁵⁶

A határ- és belterületen végzett rendészeti feladatok ellátása során tehát a legitim fizikai erőszak alkalmazásának letéteményesei elsősorban a rendészeti szervek tagjai voltak. A pénzügyőrök ezért a szolgálati kötelezettségeik teljesítését akadályozó és személyüket veszélyeztető magatartások elhárítására továbbra is fegyvert viseltek. A pénzügyőri biztosok forgópisztolyt és könnyűlovassági kardot, a legénység tagjai pedig karabélyt hordtak magukkal.¹⁵⁷

¹⁵² Szabó Andrea: A magyar pénzügyőr képzés intézményi kereteinek fejlődése, 1867–2011. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 25. (2015), 43–46. 117–126.

¹⁵³ Kovácsics (2000): i. m.

¹⁵⁴ Szabó Andrea: A Magyar Királyi Pénzügyőrség rangrendszere, 1867–1947. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 27. (2017b), 54. 107–126.

¹⁵⁵ Gáspár László: A Magyar Állami Határrendőrség helye, szerepe a magyar határőrizet fejlődéstörténetében. *Határrendészeti Tanulmányok*, 3. (2006), 1. 61–66.

¹⁵⁶ 1876. évi 2667. PM körrendelet a sorhadi vagy honvédségi karhatalomnak igénybevétele tárgyában. *Pénzügyi Közlöny*, (1876), 36. 627–632.

¹⁵⁷ Köpf László: Pénzügyőrség és vámhivatal a magyar királyságban (1867–1945). In Boda József (szerk.): *A magyar polgári rendvédelem a XIX–XX. században. A magyar büntetés-végrehajtás, csendőrség, határ-*

A határszolgálatot ellátó pénzügyőrök fegyverhasználati jogukat abban az esetben gyakorolhatták, ha

- ellenük tetteges támadást intéztek, vagy ilyen támadás közvetlenül fenyegette őket;
- az érintett személyek tetteges vagy veszélyes fenyegetés mellett álltak ellen az intézkedésnek;
- a község határán kívül vezető utakon éjjel kettőnél több személy vagy pedig szállítmánnyal rendelkező személyek nappal elmenekültek az intézkedés elől, és a pénzügyőrök kétszeri felszólítása ellenére sem álltak meg;
- hajósok éjjel vagy a fedett, illetve rakománnyal megrakott vízi járművek nappal kivonták magukat az intézkedés alól, és kétszeri felszólítás után sem hagytak fel a meneküléssel.¹⁵⁸

Napjainkig hazánkban a pénzügyőri, pénzügyi rendészeti feladatokat ellátó szervezetek történetében a működés, szervezeti felépítés tekintetében számtalan átalakulás figyelhető meg. Az adott kor politikai, gazdasági, társadalmi sajátosságai mindenkor kiterjesztették vagy éppen elapasztották a fennálló szervezeti struktúrát és a feladatok ellátásának módját, eszközrendszerét.

A Magyar Királyi Pénzügyőrség 1867-es létrehozását követően a vámokkal, jövedékekkel, adókkal kapcsolatos különböző rendészeti feladatok ellátására olyan testületek létesültek és szűntek meg, mint például a Vám- és Adóőrség, a Tengeri Pénzügyőrség vagy a Vámőrség.

1964. augusztus 10-én a Népköztársaság Elnöki Tanácsának 1964. évi 20. számú törvényerejű rendelete a pénzügyőrséget és a vámőrséget Pénzügy- és Vámőrség néven egyesítette. „Mindazokban az esetekben, amikor jogszabály a Pénzügyőrséget és Vámőrséget, illetve e testületek feladatait említi, ezek helyett az Országos Pénzügy- és Vámőri Parancsnokságot és annak szerveit, Vámőrség helyett a vámszerveket kell érteni”¹⁵⁹ – fogalmaz a jogalkotó.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal közvetlen jogelődjének tekinthető Vám- és Pénzügyőrség pedig – a Pénzügy- és Vámőrség létrehozását követően, alig két évvel később – 1966. február 5-én kapta meg új elnevezését, amelyet egészen a NAV létrehozásáig, 2011. január 1-ig viselt.

őrség, koronaőrség, rendőrség, vám- és pénzügyőrség. Budapest, Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Alapítvány, 2004. 115–137.

¹⁵⁸ 1875. évi 38011. sz. rendelet a Szerbia, Törökország és Románia felé szolgáló határvonalon felállított pénzügy-, illetőleg vám- és adóőrség fegyverhasználati joga tárgyában, 1. §. *Pénzügyi Közlöny*, (1875), 53. 763–767.

¹⁵⁹ A Népköztársaság Elnöki Tanácsának 1964. évi 20. számú törvényerejű rendelete a vámjog szabályozásáról szóló 1954. évi 16. számú törvényerejű rendelet módosításáról, 6. § (2). *Magyar Közlöny*, (1964), 53. 435–437.

A Magyar Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány 9/1966. (II. 5.) számú rendeletében intézkedett a Vám- és Pénzügyőrségről, annak szervezetéről, feladatairól, valamint a pénzügyőrök szolgálati jogairól és kötelezettségeiről.

A jogszabály szerint a pénzügyi büntettek, pénzügyi, vám- vagy devizasabálýsértések észlelése, illetve gyanúja esetén a pénzügyőr jogosult és köteles volt intézkedni.

Intézkedési körében a pénzügyőr jogosult volt:

- igazoltatásra,
- az érintett személy feltartóztatására, illetve
- előállítására.

Amennyiben a szolgálati érdek, illetve a jogszabályok érvényre juttatása azt megkívánta, a pénzügyőrök továbbra is jogosultak voltak a legitim fizikai erőszak gyakorlására, amelynek keretében kényszerítő eszközöket használhattak. A jogszabály 6. §-ának 3. pontja szerint: „Azokkal szemben, akik a feladata teljesítése érdekében jogszerűen fellépő pénzügyőrt intézkedésében, ténykedésében más módon el nem hárítható magatartással akadályozzák, a pénzügyőr kényszerítő eszközöket (testi erőszak, erőszakos elszállítási, bilincs) alkalmazhat, meghatározott esetekben fegyvert használhat.”¹⁶⁰

Összefoglalás

Az önálló és független magyar pénzügyőri szervezet létrehozását követően a testület szervezete, működése napjainkig rengeteg változáson ment keresztül. Habár legmélyebb lényegéből fakadó feladatainak minden történelmi, politikai és társadalmi térben eleget kellett tennie, ezeket nem egy állandó szervezeti struktúrában és nem azonos testületi elnevezéssel hajtották végre. Az ugyanakkor történelmi korszakoktól függetlenül elmondható, hogy a 18–19. századtól kezdve a pénzügyi rendészeti feladatok ellátására szakosodott mindenkor szervezet tagjai jogosultak voltak különböző rendészeti intézkedések végrehajtására és az állami impériumból fakadó legitim erőszak gyakorlására.¹⁶¹

¹⁶⁰ A Magyar Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány 9/1966. (II. 5.) számú rendelete a vám- és pénzügyőrségről, valamint a vámjog szabályozásáról szóló 1966. évi 2. számú törvényerejű rendelet végrehajtásáról, 6. § (1) 3.. *Magyar Közlöny*, (1966), 8. 77..

¹⁶¹ 1919. március 21. és 1919. augusztus 1. között, a Magyar Tanácsköztársaság idején hazánkban az uralkodó politikai hatalom minden rendészeti testületet feloszlott. A belügyi népbiztos I. B.N. sz. rendeletének 1. §-a szerint „a Magyar Tanácsköztársaság belső rendjének megalapozása és fenntartása a Vörös Őrség feladata”. A hivatkozott jogszabály 9. §-a továbbá úgy rendelkezett: „A jelenlegi karhatalmi alakulatok egész személyzete rendelkezési állományba helyeztetik; ezeknek illetményei 1919. április hónapra a jelenlegi szabályok szerint utalványozandók.” Az új kormányzó hatalom az egykori rendészeti szervek tagjai számára kilátásba helyezte a képességeiknek és politikai megbízhatóságuknak megfelelő beosztást (Takács Gyula: A Vörös Őrség. *Közép-Európai Közlemények*, 5. [2012], 1. 157–164.). A pénzügyőröket lefegyverezték, az állomány harminc évnél fiatalabb tagjait beosztották a Vörös Őrség állományába (Erdős [2018a]: i. m.). Ezt követően a pénzügyőrök közül csak az kaphatott fegyvert, aki a Vörös Hadsereg tagjai mellett részt vett a határvédelmi és ellenőrzési feladatok ellátásában (Kovácsics [2000]: i. m.). Ebben az időszakban tehát

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal közvetlen jogelőd szervezete – a Vám- és Pénzügyőrség – kapcsán a rendszerváltást követően a jogalkotó maga is kifejtette, hogy a pénzügyőri szervezet a pénzügyi igazgatás része.¹⁶² A pénzügyi igazgatás rendjét fenyegető veszélyek elhárítása, illetve a sérült rend helyreállítása kizárólagosan a pénzügyi igazgatás részét képező rendészeti szerv feladatkörébe soroztatott.

Ugyanebben az időszakban jelent meg azonban a jogi terminológiában a rendvédelem, a rendvédelmi szervek kifejezés is. A rendészettudománnyal foglalkozó szakirodalomban számos olyan írással találkozhatunk, amely a rendészet és a rendvédelem fogalmainak tisztázásával, összehasonlításával vagy értelmezésével foglalkozik.¹⁶³ A továbbiakban ezért erről nem kívánok részletesebben szólni. Az esetleges ellentmondások feloldására mindössze a következőket tartom fontosnak megjegyezni: Hazánk jelenlegi közigazgatási rendszerében a Nemzeti Adó- és Vámhivatal – a korábbi vám- és pénzügyi feladatokat ellátó hatóságokhoz hasonlóan – továbbra is különleges funkciót tölt be.¹⁶⁴ A jogalkotó az államigazgatási apparátus részeként létrehozott Nemzeti Adó- és Vámhivatalt ugyanis fegyveres rendvédelmi feladatok ellátására jogosította fel, minthogy a NAV pénzügyőrei által ellátott bűnügyi és rendészeti tevékenységek ellátásához nélkülözhetetlen volt e felhatalmazás.¹⁶⁵ Jogelődjeihez hasonlóan tehát a NAV továbbra is rendészeti szervként működik, a feladataikban és jogosítványainkban a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjaival szinte teljesen megegyező pénzügyőrök pedig a legitim fizikai erőszak alkalmazására ma is fel vannak jogosítva. Dogmatikai szempontból ugyanakkor a pénzügyi igazgatás területén kizárólagos hatáskörrel rendelkező pénzügyőri szervezet kiszorult a rendvédelmi szervek táborából. Így állhatott elő az a helyzet, hogy az állami adó- és vámhatóságot annak ellenére, hogy jogtechnikai értelemben nem minősül rendvédelmi szervnek – kötelezettségeinek, tevékenységének s jogainak sajátosságai révén – továbbra is a rendészeti igazgatás szervei közé indokolt sorolni. Lapsánszkyék részben az ilyen ellentmondásos jogi helyzetek miatt jegyzik meg kritikái éllel: „A rendvédelmi szervek fogalmának nincs dogmatikai alapja. Rendvédelmi szerv az, amit jogszabály annak

a pénzügyőrök általánosságban nem élhettek a legitim erőszak gyakorlásával, minthogy önálló pénzügyőri szervezet nem is létezett.

¹⁶² Christján (2010a): i. m.

¹⁶³ Balla Zoltán: A rendészet unortodox jellegű megközelítése. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Biztonsági kockázatok – rendészeti válaszok” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztálya, 2014c. 101–109; Balla Zoltán: *Monográfia a rendészetről*. Budapest, Rejtjel, 2016a; Ernyes Mihály: Rendvédelem, rendvédelem-történet (fogalmi és tartalmi megközelítés). *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 25. (2015), 43–46. 15–38; Erdős Ákos: A rendészet általános lényegéről. In Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018b. 13–24; Balla (2017): i. m.; Parádi (2002): i. m.; Parádi (2012): i. m.; Katona (2010): i. m.; Finszter (2010a): i. m.; Christján (2010a): i. m.

¹⁶⁴ Magasvári Adrienn: A Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerepe, szervezete, feladatai, személyi állománya. In Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018. 25–43.

¹⁶⁵ Szabó Andrea: Egy új „Státusú” központi hivatal rendvédelmi feladatai. In Deák József – Gaál Gyula – Sallai János (szerk.): *A toll sokszor erősebb, mint a kard. Rendészeti tanulmányok Prof. Dr. Fórizs Sándor 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2016. 200–210.

nevez.”¹⁶⁶ Dogmatikai értelemben a Nemzeti Adó- és Vámhivatal tehát nem rendvédelmi szerv, ugyanakkor fegyveres rendvédelmi szolgálat teljesítésére hivatott.¹⁶⁷ Feladatai között számos rendészeti jellegű feladat található, s állományának egy részét a rendészeti igazgatásra kizárólagosan jellemző jogok illetik meg, illetve kötelezettségek terhelik. Eppen ezért azok az ismeretek, amelyek az olyan sajátos rendészeti aktusokkal kapcsolatosak, mint az intézkedések vagy a legitim erőszak alkalmazásának eszközeként szolgáló kényszerítő eszközök, a rendészet más területén dolgozókhoz hasonlóan a pénzügyőrök és a pénzügyőri pályára készülőek számára is elengedhetetlenek.

¹⁶⁶ Lapsánszky András – Patyi András – Takács Albert: *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 95.

¹⁶⁷ Általánosan elfogadott, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt jogi értelemben nem tekintjük rendvédelmi szervnek. A Hszt. általános rendelkezései szerint rendvédelmi szerv: a rendőrség, büntetés-végrehajtási szervezet (bv.-szerv), a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, az Országgyűlési Őrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok. Az általánosabb jogszabálynak tekinthető Ksztv. pedig csak a rendőrséget, a büntetés-végrehajtási szervezetet, a hivatásos katasztrófavédelmi szervet és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat sorolja e körbe. A NAV tv. első fejezete azonban rendvédelmi feladatokat ellátó központi hivatalként azonosítja a szervezetet.

Vákát

A rendészeti intézkedések általános tana

A rendészeti szervek az intézményesített közigazgatási rendszer első számú jogalkalmazói. Tevékenységük során e szervek – hasonlóan a közigazgatás más szerveihez – jogokat, kötelezettségeket állapítanak meg, és szankciókat is alkalmazhatnak. Minthogy „a hatósági kényszer mindenfajta államigazgatási hatósági eljárásnak része”,¹⁶⁸ e tekintetben a rendészeti szervek és a közigazgatás más szervei (például a település jegyzője, építési hatóság, gyámhatóság) között nincs érdemi különbség.

Ahogy arra a korábbiakban utaltam, a rendészet és a közigazgatás más szervei között az alapvető eltérést az adja, hogy a rendészeti szervek tagjai munkájuk során jogosultak a jogszabályokban meghatározott formájú és mértékű erőszak alkalmazására.

Ennek a megértését segítheti a következő példa. Az építési hatóság – közigazgatási szerv jellegéből fakadóan – jogosult arra, hogy jogsértés esetén bárki számára előírja egy épület, építmény vagy épületrész lebontását. Amennyiben az ügyfél az előírt kötelezettségét határidőre nem teljesíti, az építési hatóság szankciót alkalmazhat (például pénzbírság), végső soron pedig akár maga intézkedhet a bontás végrehajtásáról, amelynek költségeit később az ügyfélre terheli. Előfordulhat ugyanakkor, hogy az ügyfél nem teljesíti kötelezettségét, de még abban is akadályozza a hatóságot, hogy az maga bontsa le az építményt (például útját állja a végrehajtásért felelős munkásoknak). Ilyen esetben szükség lehet a legitim fizikai erőszak alkalmazására, amikor az ügyfelet testi erővel, kényszerítő eszközökkel bírják rá arra, hogy a meghozott hatósági döntés végrehajtását – ebben a konkrét példában a bontást – eltűrje. Az építési hatóság ugyanakkor – tekintve, hogy nem rendészeti szerv – nem jogosult ilyen erőszak gyakorlására, így kénytelen a rendészeti feladatokat ellátó szervekhez (például rendőrséghez, NAV-hoz) fordulni segítségért.

A fenti példa jól szemlélteti a rendészeti szerv (rendőrség, NAV) és a közigazgatás más szervének (építési hatóság) tevékenysége és jogosultsága közötti kézzelfogható különbséget.

Mindezek alapján a rendészeti hatósági jogalkalmazás legerősebb formáinak azokat tekinthetjük, amelyekben az állami erőszak monopóliuma azonnali és közvetlen. E tárgykörbe sorolhatók a rendészeti intézkedések.¹⁶⁹

De mit is értünk rendészeti intézkedések alatt?¹⁷⁰ A rendészettudományi szakirodalomban e kifejezés értelmezését illetően két megközelítéssel találkozhatunk. Egyrészt

¹⁶⁸ Finszter (2012): i. m. 11.

¹⁶⁹ Balla (2015a): i. m.

¹⁷⁰ Az intézkedés köznapri értelemben véve kifejezheti 1. a valamire irányuló tevékenység, cselekvés tényét, továbbá 2. valaminek a megtételére, végrehajtására, elindítására vagy ügyre vonatkozó utasítást, rendelkezést (Bárczi Géza – Ország László [szerk.]: *A magyar nyelv értelmező szótára*. III. kötet. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1959). Az általunk használt kifejezés ennél speciálisabb tartalom leírására szolgál, ezért használjuk a rendészeti intézkedés szó szerkezetet. Egyes rendészeti tárgyú munkákban hasonló okokból találkozhatunk a „rendészeti tartalmú intézkedés” megnevezéssel is (vö.: Balla Zoltán: A rendészeti törvény egyes kérdései. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán [szerk.]: *Tanulmányok a „Modernkori veszélyek*

beszélhetünk a tág értelemben vett rendészeti intézkedés fogalmáról, amely alatt minden olyan rendészeti processzust érteni kell, amely a vonatkozó közigazgatási hatósági jogszabályban, a szabálysértési és büntetőeljárási törvényben (Be.), az egyes szakjogokban, ágazati törvényekben, valamint ezek jogszabályba foglalt végrehajtási utasításaiban szerepelnek.¹⁷¹ Ebben az értelemben tehát a rendészeti intézkedések fogalma alatt azon hatósági beavatkozások mindegyikét értenünk kell, amelyek formáját, kereteit a rendészet eljárásjoga határozza meg.¹⁷² Másrészt beszélhetünk szűk értelemben vett rendészeti intézkedésekről, amelyeket kizárólag az ágazati törvények (például NAV tv., Rtv.), illetve az ezek felhatalmazásán alapuló alacsonyabb szintű normák szabályoznak. A Legfelsőbb Bíróság korábbi döntésében ezeket „a büntető-, szabálysértési és a szorosan értelmezett közigazgatási hatósági eljárás körébe nem tartozó” rendészeti intézkedéseknek nevezte.¹⁷³

Könyvünkben mi kizárólag a szűk értelemben vett rendészeti intézkedésekkel foglalkozunk, amelynek meghatározását a *Rendészettudományi szaklexikon* a következők szerint adja: „Az intézkedés alakszerűséget nem igénylő hatósági akaratnyilvánítás.”¹⁷⁴ Az idézett definíció meglehetősen általános, azonban így is alkalmas arra, hogy rávilágítson a rendészeti intézkedések egyes sajátosságaira, például a szóbeliség vagy a kötelezettség előírása. A hazai szakirodalomban ugyanakkor a szaklexikon definíciójánál komplexebb fogalommeghatározásokkal is találkozhatunk. Ahhoz, hogy a rendészeti intézkedések fogalmát minél pontosabban meg tudjuk határozni, a továbbiakban segítségül hívjuk a témát kutató hazai szakemberek azon munkáit, amelyekben összefoglalták a hatósági fellépés e formájára vonatkozó legfontosabb tartalmi elemeket.

A *Rendészettudományi szaklexikon* hivatkozott szöszedeténél lényegesen árnyaltabb Szamel Lajos 1992-ben publikált fogalommeghatározása, amely szerint: „Az intézkedés olyan, nem írásban kibocsátott érdemi határozat, amely azonnali végrehajtási (az intézkedésnek engedelmisségi) kötelezettséggel jár. Az intézkedés a rendészetben a leggyakoribb egyedi döntési forma, míg az igazgatásban másutt kivételesnek mondható.”¹⁷⁵

Szamel már egy korábbi tanulmányában is részletesen foglalkozik a hatósági intézkedések különböző válfajaival. Ebben a tételes jogi és szakirodalmi elemzésében a szerző az alábbi ismérveit fogalmazza meg a rendészeti intézkedéseknek:

- az intézkedéseket szóbeliség jellemzi;
- a hatóság tagja a rendelkezését az adott helyen és időben hozza meg;
- a rendelkezések azonnali végrehajtási kötelezettséggel járnak;
- a rendelkezéseknek való engedelmisség azonnal kikényszeríthető, amihez a hatóság tagja kényszerítő eszközt alkalmazhat;

rendészeti aspektusai” című tudományos konferenciáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály, 2015b. 36.).

¹⁷¹ Finszter Géza: *A rendészet elmélete*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2003; Finszter (2012): i. m.

¹⁷² Finszter (2018): i. m.

¹⁷³ 1/1999. KJE.

¹⁷⁴ Boda József (szerk.): *Rendészettudományi szaklexikon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 284.

¹⁷⁵ Szamel Lajos: Jogállamiság és rendészet. *Rendészeti Szemle*, 30. (1992b), 3. 15.

- az intézkedések kapcsán formális bizonyítás nem történik, azaz a hatóság tagja azonnali döntéssel állapítja meg, hogy fennáll-e az a tényállás, amelyben intézkedési joga/kötelezettsége van;
- nincs indoklási kötelezettség: „A hatóság (közége) intézkedésének tehát eleget kell tenni akkor is, ha indítékait nem fejti ki, amire számos intézkedésnél egyébként nincs is lehetősége.”¹⁷⁶

Kántás Péter a fenti meghatározástól kissé eltérő módon határozza meg a rendészeti értelemben vett intézkedések tartalmi körvonalait. Tanulmányában a szerző ekképp fogalmaz:

„Olyan – konkrét egyéneket és (vagy) objektumokat, illetve meghatározott kategória alá eső, előre meg nem határozható számú személyeket és (vagy) objektumokat érintő – hatósági akaratnyilvánítás, amely azonnali végrehajtási kötelezettséggel párosul, tehát közvetlenül, külön eljárás nélkül, az intézkedő szerv helyszíni mérlegelésén alapuló döntése alapján kikényszeríthető.”¹⁷⁷

Vizsgáljunk meg egy harmadik megközelítést is Szikingertől, aki az új ezredfordulót követően egyik értekezésében a következők szerint definiál:

„Az intézkedés tartalmát tekintve nem különbözik a hatósági határozattól, ugyanakkor tipikusan a hatóság bármely (és nem csupán kiadmányozási joggal felruházott) tagja foganatosíthatja, a bizonyítást gyakran a hatósági közeg észlelete helyettesíti, az írásos forma rendszerint hiányzik, a végrehajtás pedig azonnal esedékes és kikényszeríthető.”¹⁷⁸

Buzás Gábor szerint a rendészeti intézkedések a közhatalmat gyakorló szerv közegének olyan hatósági jogalkalmazó tevékenysége, amely

- rendszerint szóban történik;
- az intézkedés alá vont személyre azonnali végrehajtási kötelezettséget ró;
- jogilag meghatározott közcélok – a közrend védelme és fenntartása – érdekében alkalmazzák;
- céljának eléréséhez a legitim fizikai erőszak alkalmazására is lehetőség van;
- az intézkedő személyén keresztül a rendészeti szerv és az intézkedés alá vont személy között közigazgatási jogi jogviszony jön létre.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Szamel Lajos: Az intézkedés. *Állam és Igazgatás*, 35. (1985b), 1. 78.

¹⁷⁷ Kántás (1997): i. m. 21.

¹⁷⁸ Szikinger István: Koncepció az állami beavatkozás csökkentésére, helyettesítésére a hatósági jogalkalmazás területén. *Magyar Közigazgatás*, 50. (2000), 8. 487.

¹⁷⁹ Buzás Gábor: Gondolatok a közrendről, közbiztonságról, rendészetről és a rendőri intézkedésről. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Biztonsági kockázatok – rendészeti válaszok” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztálya, 2014. 111–119.

Ez utóbbihoz rendkívül közel álló fogalmi elemek mentén írja le az intézkedés definícióját

Szilvász György Péter is. Véleménye szerint a rendészeti szervek tagjai által alkalmazott intézkedések a közigazgatási aktustan, ezen belül is különösen a rendészeti terület jellegzetességeinek számítanak, amelyek legfontosabb elemei a következők:

- az összes többi aktussal ellentétben nem közvetlenül eredményeznek jogi hatást, hanem egy, a jogszabályban meghatározott tényállás bekövetkezte esetében a jogszabályban foglalt kötelezettségeket realizálják az intézkedés alá vont személlyel szemben;
- általában a hatóság közege, de mindenképpen természetes személy hajtja végre őket;
- szóbeli formátumúak;
- a kötelezettség azonnali teljesítésére irányulnak;
- céljuk jellemzően a jogsértés megelőzése, jogsértés vagy veszélyhelyzet feloldása, veszélyelhárítás; gyakran ellenőrzéshez, felügyelethez kapcsolódnak.¹⁸⁰

„A közigazgatási aktusnak nem tekinthető reálcselekmény merőben más megközelítését példázza Madarász Tibor, aki ide sorolja a közigazgatás által fenntartott közintézmények fenntartó, szolgáltató és gazdálkodó tevékenységét (oktatás, egészségügyi ellátás, vízellátás stb.), valamint a közigazgatási szervek dolgozóinak az államigazgatási feladatok végrehajtása érdekében kifejtett cselekményeit, amelyek ugyancsak nem tekinthetők közigazgatási aktusoknak. Utóbbi körbe sorolja Madarász a döntés-előkészítő, tájékoztató, felvilágosító cselekményeket. (Madarász, 1992, 307–308. o.) A rendészeti aktustan kidolgozása azért fontos, mert a rendészeti hatóságoknak vannak olyan reálcselekményei, amelyek nem nyernek ugyan határozati formát, mégis joghatást váltanak ki, változást hoznak a rendészeti intézkedéssel érintett személy jogi helyzetében, ezért aktusnak minősülnek.”¹⁸¹

Az ismertetett szakirodalmi definíciók alapján megállapítható, hogy a hivatkozott szerzők által javasolt tartalmi elemek egy része tökéletesen egybevág (tipikus fogalmi elemek). Másrészt azonban vannak olyan tartalmi elemek is, amelyek létjogosultsága aligha megkérdőjelezhető, mégsem szerepelnek minden fogalmi meghatározásban (atipikus fogalmi elemek).

¹⁸⁰ Szilvász György Péter: A rendőrség szerepe egyes közigazgatási eljárások körében. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 10. (2016), 1. 1–16.

¹⁸¹ Finszter (2018): i. m. 123.

1. táblázat: A rendészeti intézkedés szakirodalmi fogalmának elemei

A rendészeti intézkedés szakirodalmi fogalmának	
általános (tipikus) elemei	egyedi (atipikus) elemei
szóbeliség hatósági akaratnyilvánítás azonnali végrehajtás előírása kikényszeríthetőség	helyszíni döntéshozatal formális bizonyítás hiánya formális indokolási kötelezettség hiánya jogilag konkretizált cél szolgálata közigazgatási jogviszony létrehozása

Forrás: a szerző szerkesztése

A szakirodalmi források tipikus és atipikus fogalmi elemeit összegezve meghatározhatjuk a rendészeti intézkedések általános fogalmát, amelyet a továbbiakban irányadónak tekintek a könyv későbbi részeinél is. Eszerint *rendészeti intézkedés* a rendészeti szerv felhatalmazott tagjának az adott szerv ágazati törvényében meghatározott formájú és célokat szolgáló, közigazgatási jogviszonyt létesítő szóbeli határozata, amely – formális bizonyítás nélkül – az eljáró helyben hozott döntésén alapszik, s amelynek azonnali végrehajtása akár a legitim fizikai erőszak alkalmazásával is kikényszeríthető.

Vákát

A pénzügyőri intézkedések és azok csoportosítása

Az intézkedésre jogosultak köre

A pénzügyőrök által alkalmazható rendészeti intézkedések tárgyalásakor a korábban meghatározott általános fogalomból indulunk ki, úgy, hogy annak egyes tartalmi elemeit – az intézkedésre jogosultak és a törvényben meghatározott célok körét – a pénzügyi rendészet kontextusába helyezzük.

Először is tisztáznunk kell, hogy a pénzügyi rendészet területén pontosan kik jogosultak a rendészeti intézkedések alkalmazására. A NAV-ra vonatkozó ágazati jogszabály (NAV tv.) jelenlegi előírásai szerint az állami adó- és vámhatóság minden pénzügyőri munkakört betöltő tagja kivétel nélkül jogosult az e törvényben meghatározott rendészeti intézkedések alkalmazására. Az intézkedési jogosultság szempontjából nagyon fontos hangsúlyozni, hogy az mindenkor a sajátos jogviszonyból és nem pusztán a szervezethez való tartozásból fakad. A NAV Szj. tv. hatálybalépésével – 2021. január 1-jétől – az intézkedési jog kizárólag a pénzügyőri munkakörben dolgozókat illeti meg. A törvényben és az azon alapuló miniszteri rendeletben¹⁸² megállapított pénzügyőri munkaköröket ugyanis specializáltan, a rendészeti fellépést leginkább megkövetelő feladatok ellátására alakította ki a jogalkotó.

A NAV Szj. tv. hatálybalépését megelőzően a NAV tv. lehetőséget adott arra is, hogy különféle bünyügyi szolgálati tevékenységet a hivatásos állományú pénzügyőr (úgynevezett *hivatásos pénzügyi nyomozó*) mellett akár kormánytisztviselő (úgynevezett *civil pénzügyi nyomozó*) is elláthasson. A jogszabály értelmében – függetlenül a személyek eltérő jogi státuszától – mind a két esetben pénzügyi nyomozókról kellett beszélnünk. A feladatok azonos természetétől függetlenül ugyanakkor az intézkedési jog kizárólag ez előbbieket illette meg, lévén, a rendészeti jogalkalmazást a különleges jogokkal és kötelezettségekkel keretezett hivatásos jogi viszonyhoz kellett kötni. A NAV tv. legelső változatának megalkotásakor¹⁸³ a jogalkotó még ez utóbbi, az intézkedési jogosultság tekintetében eredendően nem látta indokoltnak differenciált szabályozást alkalmazni a különböző jogállású pénzügyi nyomozók esetén. E törvény részletes indokolása szerint:

„A javaslat a NAV hivatásos állományú tagjainak, azaz a pénzügyőröknek – ideértve a NAV bűnmegelőzési, bűnüldözési, büntelítési és nyomozati feladatait ellátó hivatásos állományú pénzügyi nyomozót is –, valamint a nem hivatásos állományú pénzügyi nyomozóinak az intézkedési és szolgálati fellépési jogaival és kötelezettségeivel, valamint az általuk igénybe vehető kényszerítő eszközök alkalmazásával kapcsolatos rendelkezések tekintetében a korábbi szabályozást veszi át, az új szervezetre átvittetve.”¹⁸⁴

¹⁸² 21/2020. (XII. 30.) PM rendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál rendszeresített pénzügyőri munkakörökről, a képzési előírásokról, valamint a munkaköri pótlékról.

¹⁸³ T/1377. sz. törvényjavaslat.

¹⁸⁴ T/1377. sz. törvényjavaslat.

A törvényjavaslat a rendészeti intézkedések alkalmazására jogosultak köréből nem zárta ki a kormánytisztviselőként szolgáló pénzügyi nyomozókat. Ennek megfelelően a törvénytervezet fejezetcímében is *A Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagjának, és a nem hivatásos állományú pénzügyi nyomozónak az intézkedési és szolgálati fellépési jogai és kötelezettségei, és a hivatásos állományú tag által alkalmazható kényszerítő eszközök* szöveg szerepelt. A benyújtott javaslat továbbá a nem hivatásos állományú nyomozók tevékenységét kormányrendeletben kívánta szabályozni. Az intézkedési jog ilyen módon való kiterjesztésével és szabályozásával ugyanakkor többen nem értettek egyet. A kormányrendeleti szabályozás kapcsán az akkori politikai ellenzék képviselőinek egy csoportja indítványt nyújtott be a tervezet módosítására arra hivatkozással, hogy a nem hivatásos pénzügyi nyomozók intézkedési jogait, illetve kötelezettségeit törvényben indokolt részletesen szabályozni.¹⁸⁵ Egy héttel később az Országgyűlés Számvevőszéki és Költségvetési Bizottsága módosító javaslatában indítványozta továbbá, hogy a rendészeti intézkedésekről és a hatósági erőszakról szóló törvényi fejezetből a civil pénzügyi nyomozókat távolítsák el, lévén, hogy a törvényben rögzített intézkedési és kényszerítőeszköz-alkalmazási jogok kizárólag a hivatásos pénzügyőri állomány tagjait illetik meg.¹⁸⁶ A javasolt módosításokat végül elfogadta a törvényhozó hatalom, így a hatályba lépett normaszöveg az intézkedések és a kényszerítő eszközök alkalmazásának jogát kizárólag a hivatásos állományba tartozó pénzügyőrök részére biztosította.¹⁸⁷

2021-ben a törvényalkotó véglegesen feloldotta a pénzügyi nyomozók kettős jogállásának helyzetét azzal, hogy az intézkedési jogokat a sajátos (pénzügyőri) jogi státusszal egyidejűleg a rendészeti munkakörhöz kötötte. A NAV-törvény 2021-es módosítását követően tehát az intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazására csakis a pénzügyőri munkakört betöltő személyi állománycsoport jogosult. Az új jogállási törvényhez fűzött miniszteri indokolás kifejti:

„A két korábbi szervezet integrációját követően előfordulhatott olyan helyzet, hogy ugyanazon feladatokat pénzügyőr és kormánytisztviselő is elláthatta, eltérő jogokkal és kötelezettségekkel. A jelen törvény célja, hogy kizárólag a tényleges, napi szinten egyenruha- és fegyverviselésre kötelezett állomány lásson el olyan feladatokat, amelyek kifejezetten indokolják ezen speciális pénzügyőri státusz meglétét. Erre tekintettel a törvényjavaslat a pénzügyőri állományon belül egy jól behatárolható és munkaköre tekintetében részletesen körülírt állománycsoport számára állapít meg fegyver és kényszerítő eszköz használatához kapcsolódó többletkötelezettségeket, valamint ezek kompenzálása érdekében bizonyos mértékű többlettüjtatásokat. A tényleges fegyveres jellegű szolgálatot el nem látó pénzügyőri állomány más természetű, más jellegű felelősséget jelentő (pl. irányítási) munkaköreiben a tényleges pénzügyőri státusz technikai értelemben könnyítésre kerül. Ilyen esetben a fegyver- és kényszerítőeszköz-viselési, valamint intézkedési kötelezettség

¹⁸⁵ T/1377/31. sz. módosító javaslat; felterjesztők: Józsa István (MSZP), Iváncsik Imre (MSZP), Harangozó Tamás (MSZP), Juhász Ferenc (MSZP), Vadai Ágnes (MSZP), Budapest, 2010. október 26.

¹⁸⁶ T/1377/35. sz. módosító javaslat; felterjesztők: az Országgyűlés Számvevőszéki és Költségvetési Bizottsága nevében Nyikos László, Budapest, 2010. november 3.

¹⁸⁷ A NAV tv. közlönyállapota.

megszűnik, azonban az állomány pénzügyőr státuszának egyes elemeit (egyenruha és rendfokozat megtartása, rendfokozatban előmenetel) megtartja.”¹⁸⁸

A NAV Szj. tv. hatálybalépésével tehát megszűnt annak a lehetősége, hogy a NAV szervezetén belül azonos munkakört civil (tisztviselő) és egyenruhás (pénzügyőr) egyaránt betölthessen. Ezzel párhuzamosan viszont a törvényalkotó diverzifikálta a pénzügyőr státuszú állományt, létrehozva azon belül két kategóriát. A pénzügyőrök két csoportja közötti *differentia specificát* az érintettek által betöltött munkakör jelenti. A korábbi hivatásos állományú pénzügyőrök azon része, akik tisztviselői feladatokat látnak el, a NAV Szj. tv. hatálybalépésével mindössze a pénzügyőri hivatásra jellemző szimbolikus jogosultságokat (például társasági egyenruha és rendfokozat viselésének joga) őrizheték meg. Egyebekben a pénzügyőr státuszban lévő, de tisztviselői munkakört betöltő személyi állományra – a törvény egyes kivételeitől eltekintve – a tisztviselőkre irányadó szabályok vonatkoznak.¹⁸⁹ Ezáltal a hatályos jogszabálynak már csak a formális logika mentén történő értelmezése is arra a megállapításra vezet bennünket, hogy a tisztviselő státuszú (például adóellenőrök), valamint a tisztviselő munkakört betöltő pénzügyőri státuszú foglalkoztatottakat nem illeti meg a rendészeti intézkedések és kényszerítő-eszközök alkalmazásának joga. Így a továbbiakban a pénzügyőr kifejezés alatt – főszabályként – a pénzügyőri munkakört betöltő pénzügyőr státuszú állomány tagjait kell érteni.

A pénzügyőri állományba tartozók kapcsán viszont általában elmondható, hogy a nyomozati feladatokat ellátó, illetve a más szakterületen szolgálatot teljesítő (például rendészet, vámigazgatás, jövedéki igazgatás) pénzügyőrök intézkedési joga között nincs különbség. A NAV tv.-ben szereplő rendészeti intézkedések alkalmazására minden pénzügyőr jogosult, függetlenül a napi szolgálati feladatainak jellegétől. Atipikusnak mondhatók azok az esetek, amikor egy-egy intézkedési forma kapcsán differenciált módon biztosít intézkedési jogokat a törvény. Ilyennek tekinthető például a szabálysértési, illetve a büntetőeljárás keretében történő elővezetés. Ezekre az atipikus esetekre a későbbiekben még részletesen is kitérünk.

A rendészeti és a büntetőeljárási intézkedések elhatárolása

A rendészeti hatóságok által alkalmazott intézkedéseknek több formája létezik. A rendészeti jogalkalmazás napi gyakorlatában ezek közül a rendészeti intézkedések és a büntetőeljárási kényszerintézkedések játsszák a főszerepet. A továbbiakat megelőzendő szükséges annak az elvi jelentőségű kérdésnek a tisztázása, hogy e két intézkedési forma jogi természete miben tér el egymástól.

A nyomozó hatóságok a büntetőeljárás során rájuk háruló feladatoknak csak úgy tehetnek eleget, ha mindazokkal szemben, akik a felderítésre és a felelősségre vonásra

¹⁸⁸ A NAV Szj. tv.-hez fűzött általános indokolás.

¹⁸⁹ NAV Szj. tv. 29. § (3) bekezdés.

irányuló tevékenységüket akadályozzák, kényszerítő intézkedéseket alkalmazhatnak. „A büntetőeljárás kényszerintézkedések, mint általában minden állami kényszerintézkedés az állampolgári szabadságjogok korlátozását vagy azok elvonását jelentik.”¹⁹⁰ Más meghatározás szerint a büntetőeljárás kényszerintézkedések a büntetőeljárás eredményes lefolytatását szolgáló eljárási cselekmények, amelyeket az érintett személy akarata ellenére hajtanak végre, és bizonyos állampolgári jogokat korlátoznak.¹⁹¹ Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárás intézkedések alkotmányosságát korábban a következők szerint indokolta:

„Demokratikus jogállamban a büntető hatalom az állam – alkotmányosan korlátozott – közhatalmi jogosítványa a bűncselekmény elkövetőinek felelősségre vonására. A bűncselekmények a társadalom jogi rendjének sérelmét jelentik, és a büntetés jogát az állam gyakorolja. A bűnüldözés kizárólagos joga egyben a büntető igény érvényesítéséről való gondoskodás kötelezettségét jelenti, a büntetőjogi felelősségre vonás egyben az állam alkotmányos köteleessége is. A büntető hatalom gyakorlása szükségképpen érinti az egyének alkotmányos alapjogait. Az államnak az Alkotmányból levezethető kötelezettsége indokolja, hogy az állami büntető hatalmat gyakorló szerveknek feladataik teljesítéséhez hatékony eszközök legyenek, még ha ezek az eszközök, lényegüket tekintve, súlyosan jogkorlátozók is.”¹⁹²

A büntetőeljárás kényszerintézkedések legfőbb jog ismérveit tehát a következők szerint foglalhatjuk össze:

- a nyomozó hatósági feladatokat ellátó szervek által, büntetőeljárások kapcsán alkalmazható eljárási aktus;
- alkotmányossága az állam büntető hatalmából fakad;
- célja a büntetőeljárások sikerének, eredményességének biztosítása;
- egyes alapjogok korlátozását eredményezik;
- alkalmazásukra a büntetőeljárás jog ad felhatalmazást;
- típusait és a végrehajtás részletes szabályait a büntetőeljárás kódex tartalmazza.

A rendészeti intézkedések ezzel szemben merőben más jogi természetűek. Erre hívja fel a figyelmet Finszter Géza is, amikor megjegyzi:

„a le nem győzött bűnös támadással szemben, annak felszámolására bevetett rendészeti intézkedést célszerű rendészeti válaszerőszaknak nevezni, hogy az intézkedéseknek ezt a felettébb markáns körét megkülönböztessük a büntetőeljárás kényszerintézkedésektől. Előbbi esetben a jog nem korlátoz, hanem felhatalmaz. A jogellenes állapot felszámolását, a jogsértés megszakítását és leleplezését követően megfordul a helyzet, a rendvédelmi eljárás ettől kezdve szigorúan részletező és garanciális

¹⁹⁰ Földvári József: A kényszerintézkedések alkalmazásának feltételei. *Jogtudományi Közlöny*, 28. (1973), 5. 269.

¹⁹¹ Fantoly Zsanett – Gácsi Anett: *Eljárási büntetőjog. Statikus rész*. Szeged, Iurisperitus, 2013.

¹⁹² 13/2001. (V. 14.) ABH.

korlátokat állító szabályok alá rendeződik, e szabályok már nem a rendészeti közigazgatás eljárási jogában, hanem a büntető processzus kódexében keresendők.”¹⁹³

Ahogy az idézett szerző is utal rá, a rendészeti intézkedések a büntetőeljárás kényszerintézkedésekhez képest kevésbé korlátozó jellegűek, s általában nem kapcsolódnak hozzájuk olyan szigorú jogi garanciák, mint a büntetőeljárásban alkalmazottakhoz.¹⁹⁴ Ahogyan azt az előző fejezetben meghatároztuk, a rendészeti intézkedések a rendészeti szerv felhatalmazott tagjának az ágazati törvényekben meghatározott formájú és célokat szolgáló, közigazgatási jogviszonyt létesítő szóbeli határozata, amely – formális bizonyítás nélkül – az eljáró helyben hozott döntésén alapszik, s amelynek azonnali végrehajtása akár a legitim fizikai erőszak alkalmazásával is kikényszeríthető. A legfontosabb jogi természetű különbség a büntetőeljárás kényszerintézkedések és a rendészeti intézkedések között, hogy ez utóbbiak legalitása a közigazgatási jogból származik. Markáns eltérés a két hatósági aktus között továbbá, hogy a büntetőeljárás kényszerintézkedések kizárólag a bűncselekmények elkövetésével összefüggésben, az állami büntetőigény érvényesítésére alkalmazhatók. Ezzel szemben a rendészeti intézkedések nemcsak az állami büntetőigény érvényesítésére, a múltbéli jogsértések felderítésére, de a jelen megtámadott értékeinek megvédelmezésére, az elkövető megfékezésére és a jövőben fenyegető jogsértések megelőzésére is alkalmasak.¹⁹⁵

A rendészeti funkcióknak létezik egy olyan területe is, ahol a rendészeti cselekvés a közigazgatási és a büntetőeljárás jog által egyaránt szabályozott, ez pedig a rendészeti információszerzés. A rendészeti veszélyelhárításnak immanens részét képezi, amikor a hatóság információkat szerez be a rendészet által óvott értékeket fenyegető veszélyekről. Ennek az ismeretszerzésnek léteznek teljesen nyílt, nem formalizált, eljárási rendbe nem helyezhető, ezáltal közjogi szabályozást nem igénylő formái, amelyek javarészt a rendészet örökös (jelenléti) funkciójának teljesítésével valósulnak meg. A rendészeti információgyűjtés másik véglete a bűnügyi hírszerzés, amely szigorú eljárásjogi szabályozás mellett, nagy fokú titkossággal zajlik, s kizárólag büntetőjogi releváns célokra fókuszál. „A két szélső megoldás, a minden regulától mentes tájékozódás és a múlt megismerésének eljárásjogi rendje között van egy széles mező, ami legalább annyira meghatározója a rendőri munkának, mint amennyire problematikus befogadása az alkotmányos rendszerekbe, ez pedig a titkos információgyűjtés.”¹⁹⁶ A bűnözés titokban zajló természetéből fakadóan mintegy szükségszerű, hogy az ellene folytatott küzdelemben is hasonlóan titkos módszereket használjanak a bűnüldöző szervek. Kiváltképp, mert a hazai és nemzetközi tapasztalatok szerint a bünszervezetek is gyakran folytatnak

¹⁹³ Finszter Géza: Közbiztonság és rendvédelem. In Deák Péter (szerk.): *Biztonságpolitikai kézikönyv*. Budapest, Osiris, 2007. 280–281.

¹⁹⁴ Róth Erika: Az eljárási jogok. In Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 2003. 669–736.

¹⁹⁵ Finszter (2018): i. m.

¹⁹⁶ Finszter (2007): i. m. 299.

titkos információszerezést a hatóságokkal szemben.¹⁹⁷ A titkosan zajló informálódás tehát mellőzhetetlen a bűnüldöző tevékenységből, egyúttal viszont sokszor lehet indokolt a rendészet más területein is. Erre tekintettel a jogalkotó a büntetőeljárás kódex 2017-es megalkotásakor meghagyta a nem bűnüldözési célból folytatott egyéb titkos információgyűjtő lehetőségeket is az ágazati törvények szabályozta rendészeti célú titkos információgyűjtés keretei között.¹⁹⁸

A rendészeti szervekre vonatkozó ágazati törvények alapján végzett titkos információgyűjtés olyan, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok, a levéltitok és a személyes adatok védelméhez fűződő alapjogok korlátozásával járó, a feljogosított rendészeti szerv által végzett különleges tevékenység, amelyet az adott rendészeti szerv erre feljogosított szervei az érintett személy tudta nélkül végeznek. A bűnügyi és egyéb rendészeti célú titkos információszerezés közötti markáns különbséget az adatok felhasználásának célja jelenti. Az ágazati törvényekben biztosított titkos információgyűjtés keretében alkalmazott leplezett eszközök célja nem közvetlen bűnüldözési, hanem a bűnüldözést támogató jellegű cél.¹⁹⁹ A titkos információgyűjtéssel összefüggő törvénymódosítás indoklásában a jogalkotó kifejtette: „koncepcionális zavart okoz, hogy a titkos információgyűjtés céljai között mindkét törvény [Rtv. és NAV tv. – E. Á.] céljai között mindkét törvény olyan feladatokat határoz meg, amelyek a büntetőeljárással párhuzamosan értelemzavaró és ekként az alkalmazás során bizonytalanságot okozó átfedést mutatnak”.²⁰⁰ Ezt a tisztázó elvet követve a NAV tv.-t is akként módosították, hogy a NAV bűncselekmény felderítése, megszakítása, az elkövető kilétének megállapítása, elfogása, bizonyítékok megszerzése, illetve a bűncselekményből származó vagyon visszaszerzése érdekében kizárólag a Be.-ben meghatározottak szerint alkalmazhat információgyűjtésre leplezett eszközöket.²⁰¹ Egyebekben a NAV feljogosított szerve az ágazati törvény alapján és aszerint csak az alábbi egyéb rendészeti célokra folytathat titkos információgyűjtést:

- a NAV nyomozó hatósági jogkörébe tartozó bűncselekmények elkövetésének megelőzése céljából;
- a személyi védelem ellátása során;
- az EU tagállamával vagy harmadik országgal a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló törvény vagy nemzetközi szerződés alapján folytatott együttműködés keretében;
- bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazása során igénybe vett technikai eszköz vagy adat elhelyezése, valamint eltávolítása érdekében;

¹⁹⁷ Szendrei Ferenc: A rendészeti célú információgyűjtés. In Nyeste Péter – Szendrei Ferenc (szerk.): *A bűnügyi hírszerzés kézikönyve*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 57–84.

¹⁹⁸ Szendrei (2019): i. m.

¹⁹⁹ Polt Péter et al.: *Kommentár a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018.

²⁰⁰ T/15054. sz. törvényjavaslat.

²⁰¹ NAV tv. 51. § (4) bekezdés.

- a NAV-hoz tartozását, illetve kilétét tartósan leplező, kifejezetten ilyen feladat ellátása érdekében foglalkoztatott pénzügyi nyomozó (fedett nyomozó), illetve a valódi céljának leplezésével működő szervezet (fedőintézmény) védelme érdekében;
- a NAV-val titkosan együttműködő személy bevonása, ellenőrzése, védelme, valamint az általa rendelkezésre bocsátott információk ellenőrzése érdekében; továbbá
- a Be. alapján titkosan együttműködő személy bevonása, ellenőrzése, védelme, valamint az általa rendelkezésre bocsátott információk ellenőrzése érdekében.²⁰²

Amennyiben az egyéb rendészeti feladatok céljából gyűjtött titkos információk bűncselekmény felderítését, megszakítását, bizonyítékok feltalálását szolgálnák, úgy a beszerzett információk a büntetőeljárás területére kerülnek át, s azokat a Be. a büntetőeljárás során „quasi feljelentést megalapozó adatként kezeli”.²⁰³

Jól látható módon a rendészeti és a bűnügyi felderítés minőségileg jelentősen eltér egymástól, aminek legmarkánsabb jegye, hogy az információszerzés e két formájának szabályozása a közjog különböző ágazataiban történik meg.²⁰⁴ Kis László e különbözőséget és annak alapjait a következőképp magyarázza:

„míg a rendészeti felderítés keretében az információk beszerzése azok későbbi, saját felhasználásának céljából történik, melynek során adatbázisokban tárolják, feldolgozzák, továbbítják az adatokat, a bűnügyi felderítés során a titkos információk beszerzése azzal a céllal történik, hogy azokat a büntetőperben bizonyítékként használják fel. A fentiekből az is következik, hogy a rendészeti felderítés sokkal közelebb áll a közigazgatási jog, mint a büntetőjog, büntetőeljárás-jog térrénumához, míg a bűnügyi felderítés egyértelműen e körbe sorolható.”²⁰⁵

A titkos információgyűjtés kapcsán felhívott egyediségek ellenére, a rendészeti és bűnügyi információszerzés között számos kriminalisztikai hasonlóság van. Ezek közül is a legfontosabb, hogy mindkettő nélkülözi a nyílt eljárásra jellemző garanciákat.²⁰⁶ Mindez azért is különösen fontos, mert az általunk vizsgált rendészeti intézkedések egyik fontos jellemzője, hogy magukon viselik a nyílt eljárások garanciáit. Még a rejtett ellenőrzésre irányuló intézkedések is, hiszen azok technikailag nyílt intézkedések formájában realizálódnak, még ha az intézkedés valódi célja leplezett is marad. Fontos tehát kiemelni, hogy a titkos információgyűjtés rendszertani helyét illetően elhatárolódik a következőkben tárgyalt rendészeti intézkedésektől; mindezt igazolja az is, hogy azokat a jogalkotó két külön cím alatt szabályozza a szervezeti törvényekben.

²⁰² NAV tv. 52. §.

²⁰³ Fantoly Zsanett – Budaházi Árpád: *Büntető eljárásjogi ismeretek I. Statikus rész.* Budapest, Dialóg Campus, 2019. 136.

²⁰⁴ Finszter (2007): i. m.

²⁰⁵ Kis László: *A titkos adatgyűjtés szerepe a büntetőeljárásban, különös tekintettel az Európai Unió keretében folytatott együttműködésre.* Disszertáció, kézirat. Miskolc, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2009. 17.

²⁰⁶ Finszter (2012): i. m.

A pénzügyőri intézkedések

Az előző fejezetekben leírtak nyomán a pénzügyőri intézkedések fogalmát úgy határozhatjuk meg, hogy azok az állami adó- és vámhatóság pénzügyőreinek a NAV tv.-ben meghatározott formájú és az abban leírt célokat szolgáló hatósági aktusai, amelyek – formális bizonyítás nélkül – a hatóság tagjának helyszínen hozott döntésén alapulnak, legalitásukat a közigazgatási jogból merítik, ezáltal közigazgatási jogviszonyt hoznak létre, s azonnali végrehajtásuk akár a legitim fizikai erőszak alkalmazásával is kikényszeríthető.

A pénzügyőri rendészeti intézkedések fogalma kapcsán két definitív elemre mindenképp szükséges külön felhívni a figyelmet, nevezetesen, hogy az egyes intézkedések célját, valamint formáját (típusait) is a NAV tv. határozza meg. Következésképp az intézkedések mindegyikét a törvény rögzíti, s azok mindig valamilyen – az ágazati törvényekben meghatározott – célt szolgálnak. Miért van ennek különös jelentősége? Mert részben az intézkedésekhez rendelt törvényi célmeghatározás és az intézkedési formák törvényben való rögzítése hivatott megakadályozni az önkényes jogalkalmazást.

A jelenlegi szabályozás létrehozásakor a jogalkotó alapvetően arra törekedett, hogy az egyes intézkedéseket a rendőrségi törvény előírásaihoz hasonlóan, de annál a pénzügyőri feladatokhoz mérten szűkebb tartalommal szabályozza. A pénzügyőrök által alkalmazható rendészeti intézkedések céljait e fenti elv alapján határozták meg. A törvényben szereplő egyes intézkedések természetesen különböző célok elérését szolgálják, ezzel együtt viszont közös bennük, hogy mindahányan a szolgálati feladatok eredményes ellátását hivatottak szavatolni. Általánosságban elmondható, hogy a pénzügyőri rendészeti intézkedések a szolgálatellátást segítő információk megszerzését, rögzítését, jogellenes cselekmények elkövetőinek felelősségre vonását, továbbá a jelenben és jövőben fenyegetett vagy megtámadott értékek – így az állampolgárok testi épségének, egyes vagyontárgyak sérthetetlenségének – megóvását szolgálják.

Ahogy említettük, a pénzügyőrök által alkalmazható rendészeti intézkedések formáit szintén a törvény tartalmazza, biztosítandó, hogy az intézkedések által történő alapjog-korlátozás törvényi szintű felhatalmazással történjen. Formailag a NAV tv. – önálló cím alatt – összesen tizenegy pénzügyőri intézkedést nevesít. Tartalmi szempontból viszont az intézkedések köre ennél szélesebb. Mindez egy nem túl szerencsés jogszabályszerkesztési manőver eredményeként jöhetett létre. A jogalkotó ugyanis egy esetben több, lényegi tartalmukat tekintve egymástól jelentősen eltérő intézkedést egyetlen alcím alá vonva – egy intézkedésként – részletez. Az *egyéb pénzügyőri intézkedések* esetében – ahogy azt az alcím nyelvtani szerkezete a többes szám jelével is kifejezi – nem egy, hanem összesen öt különféle intézkedési formát vontak össze. A téma feldolgozásának és átláthatóságának megkönnyítése érdekében ezért az egyéb pénzügyőri intézkedések különböző altípusait – azok egyedi tartalma szerint – a továbbiakban címkézzük, és külön kezeljük. Az egyéb pénzügyőri intézkedésekben belül tartalmilag megkülönböztethetjük a következő intézkedési formákat: *megállítási beszállításra kötelezés halaszthatatlan lefoglalás tartozásvizsgálat és ingófoglalás*, valamint *mintavétel és orvosi vizsgálat elrendelése*.

A pénzügyőrök által alkalmazható rendészeti intézkedések tehát a következők:

1. Felvilágosításkérés
2. Igazoltatás
3. Ruházat, csomag és jármű átvizsgálása
4. Elfogás és előállítás
5. Intézkedés magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen
6. A helyszín biztosítása
7. Egyéb pénzügyőri intézkedések
 - megállítás,
 - beszállításra kötelezés,
 - halaszthatatlan lefoglalás,
 - tartozásvizsgálat és ingófoglalás
 - mintavétel és orvosi vizsgálat elrendelése.
8. Képfelvétel, hangfelvétel, kép- és hangfelvétel készítése
9. Létesítmény őrzés-védelmi intézkedés
10. Rejtett ellenőrzés elrendelése
11. A Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett rejtett ellenőrzésre irányuló figyelmeztető jelzés végrehajtása

Mielőtt azonban a pénzügyőri intézkedések részletes szabályaira térnénk, mindenképp szólnunk kell a pénzügyőri intézkedések csoportosításának lehetőségéről, valamint a rájuk vonatkozó általános rendelkezésekről.

A pénzügyőri intézkedések csoportosítása a személyi szabadság korlátozása alapján

A rendészeti igazgatás sajátos paradoxonja, hogy a közösség biztonsága és az emberi jogok védelme bizonyos esetekben csak egyes emberi jogok korlátozásával szavatolható.²⁰⁷ A rendészeti igazgatás tevékenységében pedig az alapvető jogok korlátozásának legtipikusabb eszközei az intézkedések. A rendészeti intézkedések ugyanis jellegük-nél fogva szinte kivétel nélkül valamely alapjog szükségszerű korlátozásával járnak.²⁰⁸ A rendőrség esetében a törvény taxatíve meghatározza, hogy a rendőr feladatellátása során milyen alapjogokat korlátozhat. Az Rtv. ide vonatkozó rendelkezése szerint a hatóság eljáró tagja szolgálata során a testi épséghez, a személyi szabadsághoz, a magánlakás, a magántitok és a levéltitok sérthetetlenségéhez, a személyes adatokhoz, valamint a tulajdonhoz fűződő jogokat korlátozhatja.²⁰⁹ A NAV tv. ilyen konkrét rendelkezést nem

²⁰⁷ Finszter Géza: *A rendészeti szervek működésének jogi alapjai*. Budapest, Rendőrtiszti Főiskola, 2008.

²⁰⁸ Féja András – Kádár András Kristóf: Az arányosság kérdése a Független Rendészeti Panasztestület gyakorlatában. *Rendészet és Emberi Jogok*, 1. (2011), 2. 37–46.

²⁰⁹ Rtv. 17. § (1) bekezdés.

tartalmaz. Ettől függetlenül a pénzügyőri intézkedésekre is igaz, hogy azok végrehajtásával a hatóság tagja a véleménynyilvánítás szabadságához, a képmáshoz, a tulajdonhoz, a személyes adatok védelméhez vagy akár a személyi szabadsághoz és testi épséghez fűződő jog restrikciónak is előidézhetheti.

Az alapvető emberi jogok között az élethez, az emberi méltóság sérthetlenségéhez és a személyi szabadsághoz fűződő alapjogok foglalják el a legprominensebb helyet. Jól mutatja mindezt, hogy az Alaptörvény az elsők között rendelkezik az embert megillető alapjogok e formáiról. Az ember élethez és méltósághoz fűződő alapvető joga nemcsak hogy kiemelt, de abszolút értéket is képvisel. Mindez azt jelenti, hogy az emberi élet és az emberi méltóság korlátozására még törvényi keretek között sincs alkotmányos lehetőség. Ezzel magyarázható a korábban büntetőjogi szankcióként alkalmazott halálbüntetés hatályon kívül helyezése is. A kivégzés mint büntetési forma ugyanis nem pusztán az élethez és méltósághoz fűződő jogok korlátozását, hanem ezeknek a teljes és helyrehozhatatlan megsemmisítését eredményezi, ami pedig ellentétes az alkotmányos értékrenddel.²¹⁰ Az emberi méltóság jogának sérelmét illetően viszont az alkotmányosság felett őrködő bírói testület határozatában azt is kifejtette, hogy az csak az élethez való joggal fennálló egységben abszolút és korlátozhatatlan. Így annak egyes részjogai, mint az önrendelkezéshez, az önazonossághoz, a cselekvési szabadsághoz fűződő jogok más alapjogokhoz hasonlóan korlátozhatók.²¹¹ Az alkotmányos alapjogok másik része egyebekben nem abszolút érvényű, azok korlátozására lehetősége van az államnak.²¹² Ezzel együtt garanciális elvárásként „az Alkotmánybíróság több határozatában is (19/B/1990, 113/B/1990. Magyar Közlöny 16. és 98. szám) leszögezte, hogy az állam akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközhöz, ha másik jog védelme vagy érvényesülése, illetőleg egyéb alkotmányos célok védelme más módon nem érhető el”.²¹³ Az emberi élet és – ezzel egységben – az emberi méltóság, a lelkiismereti szabadság, illetve egyes büntetőjogi garanciákkal összefüggő jogok kivételével²¹⁴ tehát az ember alapvető jogai végső esetben és törvényben rögzített szigorú követelmények érvényesülése mellett korlátozhatók.

A személyi szabadság joga is ez utóbbi kategóriába sorolható. Az AB korábbi döntésében leszögezte: „A személyi szabadság joga mindenkiel szemben érvényesülő jog, amely minden embert megillet, ugyanakkor nem részesül abszolút védelemben, mivel törvényben meghatározott esetekben korlátozható.”²¹⁵ Ilyen módon a legsúlyosabbnak tekinthető joghátrányt – törvényes keretek között – az állam a személyi szabadság korlátozásával idézhet elő.

A személyi szabadság korlátozásának számos formája ismert a magyar jogrendszerben. Ezek jellemzően büntetőeljáráshoz kötődnek, s valamilyen büntető anyagi jogi

²¹⁰ 23/1990. (X. 31.) ABH.

²¹¹ 64/1991. (XII. 17.) ABH.

²¹² 2/1990. (II. 18.) ABH.

²¹³ 7/1991. (II. 28.) ABH.

²¹⁴ Halmai-Tóth (2003): i. m.

²¹⁵ 65/2003. (XII. 18.) ABH.

szankcióként (szabadságvesztés, kényszergyógykezelés) vagy büntetőeljárás kényszer-cselekményként (örizetbe vétel, letartóztatás, előzetes kényszergyógykezelés, lakhelyelhagyási tilalom, házi őrizet) jelennek meg. A büntetőeljárásen kívül ugyanakkor más eljárásokban is korlátozzák a személyi szabadság alapjogát, így különösen a rendészeti igazgatás – büntetőeljárásen kívül eső – egyes tevékenységei kapcsán.²¹⁶ Tipikus példája ez utóbbinak a rendészeti intézkedések alkalmazása. Mindezek alapján tehát logikusnak tűnik a pénzügyőri intézkedéseket először is aszerint elhatárolni egymástól, hogy azok a személyi szabadság korlátozásával járnak-e, vagy sem.

A rendészeti intézkedések személyi szabadságot korlátozó jellegét illetően kétféle megközelítés szerint klasszifikálhatunk. Egyfelől beszélhetünk *szűk (klasszikus) értelemben vett*, másfelől pedig *tág értelemben vett* személyi szabadságot korlátozó intézkedésekről. A két értelmezés közötti különbség részben a személyi szabadság fogalmának eltérő definiálásából, részben pedig abból fakad, hogy a személyi szabadság korlátozásának különböző fokozatai vannak. A személyi szabadság korlátozása ugyanis nem pusztán a személyi szabadságtól való teljes megfosztottságot jelent, hanem ennél enyhébb módon történő korlátozásokat is magában foglal.²¹⁷

*A tág értelemben vett személyi szabadságot korlátozó és nem korlátozó
pénzügyőri intézkedések*

A 19–20. század fordulóján uralkodó magyar közjogi gondolkodásban a személyi (másként: személyes) szabadságot az egyén szabad tevékenységének magánszemélyektől, illetve a hatóságok tagjaitól való háborítatlanságaként értelmezték.²¹⁸ E rendkívül tág értelemben – amelyre egyébként később is találunk szakirodalmi példát – a személyi szabadság részének tekintjük az élethez, a testi épséghez, integritáshoz való jogot, az önkényes szabadságmegvonás elleni védelem jogát, a magánlakás sérthetlenségéhez, a levéltitokhoz és a távközlési titokhoz, valamint a magánélet minden oldalú védelméhez fűződő jogokat, a szabad mozgás, a lakóhely szabad megválasztásának, a letelepülési szabadságnak a jogát, az ország területének elhagyásához és az állampolgársághoz való jogot, továbbá a becsülethez, a névhez, a jó hírnévhez és a személyi tulajdonhoz kapcsolódó jogokat.²¹⁹ Az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatában is találkozhatunk ehhez hasonló értelmezéssel, amely szerint „a személyi szabadság az egyén olyan autonómiáját jelenti, amely feltételezi a teljes akarati és cselekvési szabadságot a jog keretei között”.²²⁰

²¹⁶ 65/2003. (XII. 18.) ABH.

²¹⁷ 53/2009. (V. 6.) ABH.

²¹⁸ Boncz Ferencz: *Magyar államjog*. Budapest, Athenaeum, 1877; Ferdinandy Gejza: *Az Arany bulla. Közjogi tanulmány*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1899; Ferdinandy Gejza: *Magyarország közigazgatása (Alkotmányjog)*. Budapest, Politzer Zsigmond és Fia, 1902.

²¹⁹ Kukorelli István: A személyi szabadságjogok. *Élet és Tudomány*, 40. (1985), 24. 760.

²²⁰ 65/2003. (XII. 18.) ABH.

A bírói testület munkájában ugyanakkor ez a fajta klasszikus értelmezés atipikusnak mondható. Az AB általános gyakorlata szerint ugyanis az Alaptörvény e rendelkezései nem általános szabadságjogot takarnak.²²¹ A személyi szabadság ebben a szűkebb értelemben az embernek a fogva tartástól, fizikai korlátozásoktól mentes, testi szabadságát jelenti. Ennek a fizikai szabadságnak képezi szerves részét az egyén mozgáshoz, helyváltoztatáshoz és tartózkodási helyének szabad megválasztásához fűződő joga.²²² Egyébiránt ez utóbbi megközelítéssel egyezik a büntetőbíróóságok jogértelmező gyakorlata is. Büntetőjogi értelemben a személyi szabadság megsértése tényállás ugyanis a cselekvési szabadságnak csak egy szűkebb körét, a mozgás, helyváltoztatás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának szabadságát védelmezi. Vagyis a személyi szabadságot támadó elkövető magatartásának objektíve alkalmasnak kell lennie arra, hogy mást a mozgás, helyváltoztatás vagy a tartózkodási hely szabad megválasztásától megfosztson, illetőleg abban akadályozzon vagy gátoljon. A cselekvési szabadságot egyebekben támadó magatartások a kényszerítés törvényi tényállásába illeszkednek.²²³ Fontos ugyanakkor azt is megjegyeznünk, hogy a személyi szabadság megsértése vonatkozásában az időbeliségnek nincs jelentősége. Irreleváns, hogy a személyi szabadságtól való megfosztottságot vagy korlátozást előidéző akadályozás mennyi ideig tart.²²⁴

Az alkotmányos és büntetőjogi értelmezések alapján tehát *tágabb értelemben* véve a rendészeti intézkedések közül azokat tekinthetjük személyi szabadságot korlátozó intézkedéseknek, amelyek az érintett mozgásának, helyváltoztatásának, tartózkodási helye szabad megválasztásának jogát hosszabb-rövidebb ideig korlátozzák, vagy e jogától ideiglenesen meg is fosztják őt.

Tág értelemben vizsgálva, a személyi szabadságot korlátozó pénzügyőri intézkedések között az alábbiakat nevesíthetjük:

- az elfogás és előállítás,
- a felvilágosításkérés,
- az igazoltatás,
- az egyéb pénzügyőri intézkedések,
- a ruházat, csomag és jármű átvizsgálása.

Ugyanezen tág értelmezési keretek között a személyi szabadság korlátozásával nem járó intézkedések pedig:

- az intézkedés magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen;
- a helyszín biztosítása;
- a képfelvétel, hangfelvétel, kép- és hangfelvétel készítése;
- a létesítmény őrzés-védelmi intézkedés;
- a rejtett ellenőrzés elrendelése; valamint

²²¹ 74/1995. (XII. 15.) ABH; 36/2000 (X. 27.) ABH.

²²² 60/1993 (XI. 29.) ABH; 36/2000 (X. 27.) ABH; 35/2002. (VII. 19.) ABH; 13/2003. (IV. 9.) ABH.

²²³ EBH2005. 1290.

²²⁴ Blaskó Béla et al.: *Büntetőjog. Különös rész I.* Budapest, Rejtjel, 2008.

- a Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett rejtett ellenőrzésre irányuló figyelemztető jelzés végrehajtása.

Az előállítás és az elfogás személyi szabadságot korlátozó jellege aligha vitatható. (Ennek részletes magyarázatára a későbbiekben még visszatérünk.) Más azonban a helyzet a többi intézkedés esetében. A továbbiakban ezért kizárólag ez utóbbi intézkedések kapcsán vizsgáljuk a személyi szabadság korlátozásának mibenlétét.

A NAV tv. korábbi módosításakor a törvényjavaslathoz fűzött miniszteri indokolás arra az álláspontra helyezkedett, hogy a felvilágosításkérés, valamint a helyszínbiztosítás alkalmazása során a pénzügyőr intézkedése nem érint alapjogot.²²⁵ Ennek a megállapításnak a helyállóságát ugyanakkor több szempontból is vitathatónak vélem.

Először is a jogalkotó részben önmagával kerül ellentmondásba, amikor ugyanezen törvény indoklásában a rendészeti intézkedések kapcsán „a pénzügyőr részére törvény által biztosított, kényszerűen egyes alapjogok bizonyos korlátozásával járó intézkedésekről”²²⁶ beszél. A formális logikát követve megállapítható tehát: a jogalkotó az intézkedésekhez minden esetben bizonyos mérvű alapkoriatozást rendel. Másfelől a szakirodalom alapján is arra kell következtetnünk, hogy a felvilágosításkérés vagy akár az igazoltatás alkalmával az intézkedéseknek valóban nem célja a személyi szabadság ideiglenes korlátozása, ezzel együtt viszont mintegy szükségszerű eszköze azoknak. Ezeknél az intézkedéseknél a személyi szabadság korlátozása tehát másodlagos következményként jelenik meg.²²⁷ A szakirodalomból is ismert, hogy a személyes szabadságjogok korlátozásának különböző formái és fokozatai léteznek.²²⁸ Ezzel összhangban töretlen az AB gyakorlata is abban, hogy a szabadságtól való megfosztásnak nem minősülő egyéb, a személyi szabadság bizonyos – esetről esetre megítélt – mértékű korlátozásával járó intézkedéseket – mint a feltartóztatás –, a fogva tartással nem szükségképpen együtt járó szabadságkorlátozásokat is a személyi szabadsághoz való jog védelmi rendszerébe sorolja.²²⁹ Márpedig a felvilágosításkérés végrehajtásához szükségszerűen – törvényi felhatalmazás alapján – kapcsolódik a megállítási, illetve feltartóztatási. A felvilágosításkérés kapcsán a jogszabály leszögezi, hogy az intézkedés idejére az érintett személy megállítható, illetve feltartóztatható, s ilyenkor a válaszadást sem tagadhatja meg. A feltartóztatás eredményeként pedig az érintett személy szabad mozgáshoz való joga ideiglenesen korlátozottá válik.²³⁰

Ezzel összefüggésben az AB korábbi döntésében a következő megállapításokat tette:

²²⁵ A 2014. évi LXXIV. törvény 342. §-ához fűzött részletes indokolás.

²²⁶ A 2014. évi LXXIV. törvény 364. §-ához fűzött részletes indokolás.

²²⁷ Rainer J. Nimmervoll: *Die polizeiautonome Festnahme*. Wien, LexisNexis, 2012.

²²⁸ Somody Bernadette – Sári János: *Alapjogok – Alkotmánytan II.* Budapest, Osiris, 2008.

²²⁹ Tóth Gábor Attila: A személyi szabadsághoz való jog az Alkotmányban. *Fundamentum*, 9. (2005), 2. 55–33.

²³⁰ Kovács Zsolt (szerk.): *Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről*, 2013. Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2014.

„A kérdés feltevéséhez és ennek folytán az információ megszerzéséhez elengedhetetlenül, tehát szükségképpen kapcsolódik a kérdés címzettjének megállítása. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a személyi szabadság korlátozásának szükségességét megállapította. [...] a feltartóztatás nem eredményez fogvatartást, ezért a személyi szabadságtól történő megfosztásnak nem tekinthető. Ennek ellenére – a személyi szabadsághoz való jog sajátos tartalma miatt – korlátozásnak minősül, egyúttal érinti az Alkotmányban sui generis jogként meghatározott mozgásszabadságot is.”²³¹

A rendészet – ez esetben a rendőrség – tevékenysége felett meghatározó társadalmi kontrollt gyakorló egykori testület eseti állásfoglalásában szintén arra hívta fel a figyelmet, hogy a feltartóztatás intézménye egyértelműen személyi szabadságot korlátozó jelleggel bír. A feltartóztatás időtartamának szükségtelen mértékű túllépése pedig a szabadsághoz való jog szükségtelen és aránytalan korlátozását jelenti.²³² Mindezek alapján megállapítható, hogy a felvilágosításkérés a megkérdezett személy megállítása, illetve feltartóztatása nyomán ideiglenesen korlátozza az érintett személyi szabadságát.

Hasonló szempontok alapján érvelhetünk az igazoltatás tág értelemben vett személyi szabadságot korlátozó jellege mellett is. Bárd Károly 1987-es tanulmányában a személyi szabadság korlátozásával járó rendészeti intézkedések kapcsán „szelídebb” és „valódi” intézkedések szerint tipologizál. A szerző szerint az igazoltatás nem tekinthető a személyi szabadságot korlátozó „valódi” kényszerintézkedésnek, miután az nem jár együtt a szabadságtól való megfosztással. Részint ugyanakkor korlátozólag érinti az egyén személyi szabadságát.²³³ Ehhez hasonló érveléssel máshol is találkozunk a szakirodalomban. Pap Gábor szerint az igazoltatás több személyes szabadságjog ideiglenes restriktójával együtt jár, függetlenül attól, hogy valójában nem célja ezek bármelyikének korlátozása.²³⁴

Az AB szintén több alkalommal foglalkozott már az igazoltatás és a személyi szabadsághoz fűződő alapjog összefüggéseivel. A bírói testület egyik indokolása szerint az igazoltatás „a mozgásszabadsághoz való joggal hozható összefüggésbe, figyelemmel arra, hogy az igazoltatás az érintett személy feltartóztatásával is együtt járhat”.²³⁵ Ebben az esetben – hasonlóan más személyi szabadságot korlátozó intézkedésekhez – a személyi szabadság korlátozásának időtartama törvényben meghatározott, amely szerint a korlátozás a személyazonosság megállapításához szükséges ideig tarthat.²³⁶

Egy korábbi ítéletében a Kúria is hivatkozik arra, hogy az igazoltatás során a személyi okmányok elvétele már önmagában az érintett személy szabad mozgáshoz való jogának időleges és relatív korlátozását eredményezi.²³⁷ Az igazoltatás alkalmával tehát a személyi szabadság korlátozása – ha csak másodlagos jogkövetkezményként is – szinte szükségszerűen megjelenik.

²³¹ 13/2003. (IV. 9.) ABH.

²³² 375/2012. (XI. 7.) FRPÁ.

²³³ Bárd Károly: A személyi szabadságjogok – Közrendvédelmi intézkedések. *Élet és Tudomány*, 42. (1987), 7. 216.

²³⁴ Pap (2004): i. m.

²³⁵ 26/2004. (VII. 7.) ABH.

²³⁶ 13/2003. (IV. 9.) ABH.

²³⁷ Pfv.22415/2011/6. Kúria.

A korábbiakban már említettük, hogy az egyéb pénzügyőri intézkedések alcím alatt a jogalkotó többféle célt szolgáló intézkedési forma végrehajtására jogosítja fel a pénzügyőri állomány tagját. Az egyéb pénzügyőri intézkedések egyes altípusai ugyanakkor nemcsak rendeltetésüket tekintve, hanem az általuk törvényesen korlátozható alapjogok mentén is különböznek egymástól. Jelen esetben ugyanakkor kizárólag annak van jelentősége, hogy alkalmas-e ezek közül bármelyik a személyi szabadság bizonyos mérvű korlátozására.

Álláspontom szerint a megállítás – mint az egyéb pénzügyőri intézkedések „altípusa” – esetén mindenképp megjelenhet a személyi szabadság részbeni korlátozása. A NAV tv. ide vonatkozó rendelkezése ugyanis feljogosítja a pénzügyőrt arra, hogy szolgálati érdekből járműveket és személyeket állítson meg.²³⁸ A megállítással, valamint a továbbhaladás akadályozásával az érintett személyi szabadságának egyes részjoga, a helyváltoztatás szabadságához fűződő alapjog válik korlátozottá. Ennek érvszerű magyarázatát az AB a következők szerint adta: „A szabad mozgáshoz való jog a helyváltoztatáshoz való jog szabadságát jelenti. A magyar Alkotmány a közlekedés szabadságát külön nem nevesíti, de a szabad mozgáshoz való jog magában foglalja a járművön vagy járművel és anélkül való helyváltoztatás, a közlekedés szabadságát is.”²³⁹ Hasonló elvek mentén értelmezi a büntetőbíráskodás is a közlekedési autonómiának a személyi szabadsághoz fűződő viszonyát. A gépjármű elindulásának vagy továbbhaladásának testi kényszerítéssel – a jármű haladási útvonalába való belépéssel, bent maradással – történő akadályozása a személyi szabadság korlátozását eredményezi.²⁴⁰ Ez utóbbi hivatkozással összefüggésben fontosnak tartom ez alkalommal is hangsúlyozni, hogy a szolgálati feladatok ellátását elősegítő, törvényes alapokon nyugvó szabadságkorlátozás természetesen nem jogellenes, ebből következően nem alkalmas büntetőjogi tényállás megvalósítására. Elvi szempontból ugyanakkor a büntetőbíráóság hivatkozott döntése is rámutat arra, hogy az egyéb pénzügyőri intézkedések – egyes altípusai révén – érinthetik az egyén személyi szabadságához fűződő alapjogát.

A ruházat-, csomag- és járműátvizsgálás esetében a személyi szabadság korlátozásának mibenléte szintén az intézkedés járulékos jellegéből fakad. A ruházat, csomag és jármű átvizsgálása ugyanis szükségszerűen kapcsolódik más – tág értelemben vett – személyi szabadságot korlátozó intézkedésekhez, így az elfogáshoz, előállításához és az igazoltatáshoz. Az intézkedés formailag elképzelhetetlen volna az érintett személy helyváltoztatáshoz, mozgásának szabadságához fűződő alapjogának átmeneti korlátozása nélkül. A szabálysértési törvényhez (Szabs. tv.) fűzött kommentár szerint „a ruházat, csomag, jármű átvizsgálása az érintett magánszférájába, személyes szabadságába történő legenyhébb fokú beavatkozás”.²⁴¹

²³⁸ NAV tv. 36/J. §.

²³⁹ 60/1993. (XI. 29.) ABH.

²⁴⁰ BH1984. 389.

²⁴¹ Cserép Attila – Fábán Adrián – Rózsás Eszter: *Kommentár a szabálysértési törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2013. 220.

A tág értelemben vett személyi szabadságot nem korlátozó intézkedések – szemben az előzőekben részletezettekkel – egyáltalán nem vagy nem szükségszerűen járnak együtt a személyi szabadság korlátozásával.

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy mindez nem az összes alapjog érinthetlenségét jelenti. Az egyén alapvető jogai – amelyek lehetnek jogszerűen korlátozhatók és sérthetetlenek egyaránt – rendkívül sokrétűek. Az alapvető jogok nagy csoportjai között említhetjük a személy sérthetlenségének jogát, a vallás- és lelkiismereti szabadságot, a kommunikációs jogokat, személyiségi, politikai és egyéb szabadságjogokat egyaránt.²⁴² Attól függetlenül tehát, hogy a pénzügyőri intézkedés az egyén személyi szabadságát nem érinti, más szabadságjog korlátozásával még együtt járhat.

A magánlakásban, illetve közterületnek nem minősülő egyéb helyen történő hatósági intézkedések alkalmával egyértelműen a magánlakás sérthetlenségéhez fűződő jogok válnak korlátozottá.²⁴³ A magánlakás sérthetlenségéhez fűződő jog az AB gyakorlata szerint az emberi méltósághoz való jog elemeinek egyike, amely a magánszféra egyik jelentős összetevőjének sérthetlenségét alapozza meg, amely a kívülállók bizonyos zavaró, beavatkozó vagy sértő megnyilvánulásaitól való mentességre jogosít.²⁴⁴ A magánlakás és egyéb hely felett jogot gyakorló személy szempontjából a pénzügyőrök jogszerű intézkedése mindenképp jogkorlátozó, zavaró, beavatkozó megnyilvánulás, azonban a személyes szabadság korlátozásával nem jár együtt. Az AB korábbi döntésében kihangsúlyozta, hogy a magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen történő intézkedés nem ad lehetőséget a személyi szabadságtól való megfosztásra és a szabad mozgás korlátozására.²⁴⁵

Nem történik szükségszerűen személyi szabadságot korlátozó intézkedés a helyszín biztosítása alkalmával sem. Ez az intézkedés mindössze azt hivatott szolgálni, hogy a bűncselekmények vagy szabálysértések helyszínét jogtalanul senki ne változtathassa meg. Amennyiben a helyszínen nem tartózkodik senki, eleve kizárt, hogy a pénzügyőr személyes szabadságot korlátozzon. A helyszínt megközelítő személy elterelése, másik útvonalon történő kényszerű továbbhaladása úgyszintén nem korlátozza annak személyi szabadságát. Alkalomszerűen persze megeshet, hogy a helyszínbiztosítás során a hivatásos állomány tagja a szabad mozgás, illetve a tartózkodási hely szabad megválasztásához fűződő jogában korlátoz valakit. Tipikus esete ennek, amikor az intézkedő megtiltja, hogy a baleset, bűncselekmény, szabálysértés stb. helyszínét elhagyják. Ilyenkor az érintett ideiglenesen elveszíti a mozgási, helyváltoztatási autonómiáját, hiszen a korlátozás túrésére az egyén szabálysértési szankció alkalmazásával, végső esetben pedig akár fizikai erőszakkal is kényszeríthető.

²⁴² Várnagy Péter: A művelődés alkotmányjogi szabályozásának kérdései földünk néhány országában, különös tekintettel az oktatásra. *Tudásmenedzsment*, 1. (2000), 2. 95–105.

²⁴³ Berkes Bálint: A Kúria gyakorlatából. *Acta Humana*, 3. (2015), 5. 53–64.

²⁴⁴ Gál Nándor: Individuális jogi tárgyak a jogos védelem szabályozásában. *Állam- és Jogtudomány*, 57. (2016), 3. 64–89.

²⁴⁵ 104/2009. (X. 30.) ABH.

Az AB korábbi döntése szerint a magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen történő intézkedéssel megegyezően a képfelvétel, hangfelvétel, kép- és hangfelvétel készítése sem ad lehetőséget a személyi szabadságtól való megfosztásra és a szabad mozgás korlátozására.²⁴⁶ A pénzügyőrök által intézkedésük során végzett képfelvétel, hangfelvétel, kép- és hangfelvétel készítése kapcsán az emberi méltósághoz való jog egyes részeinek (például képmáshoz, hangfelvételhez való jog) korlátozása merülhet csak fel.²⁴⁷ A felvétel készítése mint önálló intézkedés kapcsán a személyi szabadság korlátozása még abban az esetben sem merülhet fel, amikor az intézkedésnek az a célja, hogy a későbbiekben bizonyítsa a pénzügyőrök által alkalmazott egyéb intézkedés végrehajtásának vagy a kényszerítő eszköz alkalmazásának jogszerűségét (például előállítás, bilincs alkalmazása). Ezekben az esetekben ugyanis csak a felvétel tárgyává tett intézkedéssel, illetve eszközhasználattal összefüggésben jelenik meg a személyi szabadság korlátozása.

A létesítmény őrzés-védelmi intézkedés szintén széles körű felhatalmazást biztosít a pénzügyőröknek. Az intézkedés keretében ugyanis törvényben meghatározott speciális körülmények között (védett objektum őrzése során) és célból (az objektum és a benne tartózkodók biztonsága érdekében) a pénzügyőr jogosulttá válik számos, a jogszabályban önállóan is részletezett intézkedés (például igazoltatás, ruházat-, gépjármű- és csomagátvizsgálás, képfelvétel készítése) végrehajtására. Heterogén jellege miatt a létesítmény őrzés-védelmi intézkedés különböző alapjogokat érinthet. Az intézkedés kiterjedhet többek között a képmáshoz, a magánszférához, a személyes adatok védelméhez, a birtokláshoz, valamint a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához fűződő alkotmányos jogokra. Ez utóbbiak korlátozásának tipikus esete, amikor a pénzügyőr megakadályozza azt, hogy az általa őrzött létesítményből – annak biztonsága érdekében – bárki eltávozzon.²⁴⁸ A távozás megakadályozásával az érintettek személyi szabadságának részét képező szabad mozgás joga korlátozottá válik. Fontos ugyanis kiemelni, hogy a létesítmény őrzés-védelmi intézkedés alkalmazásával nem pusztán arról van szó, hogy az érintett az általa választott kijáraton nem távozhat, ezért másik alkalmas helyet kell keresnie. Amennyiben egy másik kijáraton lehetősége volna távozni, a személyes szabadságában ténylegesen nem történne korlátozás. Ennél az intézkedésnél azonban – a pénzügyőr ellenkező utasításáig – nincs mód a távozásra. Önmagában pedig az a tény, hogy az érintett az adott objektumon belül szabadon mozoghat, még nem jelenti a személyi szabadságának teljes autonómiáját. A személyi szabadság korlátozása ugyanis nem csak a fizikai cselekvési lehetőség teljes kizárását (például bezárás, lekötözés) jelenti. A személyi szabadság korlátozásának fogalma alá esik minden olyan magatartás, amely gátolja az érintettet abban, hogy szabad akaratának megfelelően válassza meg tartózkodási helyét. E fogalom alá esik a szabadságtól való megfosztás, de a mozgást, helyváltoztatást bármely módon korlátozó, akadályozó cselekvések is. Bizonyos esetekben

²⁴⁶ 104/2009. (X. 30.) ABH.

²⁴⁷ Koltay András: Az emberi jogok, az emberi méltóság és az alkotmányos rend védelme a magyar médiaszabályozásban. In *Medias Res*, 1. (2012), 1. 37–66.

²⁴⁸ NAV tv. 37. § (2) bekezdés.

a személyi szabadság korlátozása még akkor is megállapítható, ha a távozás lehetősége ugyan biztosított az érintett számára, de csak meghatározott feltételekhez kötötten.²⁴⁹ Az eddig említetteket kivételével azonban a létesítmény őrzés-védelmi intézkedés általában nem biztosít jogokat a személyi szabadság korlátozására.

A rejtett ellenőrzés, illetve ennek végrehajtásával kapcsolatos intézkedés jellegénél fogva nem alkalmas a személyi szabadság korlátozására. Ezeket az intézkedéseket ugyanis – azok legmélyebb lényege szerint – a titkosság jellemzi. Az érintett tehát sok esetben arról sem tud, hogy intézkedés alatt áll.

*A szűk (klasszikus) értelemben vett személyi szabadságot korlátozó
és nem korlátozó pénzügyőri intézkedések*

Az általános tipológia szerint a személyi szabadságot korlátozó intézkedések körébe az elfogás, előállítás és az elővezetés tartozik.²⁵⁰ Minden egyéb intézkedési forma pedig a személyi szabadságot nem korlátozó intézkedések csoportjába tartozik.²⁵¹ Az intézkedések ilyen formában történő csoportosítása klasszikusnak tekinthető a szakirodalomban. Ehhez hasonló felosztással ugyanis a század közepén született rendészeti témájú tanulmányokban is találkozhatunk.²⁵²

E klasszikus felosztás másfelől nemcsak a szakirodalomban, hanem a korábban hatályos jogi normák rendelkezéseiben is fellelhető. A 20. század második felében alkalmazott egyes belügyi tárgyú rendeletek – a rendőrség esetében – külön címben nevesítették ugyanis a személyi szabadság korlátozásával nem járó és a személyi szabadságot korlátozó intézkedéseket.²⁵³

Napjainkban viszont sem a rendőrségre, sem pedig a Nemzeti Adó- és Vámhivatalra vonatkozó ágazati törvényekben nem szerepelnek ilyen fejezetcímek. Mint ahogyan a ren-

²⁴⁹ Bf.XXII.7290/2014/7. FTSZ.

²⁵⁰ A rendőrség tekintetében további intézkedések is e körbe sorolhatók (intézkedés a tanítási napon a tanítási órától vagy az iskola által szervezett foglalkozástól engedély nélkül távol maradó vagy onnan engedély nélkül eltávozó, 14. életévét be nem töltött tanulóval szemben; biztonsági intézkedés). A pénzügyőri gyakorlat tekintetében ugyanakkor ezeknek nincs relevanciája.

²⁵¹ Nagy Ákos – Lövei László – Vezdán Csaba: *Szakmai módszertani ismeretek a közszolgálati pályaeorientációs képzés oktatói számára I. Rendvédelmi szervek és alapfeladatok*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2019.

²⁵² Vö.: Gál Zoltán – Tokaji András: Határozott, jogszerű rendőri intézkedéseket! *Rendőrségi Szemle*, 6. (1958), 9. 649–655.

Tanulmányukban a szerzők három típusba osztják az intézkedéseket: megelőző, kényszerítő és helyreállító intézkedések. A megelőző intézkedések körébe sorolják azokat, amelyek a személyes szabadság korlátozásával nem járnak együtt (például figyelmeztetés, igazoltatás, kapuellenőrzés, tereptárgyobjektum átportyázása, rejtett figyelés). A kényszerítő intézkedések csoportjába tartoznak a személyi szabadságot korlátozó intézkedések (elfogás, előállítás), míg a helyreállító intézkedés kategóriájába a mai értelemben kényszerítő eszköznek minősülő csapaterő alkalmazását sorolják a tanulmány szerzői.

²⁵³ Vö.: 1/1985. (II. 1.) BM rendelet a személyi szabadságot korlátozó rendőri intézkedésekről; 1/1990. (I. 10.) BM rendelet a Magyar Köztársaság Rendőrségének Szolgálati Szabályzatáról.

dészeti intézkedések részletes szabályairól szóló rendeleti normákban sem.²⁵⁴ Mindazonáltal a jogszabályok megfogalmazásából továbbra is kitűnik, hogy az ágazati törvényekben a jogalkotó a személyi szabadságot korlátozó intézkedések csoportját a klasszikus, szűkebb értelemben határozza meg. Az Rtv.-hez fűzött miniszteri indokolás magyarázata szerint a személyi szabadságot korlátozó intézkedéseknek kizárólag az elfogás, előállítás, elővezetés és az őrizetbe vétel minősülnek.²⁵⁵ A NAV tv.-re vonatkozó indokolás az előzővel egyezően – de a pénzügyőri tevékenységhez mérten szűkebben – értelmezi a személyi szabadságot korlátozó intézkedések körét, amely alatt az előállítást, az elfogást és az őrizetbe vételt kell értenünk.²⁵⁶ Joggal merülhet fel a kérdés, hogy vajon mi az elméleti alapja ennek a tipológiának.

A NAV tv.-ben az elfogott, előállított személyek jogi státuszáról nem találunk külön értelmező rendelkezést. Ezzel ellentétben viszont az Rtv. meghatározza, hogy az elfogás, előállítás érintettjei fogvatartottnak minősülnek,²⁵⁷ amely értelmezés egyébiránt a pénzügyőri intézkedések részletes szabályairól szóló miniszteri normából is kiolvasható.²⁵⁸ A fogvatartotti státusz sajátossága, hogy az egyén számára a személyi szabadság, a mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga teljes mértékben kizárttá válik, ami tulajdonképp a fogva tartás lényegéből fakad.²⁵⁹ Az elfogás és az előállítás intézkedése tehát a személyes szabadságtól való ideiglenes megfosztottság állapotát eredményezi. E megállapítás helytállóságát alátámasztandó, utalhatunk az AB egy korábbi döntésére is, amelyben a testület tagjai részletesen vizsgálták az előállításra vonatkozó szabályok alkotmányossági garanciáit. Határozatában a bíróság megállapította, hogy „a személyi szabadságtól történő megfosztásra csak törvényben meghatározott okokból kerülhet sor”, ezzel együtt a bírák arra a következtetésre jutottak, hogy az előállításra vonatkozó törvényi rendelkezések éppen ilyen okokat határoznak meg.²⁶⁰ Következésképp az elfogás és az előállítás jogszerű alkalmazása az Alaptörvényben meghatározott személyi szabadságtól való ideiglenes megfosztottság állapotát eredményezi. Ugyanezen döntésben utal az AB arra a büntető relevanciájú kérdésre is, amely szerint a törvénytelenül alkalmazott előállítás esetén megvalósul a jogellenes fogva tartás bűncselekménye. Az állandósult büntetőjogi gyakorlat szintén arra mutat, hogy az olyan intézkedéseknél, mint az elfogás, előállítás, elővezetés stb. az érintett megfosztottá válik a személyi szabadságtól.²⁶¹ „Ilyen esetekben az érintett személy a törvényes rendelkezés (intézkedés) alapján elveszti mozgási (helyváltoztatási) és ezzel összefüggésben cselekvési lehetőségét, és fizikai erővel is kikényszeríthető, hogy vesse alá magát az ilyen jellegű büntetésnek

²⁵⁴ Vö.: 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról; 20/2018. (XII. 21.) PM rendelet a pénzügyőri intézkedések és a kényszerítő eszközök alkalmazásáról, valamint az elfogott, előállított, őrizetbe vett és fogva tartott személyek őrzésének és kísérésének eljárási szabályairól.

²⁵⁵ Az Rtv. 48. §-hoz fűzött részletes indokolás.

²⁵⁶ A NAV tv. 46–50. §-hoz fűzött részletes indokolás.

²⁵⁷ Rtv. 97. § (1) bekezdés.

²⁵⁸ 20/2018. (XII. 21.) PM rend. 18. §.

²⁵⁹ 13/2001. (V. 14.) ABH.

²⁶⁰ 65/2003. (XII. 18.) ABH.

²⁶¹ Belovics Ervin – Molnár Gábor – Sinku Pál: *Büntetőjog. Különös rész.* Budapest, HVG–ORAC, 2001.

vagy intézkedésnek” – indokol a Debreceni Törvényszék Katonai Tanácsa egy korábbi döntésében.²⁶²

Nem mellékesen maga a jogalkotó is amellett foglalt állást, hogy az elfogás és az előállítás a személyi szabadság legsúlyosabb korlátozásához vezet. A rendőrhatalóság ágazati törvényéhez fűzött miniszteri indokolás szerint: „mindkét intézkedés közös vonása a személyi szabadság megvonása”.²⁶³

A *szűk (klasszikus) értelemben vett* tipológia szempontjából tehát annak van jelentősége, hogy az egyes csoportokba tartozó intézkedések alkalmasak-e a személyi szabadság ideiglenes megvonására, vagy sem.

Szűk (klasszikus) értelemben véve a személyi szabadságot korlátozó pénzügyőri intézkedések ezáltal:

- az elfogás és az előállítás.

Szűk (klasszikus) értelemben véve a személyi szabadságot nem korlátozó pénzügyőri intézkedések pedig:

- a felvilágosításkérés;
- az igazoltatás;
- az egyéb pénzügyőri intézkedések;
- a ruházat, csomag és jármű átvizsgálása;
- az intézkedés magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen;
- a helyszín biztosítása;
- a képfelvétel, hangfelvétel, kép- és hangfelvétel készítése;
- a létesítmény őrzés-védelmi intézkedés;
- a rejtett ellenőrzés elrendelése; valamint
- a Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett rejtett ellenőrzésre irányuló figyelmeztető jelzés végrehajtása.

A fentiek egyértelműen rámutatnak arra, hogy a jogalkotó a személyi szabadságot korlátozó intézkedések körét a szűk (klasszikus) értelemben vett felosztás mentén határozza meg. E kérdés tisztázásának azért van kiemelt jelentősége, mert a jogszabály egyes intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazásának szabályai kapcsán többször is hivatkozik a személyi szabadságot korlátozó intézkedésekre. Ezekben az esetekben a személyi szabadságot korlátozó intézkedés előfeltétele a másik intézkedés, illetve az adott kényszerítő eszköz jogszerű alkalmazhatóságának. A továbbiakban ezért, amikor személyi szabadságot korlátozó intézkedéseket említünk, akkor a szűk (klasszikus) értelemben vett intézkedésekre kell gondolni.

Ezzel együtt fontosnak tartom megjegyezni, hogy a személyi szabadságot korlátozó intézkedések tág értelemben vett klasszifikációja sem pusztán elvi jelentőséggel bír. A rendészeti intézkedések felett gyakorolt kontrolljáráásokban ugyanis ez idáig számos

²⁶² Kb.45/2017/32. DTSZ.

²⁶³ Az Rtv. 33. §-ához fűzött részletes indokolás.

alkalommal előfordult, hogy a személyes szabadsághoz való jog sérelmét azokban az esetekben is megállapították, amikor az érintettel szemben nem alkalmaztak klasszikus értelemben vett személyi szabadságot korlátozó intézkedést. A személyes szabadságjog sérelmét látták bekövetkezni például a felvilágosításkérés vagy egyéb hatósági fellépés során alkalmazott aránytalan feltartóztatás,²⁶⁴ illetve a magánlakásba történő jogszerűtlen behatolás eseteiben.²⁶⁵

A pénzügyőri intézkedések csoportosítása jogszabályi adaptáció alapján

A pénzügyőri intézkedések csoportosításának egy másik, sajátos módja *jogszabályi adaptáció alapján* történhet. A pénzügyőri intézkedések jelenleg hatályos rendszerének megalkotásakor ugyanis a jogalkotó – tekintettel a rendészeti feladatok hasonlóságaira – számos esetben élt az Rtv. egyes rendelkezéseinek adaptációjával. A pénzügyőri intézkedések egy része ugyanis olyan általánosnak tekinthető rendészeti feladatokat szolgál, amelyek indokoltta teszik, hogy azok ne csupán a rendőrség, hanem az állami adó- és vámhatóság pénzügyőreinek intézkedési jogkörében is megjelenjenek. Kiegészítve mindezt azzal, hogy a pénzügyőri intézkedések jelenlegi rendszerét létrehozó törvény javaslatának indoklásában a jogalkotó több helyen megjegyzi: egyes pénzügyőri intézkedések kétségtelenül a rendőrségi törvény előírásaihoz igazodnak, ugyanakkor azokat a NAV tv. az állami adó- és vámhatóság feladataihoz mérten szűkebb tartalommal tölti meg.²⁶⁶

Számos pénzügyőri intézkedés tehát formailag és részben tartalmilag megegyezik az Rtv.-ben szabályozott egyes intézkedésekkel. Jogszabályi adaptáció alapján ezért beszélhetünk úgynevezett *rendőri intézkedésekből adaptált pénzügyőri intézkedésekről és speciális pénzügyőri intézkedésekről*. Előbbi kategóriába tartoznak azok a hatósági aktusok, amelyek ugyanazon elnevezéssel megtalálhatók az Rtv.-ben és a NAV tv.-ben egyaránt. Az utóbbi csoport pedig a jogszabályi adaptáció szempontjából kivételesnek tekinthető pénzügyőri aktusokat foglalja magában. Ezek azok az intézkedések, amelyek a jogalkotó megfogalmazása szerint „nem azonosíthatók valamely, egyébként a rendőrségre irányadóan az Rtv.-ben is szabályozott intézkedéssel”.²⁶⁷ Ezek az intézkedési formák kizárólag a pénzügyőri feladatokkal összefüggésben értelmezhetők.

A *jogszabályi adaptáció alapján* tehát megkülönböztethetünk:

a) *rendőri intézkedésekből adaptált pénzügyőri intézkedéseket*:

- felvilágosításkérés;
- igazoltatás;
- ruházat, csomag és jármű átvizsgálása;
- elfogás és előállítás;

²⁶⁴ 61/2008. (VIII. 18.) FRPÁ; 375/2012. (XI. 7.) FRPÁ.

²⁶⁵ 210/2012. (VI. 19.) FRPÁ.

²⁶⁶ A 2014. évi LXXIV. tv. 342. §-ához fűzött részletes indokolás.

²⁶⁷ A 2014. évi LXXIV. tv. 342. §-ához fűzött részletes indokolás.

- intézkedés magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen;
 - a helyszín biztosítása;
 - képfelvétel, hangfelvétel, kép- és hangfelvétel készítése;
 - rejtett ellenőrzés elrendelése;
 - a Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett rejtett ellenőrzésre irányuló figyelmeztető jelzés végrehajtása; valamint
- b) *speciális pénzügyőri intézkedéseket:*
- egyéb pénzügyőri intézkedések;
 - létesítmény őrzés-védelmi intézkedés (részben adaptált).²⁶⁸

Összefoglalás

A 19. század közjogi tudományának termékenysége, valamint a 20. század közigazgatási és rendészettudományi gondolkodóinak munkássága elegendő elméleti materiát teremtett ahhoz, hogy a rendészeti intézkedéseket tudományos igényű vizsgálat alá vonhassuk. Az elmúlt évszázad szakirodalmi forrásai mentén meghatározhatjuk a rendészeti intézkedések általános fogalmát. Eszerint *rendészeti intézkedés* a rendészeti szerv felhatalmazott tagjának a szervezetre vonatkozó ágazati törvényekben meghatározott formájú és célokat szolgáló, közigazgatási jogviszonyt létesítő, szóbeli határozata, amely – formális bizonyítás nélkül – az eljáró helyben hozott döntésén alapszik, s amelynek azonnali végrehajtása akár a legitim fizikai erőszak alkalmazásával is kikényszeríthető.

A fenti fogalommal tartalmilag egyező rendészeti intézkedések alkalmazására jelenleg a NAV pénzügyőrei is jogosultak. A pénzügyőrök által végzett hatósági aktusok ezen formáját pénzügyőri intézkedéseknek nevezzük. A törvény összesen tizenegy intézkedést nevesít: *felvilágosításkérés; igazoltatás; ruházat, csomag és jármű átvizsgálása; elfogás és előállítás; intézkedés magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen; helyszín biztosítása; egyéb pénzügyőri intézkedések; képfelvétel, hangfelvétel, kép- és hangfelvétel készítése; létesítmény őrzés-védelmi intézkedés; rejtett ellenőrzés elrendelése; a Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett rejtett ellenőrzésre irányuló figyelmeztető jelzés végrehajtása.* Az *egyéb pénzügyőri intézkedések* esetében összesen öt intézkedési formát vontak össze. A téma átláthatóságának megkönnyítése érdekében az egyéb pénzügyőri intézkedések különböző altípusait ezért – azok egyedi tartalma szerint – a továbbiakban elkülönítve és felcímkézve kezeljük: *megállítás; beszélgetésre kötelezés; halaszthatatlan lefoglalás; tartozásvizsgálat és ingófogalás; valamint mintavétel és orvosi vizsgálat elrendelése.*

²⁶⁸ A létesítmény őrzés-védelmi intézkedés azért tekinthető a rendőri intézkedéseket érintően részben adaptált speciális intézkedésnek, mert az Rtv. ilyen elnevezéssel nem ismer intézkedést, ugyanakkor tartalmazza az úgynevezett személy- és létesítménybiztosítási intézkedés jogintézményét, amely tartalmilag magában hordozza a létesítmény őrzés-védelmi intézkedés jegyeit.

A rendészeti igazgatás tevékenységében az alapvető jogok korlátozásának legtipikusabb eszközei az intézkedések. A rendészeti intézkedések ugyanis jellegüknél fogva szinte kivétel nélkül valamely alapjog szükségszerű korlátozásával járnak.²⁶⁹ Intézkedéseivel a hatóság tagja különösen a képmáshoz, a tulajdonhoz, a személyes adatok védelméhez vagy akár a személyi szabadsághoz fűződő jog ideiglenes restrikciónak is előidézheti.

A rendészeti intézkedések által érintett alapjogok közül a „legértékesebbnek” a személyes szabadsághoz való jogot tekinthetjük. Az emberi szabadság mint alapvető jog a 19. század idején zajló polgári forradalmak eredményeként vált igazán értékessé, amikor a forradalmak eszmeiségének fundamentumaként jelent meg a szabadság. Paradox módon ennek köszönhető, hogy ettől fogva a polgárokkal szemben alkalmazott állami büntetőhatalom szankciórendszerének középpontjába is a szabadságelvonást eredményező börtönbüntetés került.²⁷⁰ Miután a rendészeti intézkedések alkalmazása lehetőséget biztosít egy ilyen értékes emberi jog korlátozására, logikusnak tűnik az intézkedések különböző formáit először is az alapján tipologizálni, hogy azok érintik-e a személyi szabadságot, vagy sem.

A rendészeti intézkedések személyi szabadságot korlátozó jellegét illetően kétféle megközelítés szerint klasszifikálhatunk. Egyfelől beszélhetünk *szűk (klasszikus) értelemben vett*, másfelől pedig *tág értelemben vett* személyi szabadságot korlátozó intézkedésekről. *Tágabb értelemben* véve a rendészeti intézkedések közül azokat tekinthetjük személyi szabadságot korlátozó intézkedéseknek, amelyek az érintett mozgásának, helyváltoztatásának, tartózkodási helye szabad megválasztásának jogát hosszabb-rövidebb ideig korlátozzák, vagy e jogától ideiglenesen meg is fosztják őt. Ezzel szemben a *szűk (klasszikus) értelemben vett* tipológia esetében annak van jelentősége, hogy az egyes csoportokba tartozó intézkedések alkalmasak-e a személyi szabadság ideiglenes megvonására.

Klasszikus értelemben a személyi szabadság korlátozására kizárólag egy pénzügyőri intézkedés alkalmas, mégpedig az elfogás és előállítás. Miután a jogalkotó is ezt a klasszifikációt alkalmazza, a későbbiekben célszerű, ha mi is ehhez ragaszkodunk. Így a továbbiakban, amikor személyi szabadságot korlátozó intézkedéseket említünk, akkor a *szűk (klasszikus) értelemben vett* intézkedésekre kell gondolni.

A pénzügyőri intézkedéseket csoportosításának egy másik, sajátos módja *jogszabályi adaptáció alapján* történhet. Jogszabályi adaptáció szerint beszélhetünk egyrészt *rendőri intézkedésekből adaptált pénzügyőri intézkedésekről*, másrészt pedig *speciális pénzügyőri intézkedésekről*. Előbbi kategóriába tartoznak azok az intézkedésformák, amelyek ugyanazon elnevezéssel megtalálhatók az Rtv.-ben és a NAV tv.-ben egyaránt. Az utóbbi csoport pedig a jogszabályi adaptáció szempontjából kivételesnek tekinthető pénzügyőri aktusokat foglalja magában; azokat, amelyek kizárólag a pénzügyőri feladatokkal összefüggésben értelmezhetők.

²⁶⁹ Féja–Kádár (2011): i. m.

²⁷⁰ Lőrincz József: A büntetés-végrehajtási tudomány fejlődésvázlata hazánkban. *Börtönügyi Szemle*, 37. (2018), 1. 21–38; Farkas Henrietta Regina: A javítóintézeti nevelés jogi szabályozása Magyarországon a XIX. századtól 1978-ig. *Jogelméleti Szemle*, (2014), 4. 12–19.

Vákát

A pénzügyőri intézkedésekre vonatkozó általános rendelkezések

Az előző fejezetben különböző módon klasszifikált pénzügyőri intézkedések abból a szempontból mindenképp egyeznek, hogy velük kapcsolatban a jogalkotó rendkívül szigorú törvényi előírásokat fogalmaz meg.

Ezen szabályok egy része minden pénzügyőri intézkedést ugyanolyan formában köt, vagyis általános érvénnyel bír. Ezeket nevezzük összefoglalóan a pénzügyőri intézkedésekre vonatkozó *általános rendelkezéseknek*. Az általános rendelkezések körében a jogalkotó azokat az elvárásokat fogalmazza meg, amelyek minden intézkedés esetén és minden alkalommal érvényre kell, hogy jussanak. Elsősorban olyan alapelvei szabályokról van szó, amelyek biztosítják a jog uralmának érvényesülését, valamint azt, hogy a pénzügyőri intézkedések ne válhassanak az önkény és a parttalan hatalomgyakorlás eszközeivé. A törvényalkotó az általános rendelkezések lényegi tartalmát a következők szerint határozta meg indoklásában: „A Javaslat az általános rendelkezések között meghatározza a pénzügyőri intézkedések [...] célját, azok korlátaikat, illetve az alkalmazásuk során követendő garanciális szabályokat, továbbá az intézkedések és kényszerítő eszközökkel szembeni jogorvoslat szabályait.”²⁷¹

Miután ezek a normatív rendelkezések minden intézkedési formát – egyes kivételektől eltekintve – egyformán kötnék, általuk meghatározhatjuk a pénzügyőri intézkedések általános jogi természetét.

Az általános rendelkezésekben foglalt szabályok alapján tehát a jogszerű pénzügyőri intézkedések mindegyikéről általában elmondható, hogy

- a) *törvény alá rendelt*, minthogy azok tartalmát törvényi szintű norma kell, hogy meghatározza;
- b) *objektív*, minthogy minden intézkedés végrehajtása során a jogalkotó megköveteli a pártatlan, részlehajlástól mentes hatósági magatartást;
- c) *célhoz kötött*, minthogy azok kizárólag a jogszabályban meghatározott célok elérése érdekében alkalmazhatók;
- d) *különleges személyzet által érvényesített*, minthogy azok alkalmazására csakis a pénzügyőri állomány kiképzett tagja jogosult;
- e) *kikényszeríthető*, minthogy azok végrehajtását a pénzügyőr a törvény rendelkezései szerint fizikai erőszakkal (kényszerítő eszközök alkalmazásával) is kikényszerítheti;
- f) *szükséges és arányos*, minthogy azok kizárólag szükséges esetben és az elérni kívánt céllal arányosan alkalmazhatók;
- g) *sürgősségi természetű*, minthogy azok végrehajtása minden alkalommal halasztást nem tűrő jelleggel történik;

²⁷¹ A 2014. évi LXXIV. tv. 339. §-ához fűzött részletes indokolás.

- h) *panaszjog által kontrollált*, minthogy azok felett utólagos kontrollt a panaszjog mint egyedi jogorvoslati intézmény biztosít.

Az elkövetkezőkben az imént felsoroltak mentén vizsgáljuk meg a NAV tv.-ben szereplő – pénzügyőri intézkedésekre vonatkozó – általános rendelkezések tartalmát. Bemutatjuk, hogy az általános rendelkezések egyes szabályai közül melyek azok, amelyek kifejezik az intézkedések törvény alá rendeltségét, objektív voltát, célhoz kötöttségét, különleges végrehajtó személyzethez való kötöttségét, kikényszeríthetőségét, szükséges és arányos jellegét, sürgősségi természetét, valamint a panaszjog által történő kontrollját.

A törvény alá rendeltséget kifejező általános rendelkezések

A pénzügyőrök által elvégezhető rendészeti intézkedések – tekintve, hogy azok az intézkedés alá vont személy alapvető jogainak korlátozásával járnak együtt – rendkívül szigorú jogi garanciákat követelnek.

Kissé paradox módon, az ember alapvető jogai korlátozhatóságának vizsgálata során az egyik legfőbb kérdés éppen az, hogy az egyén szabadságának, autonómiájának hol húzódnak azok a határai, amelyeket senki, semmilyen körülmények között nem léphet át.²⁷² A másik lényegi kérdés pedig, hogy a megengedett mértékű korlátozásokra alkotmányos keretek között milyen jogi források adhatnak felhatalmazást. Miután az előbbi kérdéssel a korábbiakban már foglalkoztunk, így most csak ez utóbbira koncentrálnunk.

A rendészeti hatalom a különös hatósági jogosítványainak gyakorlására vonatkozó felhatalmazást elsősorban a közjogból meríti.²⁷³ Ezen belül is a közigazgatási jog az, amely többek között meghatározza a rendészet Alaptörvényben rögzített feladatait, hatáskörét, szervezetrendszerét, fellépési garanciáit és intézkedéseinek típusait.²⁷⁴ A rendészeti intézkedések forrása így minden esetben a közjog, a közigazgatási jog. A közigazgatási jog forrásai ugyanakkor szerteágazók, s az egyes források hierarchikus rendet alkotnak. A közjognak és a közigazgatási jognak is elsődleges formája a törvény.²⁷⁵ Tudvalevő azonban, hogy a jogforrási hierarchia rendszerében a törvényhez képest alacsonyabb szintű jogforrásokkal is találkozunk (például kormányrendelet, MNB-rendelet, miniszterelnöki rendelet, miniszteri rendelet).

²⁷² Balogh Zsolt: Alapjogok korlátozása az új alkotmányban. *Pázmány Law Working Papers*, (2011), 19. 2–10; Kiss Barnabás: Az alapjogok korlátozása és a közérdek. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 69. (2007), 1–48. 401–416.

²⁷³ Finszter Géza: *A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013.

²⁷⁴ Balla Zoltán: Közigazgatás és rendészet. *Új Magyar Közigazgatás*, 6. (2013), 12. 15–22.

²⁷⁵ Balogh Arthur: *Magyar közjog*. Budapest, Stampfel-féle Könyvkiadóhivatal, 1916; Temesi István (szerk.): *Közigazgatási jog*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

Az Alaptörvény I. cikke e téma kapcsán a következőképp rendelkezik: „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.”²⁷⁶ Az alkotmányozó akarata tehát kétségtől az volt, hogy az alapvető jogok korlátozására csakis törvény adhasson felhatalmazást. Mindebből szükségszerűen származik, hogy különböző rendészeti intézkedéseket, amelyek természetüknél fogva alkalmasak az alapvető jogok korlátozására, kizárólag törvényi szintű norma állapíthat meg.

A pénzügyőri intézkedések megalkotásakor a jogalkotó tekintettel volt az alkotmányozó fent hivatkozott elvárásaira. Részletes indokolásában ezzel kapcsolatban kifejti: „a törvény tételesen rögzíti a rendvédelmi feladatokat ellátó pénzügyőrök intézkedési és fellépési jogait, valamint kötelezettségeit”.²⁷⁷

Nagyon sokáig az intézkedésekre vonatkozó rendelkezések csak rendkívül szűk körben haladták meg a törvényi szintű szabályozás kereteit, vagyis a pénzügyőri intézkedésekkel kapcsolatos szinte minden normatív szabályt csak a törvény tartalmazott. Ebben hozott aztán forradalmi változást, amikor 2018 decemberében a Pénzügyminisztérium rendeletben határozta meg a pénzügyőri intézkedésekre vonatkozó részletszabályokat.²⁷⁸ Addig a pillanatig mindössze a kényszerítő eszközökre,²⁷⁹ valamint az elfogott, előállított, őrizetbe vett és fogva tartott személyek őrzésének, kísérésének eljárására vonatkozólag találhattunk a végrehajtást segítő rendeleti szabályozást.²⁸⁰

Joggal merülhet fel a kérdés, hogy ez a fajta jogalkotás-technikai megoldás mennyiben felel meg az Alaptörvényben foglalt garanciális elvárásoknak.

A miniszteri rendelet megalkotása minden esetben – önállóan vagy más miniszter egyetértésével – törvényben vagy kormányrendeletben adott felhatalmazás alapján történik.²⁸¹ A pénzügyőri intézkedések esetében a NAV tv. ad felhatalmazást arra, hogy a pénzügyminiszter a rendészetért felelős miniszterrel egyetértésben rendeletben határozza meg a törvényben szereplő intézkedések és kényszerítő eszközök részletszabályait.²⁸² Az intézkedésekre vonatkozó rendeleti szabályozás tehát összességében nem áll ellentétben az alkotmányos elvárásokkal, hiszen az törvényes felhatalmazáson alapszik. Mindez viszont csak addig igaz, ameddig a rendeleti norma kizárólag a végrehajtási szabályok megalkotására szorítkozik. Az AB több korábbi határozatában is világosan leszögezte ugyanis, hogy a Kormány, illetve annak bármely tagja az alapvető jogokat és kötelezettségeket érintő szabályozás megalkotására nem jogosult, és arra nem is kaphat

²⁷⁶ Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés.

²⁷⁷ A NAV tv. 35–37. §-ához fűzött részletes indokolás.

²⁷⁸ 20/2018. (XII. 21.) PM rend.

²⁷⁹ 31/2004. (VI. 19.) PM rendelet a kényszerítő eszközök alkalmazásának részletes eljárási szabályairól.

²⁸⁰ 11/2009. (IV. 29.) PM rendelet az elfogott, előállított, őrizetbe vett és fogva tartott személyek őrzésének, kísérésének részletes eljárási szabályairól.

²⁸¹ Temesi (2018): i. m.

²⁸² NAV törvény 82. § c) és e) pont: „Felhatalmazást kap a kijelölt miniszter, hogy rendeletben állapítsa meg: a rendészetért felelős miniszterrel egyetértésben az e törvény szerinti pénzügyőri intézkedések és a kényszerítő eszközök alkalmazásának részletes eljárási szabályait, valamint a rendészetért felelős miniszterrel egyetértésben az elfogott, előállított, őrizetbe vett és fogva tartott személyek őrzésének, kísérésének részletes eljárási szabályait.”

felhatalmazást. A Kormány és a miniszterek rendeleteikben mindössze a törvények végrehajtását biztosító szabályokat állapíthatnak meg.²⁸³ A rendészeti szervekre vonatkozó ágazati törvényekben adott felhatalmazás szintén nem jogosítja fel a minisztereket arra, hogy olyan, az érintettek alapjogát közvetlenül és szükségképpen korlátozó intézkedések alkalmazását tegyék lehetővé, amelyet egyébként az ágazati törvények nem ismernek.²⁸⁴ Mindent összevetve, a pénzügyminiszteri rendeletben egyfelől csak olyan intézkedésekre vonatkozólag határozható meg részletszabály, amelyek a NAV tv.-ben szerepelnek. Másfelől ezek a rendelkezések nem állhatnak ellentétben a törvényi előírásokkal.

A rendészeti igazgatás szerveinek szabályozó eszközeit vizsgálva a miniszteri rendeleten kívül számos olyan belső normával is találkozunk, amelyek egy része szintén előírásokat fogalmaz meg az intézkedésekkel kapcsolatban. Fontos azonban kiemelni, hogy ezek a belső rendelkezések nem általános érvényű közjogi normák. Márpedig az intézkedések – mint közfeladatot segítő hatósági aktusok – végrehajtásának követelményeit általános érvényű jogi normának kell tartalmaznia.²⁸⁵ A rendészeti szervek jogosult tagjai (például szerv vezetője, szervezeti egységek vezetői) által kibocsátott belső rendelkezések az adott szerv / szervezeti egység tagjain kívül másra nem kötelező érvényűek, amiként nem is kerülhetnek ellentmondásba a jogszabályokkal. Ezek a szabályzatok, módszertani ajánlások mindössze az intézkedések szakmai technológiája tekintetében adhatnak útmutatást, nem pedig azok jogi formáját határozzák meg.²⁸⁶ Mindez persze nem azt jelenti, hogy a belső normák haszontalanok volnának. Általában elmondható, hogy amíg az ágazati törvényekben s azok végrehajtási rendeleteiben előírtak betartása révén a jogszerűség, addig a belső szabályzatok, utasítások tartalmának végrehajtása által a szakszerűség követelményeinek tesz eleget az adott rendészeti szerv tagja.

Az intézkedések törvény alá rendeltsége tehát azt jelenti, hogy az egyes intézkedések típusait, s azok tartalmát törvényi szintű normában kell szabályozni. A pénzügyőri intézkedések esetében mindezt az ágazati törvény azon általános rendelkezése fejezi ki, amely szerint a pénzügyőr – a vámhatóság, illetve a NAV nyomozó hatósági feladatait meghatározó jogszabályokban biztosított eljárási cselekményeken kívül – kizárólag a NAV tv.-ben meghatározott intézkedések végrehajtására jogosult. Ezzel együtt pedig a kényszerítő eszközök jogszerű alkalmazása is csak ezen intézkedések biztosítása érdekében lehetséges.²⁸⁷

Az intézkedések törvény alá rendeltségét fejezi ki – közvetett formában – továbbá az a rendelkezés is, miszerint minden olyan intézkedési fellépés tilalmazott, amely az alapvető jogokat biztosító Alaptörvénybe, illetve ágazati jogszabálytól eltérő tör-

²⁸³ 507/B/1995. ABH; 51/2004. (XII. 8.) ABH.

²⁸⁴ 132/2008. (XI. 6.) ABH.

²⁸⁵ Linder Viktória: A közigazgatás és a jog. In Temesi István (szerk.): *Közigazgatási jog*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 11–38.

²⁸⁶ Finszter Géza: A rendészet társadalmi rendeltetése, rendészeti feladatok és funkciók. In Korinek László (szerk.): *Értekezések a rendészetről*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, 2014a. 53–112.

²⁸⁷ NAV tv. 35. § (2) bekezdés.

vény előírásaiba ütközik. Ennek megfelelően a pénzügyőr nem alkalmazhat kínzást, kényszervallatást, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot, továbbá az erre vonatkozó utasítást kötelessége megtagadni, valamint az ilyen magatartást tanúsító személlyel szemben – tekintet nélkül annak beosztására, rendfokozatára – fel kell lépnie.²⁸⁸

Az objektivitást kifejező általános rendelkezések

Már Könyves Kálmán törvényei is büntetni rendelték az igazságtalanul intézkedő jogalkalmazókat. Kálmán első könyvének 30. fejezete szerint: „Ha a bíró poroszlója az ő küldetése alatt igaztalanul jár el valamiben, bűnhődjék a bíróval együtt, a ki parancsolt neki.”²⁸⁹ E korabeli rendelkezés kiválóan bizonyítja, hogy a hatóság tagjainak törvényes és igazságos eljárásaihoz a hazai jogtörténet korábbi időszakában is kiemelt érdekei fűződtek az államhatalomnak.

A hatóság tagjának igazságos és törvényes intézkedésével kapcsolatos társadalmi követelés végeredményben az objektív jogalkalmazói magatartásban ölt testet. Ennek megfelelően a jogalkalmazás mindig objektivitásra törekszik. Léteznek olyan technikák, amelyeknek kifejezetten az a célja, hogy a jogalkalmazást befolyásoló affektív tényezőket a minimumra csökkentsék.²⁹⁰ Ilyenek például a különböző eljárások során biztosított összeférhetetlenségi, kizárási szabályok, vagy a tanúvallomás megtagadására vonatkozó rendelkezések; de ide sorolhatjuk a különböző szakmák és hivatásrendek etikai kódexeinek azon előírásait is, amelyek az adott csoport tagjaitól a pártatlan és részrehajlásoktól mentes magatartást követelik meg.²⁹¹ Az objektivitás követelménye – jogi és etikai vonatkozásban egyaránt – természetesen a rendészeti jogalkalmazás részét képező intézkedéseket is köti.²⁹²

A pénzügyőri intézkedésekre vonatkozó általános rendelkezések között szintén találunk olyan előírásokat, amelyekkel a jogalkotó az objektív hatósági fellépést igyekszik szavatolni. Az első ilyen az a normatív kikötés, miszerint a pénzügyőr köteles a törvény rendelkezéseinek megfelelően, részrehajlás nélkül intézkedni.²⁹³ A rendészeti hivatás gyakorlásával összefüggő élethelyzetek sokszínűségét figyelembe véve nehéz volna egzakton meghatározni azon intézkedések körét, amelyek sértik a részrehajlás tilalmára vonatkozó szabályokat.

Az Rtv. kapcsán 2012-ben ellenzéki képviselők pontosan ezért indítványozták a vonatkozó szabályozás ezen részének pontosítását aszerint, hogy a konfliktushelyzetbe került

²⁸⁸ NAV tv. 35/E.§ (2) bekezdés.

²⁸⁹ Márkus (1899): i. m. 107.

²⁹⁰ Finszter (2018): i. m.

²⁹¹ Faragó Ambrus et al. (szerk.): *A Vám- és Pénzügyőrség etikai kódexe*. Budapest, VIVA Média Management, 1994; Valcsicsák Imre: *Rendészeti (szakmai) etika*. Budapest, FÁMA Zrt. – Nemzeti Közszerológiai Egyetem Tankönyv Kiadó Zrt., 2013.

²⁹² Nagy-Lövei-Vezdán (2019): i. m.

²⁹³ NAV tv. 35/B. § (1) bekezdés.

személyek vagy csoportok esetén mindkét fél jogsértő tagjaival szemben kötelezték volna a hatóság tagját az intézkedésre. A törvénymódosító javaslat indokolása szerint ez a jogszabályváltozás egyértelműsítette volna a jogalkotó szándékait a részrehajlás tilalma kapcsán.²⁹⁴ A törvénymódosítás azonban elmaradt, s a javaslat az el nem fogadott, viszszavont, illetve tárgysorozatba nem vett előterjesztések klaszterébe került. Megjegyzem, a jogszabály ilyen módon történő módosítása pusztán tautológia lett volna. A javaslatban megfogalmazottak ugyanis egyetlen élethelyzet (egyének, csoportok konfliktusa) esetében valóban szilárd támpontokat nyújtott volna a részrehajlás tilalmába ütköző intézkedések értékeléséhez, ez viszont az akkor hatályos törvényszöveg mentén is biztosított volt. A ma is hatályos normaszöveg alapján nyilvánvaló ugyanis, hogy szabálysértés vagy bűncselekmény gyanúja esetén a hatóság tagjának – csoporttagságtól függetlenül – minden jogsértővel szemben kötelessége fellépni.

A rendészeti intézkedések részrehajló mivoltát végső soron úgyis az adott élethelyzet körülményeit teljes egészében feltáró joggyakorlat alkalmas megítélni. A jogszabályi absztrakció útján képtelenség minden élethelyzetre kiterjedő módon meghatározni az intézkedés objektivitásához fűződő garanciákat. A hivatkozott javaslatban tárgyalt és ahhoz hasonló esetek kapcsán a joggyakorlat már ez idáig is számos alkalommal értékelt konkrét rendészeti intézkedéseket a részrehajlás tilalmát előíró szabályok szempontjából. Ezeknek a megállapításai pedig segítséget nyújthatnak az objektivitást kifejező általános rendelkezések valódi, életszerű tartalmának meghatározásához.

Általánosságban megállapítható, hogy minden olyan rendészeti intézkedés a részrehajlás tilalmába ütközik, amely az érintettel szemben előnyösebb vagy hátrányosabb helyzetet teremt, pusztán azért, mert annak személye az intézkedő számára rokonszenves vagy épp ellenszenves. A részrehajló intézkedés megállapítására ad lehetőséget, ha azonos jogsértést elkövető személyekkel szemben, egyazon időpontban, ugyanaz az intézkedő eltérő szankciót alkalmaz. Önmagában véve viszont az a körülmény, hogy két intézkedő ugyanazt a helyzetet másként értékeli, így a rendelkezésre álló jogi eszközöket eltérően alkalmazza a saját maga által intézkedés alá vont személlyel szemben, még nem ad alapot a részrehajló eljárás tényének megállapítására.²⁹⁵

Részrehajlónak minősülhet ugyanakkor az intézkedés azokban az esetekben, amikor a hatóság tagja csakis a helyszínen tapasztaltak szerint jár el, és nem tesz meg mindent annak érdekében, hogy a rendelkezésére álló lehetőségeket kihasználva feltárja azokat a körülményeket, amelyek gyengíthetik, kizárhatják vagy épp megalapozhatják valakivel szemben a jogsértés gyanúját.²⁹⁶ A részrehajlás tilalmába ütközik úgyszintén, amikor az intézkedésre okot adó cselekmény (például bűncselekmény) elkövetése több személy egyértelműen kölcsönös részvétele mellett valósul meg, azonban az intézkedést (például előállítás) kizárólag egyetlen személlyel szemben alkalmazzák.²⁹⁷

²⁹⁴ T/8439. sz. módosító javaslat; előterjesztők: Vona Gábor (Jobbik), Korondi Miklós (Jobbik), Rubi Gergely (Jobbik), Novák Előd (Jobbik), Szilágyi György (Jobbik), Bertha Szilvia (Jobbik).

²⁹⁵ 287/2009. (IX. 30.) FRPÁ.

²⁹⁶ 320/2004. (XII. 18.) FRPÁ.

²⁹⁷ 229/2016. (XII. 15.) FRPÁ.

A részrehajlás tilalmába ütközhet továbbá minden olyan intézkedés, amelyben több érdekelt fél is érintett, azonban az intézkedők csakis az egyik fél álláspontját hallgatják meg, és csak az alapján járnak el.²⁹⁸ A kialakult gyakorlat szerint viszont önmagában például az a tény, hogy az intézkedő és az intézkedés alá vont személy ismeri egymást, vagy akár tudják egymás telefonszámát is – egyéb objektív körülmény hiányában – még nem teszi megállapíthatóvá az intézkedés részrehajló voltát.²⁹⁹ Mint ahogyan az sem tekinthető a törvényi szabályokkal ellentétesnek, ha két intézkedés alá vont személy egyazon időben ugyanannak a jogszabálynak más-más rendelkezését sérti meg, s velük szemben eltérő módon intézkedik vagy szankcionál a hatóság tagja.³⁰⁰

Az intézkedések objektív természete tehát azt jelenti, hogy azok minden esetben csak pártatlanul és részrehajlástól mentesen hajthatók végre. Kiemelt jelentősége van annak, hogy a részrehajlás tilalmával ellentétes intézkedések révén etikai, egyszersmind jogi szabályszegés valósulhat meg. Az ilyen intézkedések minden esetben okot adhatnak fegyelmi, a tényállástól függően pedig akár büntetőeljárás bevezetésére is. A hivatali helyzettel történő visszaélés szempontjából pedig annak sincs jelentősége, hogy az intézkedő az érintett számára előnyösebb³⁰¹ vagy éppen hátrányosabb³⁰² helyzetet teremti.

A célhoz kötöttséget kifejező általános rendelkezések

A NAV tv. világos meghatározása szerint „az intézkedés célja a pénzügyőr szolgálati feladatai végrehajtásának elősegítése”.³⁰³ Mindez arra utal, hogy jogszerű intézkedései alkalmával a pénzügyőr minden esetben valamilyen törvényben deklarált célt szolgál. E helyütt egy közbevetéssel szükséges élnünk. A törvény hatályos rendelkezése helyett ugyanis célszerűbb volna a pénzügyőri intézkedés céljaként a pénzügyőr szolgálati feladatai végrehajtásának annak társadalmi rendeltetésével összhangban történő elősegítését nevesíteni. Ezzel mindenki számára világos és félreérthetetlen volna, hogy önmagában a szolgálati feladatok csak akkor tehetik szükségsszerűvé a jogkorlátozással járó intézkedések alkalmazását, ha ez a feladatok eredendő társadalmi rendeltetésével harmonizál. Ezzel elkerülhetők volnának többek között az olyan hibás gyakorlatok, mint a különösebb közcél nélkül történő, mindössze a szolgálati feladatellátás teljesítésigazolására szolgáló igazoltatások.

A rendészeti intézkedések sajátos jellemzője ugyanis, hogy azok mindegyike valamilyen konkrét közcél szolgálatára hivatott.³⁰⁴ Az alapjogok legitim korlátozását lehetővé tevő rendészeti intézkedések célhoz kötöttsége tulajdonképp nem más, mint az emberi

²⁹⁸ 253/2012. (VII. 23.) FRPÁ.

²⁹⁹ 159/2012. (IV. 25.) FRPÁ; 229/2016. (XII. 15.) FRPÁ.

³⁰⁰ 400/2012. (XI. 28.) FRPÁ.

³⁰¹ Bf. 714/2008/5. DIT.

³⁰² Bf. 605/2008/4. DIT.

³⁰³ NAV tv. 35. § (3) bekezdés.

³⁰⁴ Buzás (2014): i. m.; Szilvássy (2016): i. m.

jogok alkotmányos garanciájának egyik sarokköve. Az AB állandósult gyakorlata szerint ugyanis az alapvető jogok korlátozása csak akkor marad meg az alkotmányos keretek között, ha a korlátozás nem vonatkozik az alapjog érinthetetlen lényegére, továbbá ha a korlátozás elkerülhetetlen, illetve ha a korlátozás súlya az elérni kívánt céllal arányban áll.³⁰⁵ Mindez azt jelenti, hogy elkerülhetetlen esetben, az alkotmányos mértéket meg nem haladó alapjog-korlátozás elfogadható, amennyiben ez arányosítható a korlátozással elérni kívánt céllal.

A rendészeti tevékenység legfőbb célját Szikinger a következők szerint határozta meg: „A legfontosabb elvi követelmény, hogy az alaptörvényi szabályok tiszteletben tartásával, azokkal összhangban az emberi jogok védelmét kell a rendészeti tevékenység céljának és értelmének tekinteni.”³⁰⁶ Miután a rendészeti szervek tagjai szolgálati feladatuk teljesítésével tesznek eleget társadalmi rendeltetésüknek, az e feladatokat segítő intézkedések közvetve szintén nem szolgálnak mást, mint a közösség rendjét, biztonságát és az emberi jogok védelmét. Márpedig a közrend és a közbiztonság – amelyeket a rendészeti intézkedések is szolgálnak – olyan közérdeknek minősülnek, amelyek valóban indokolttá teszik az alapvető jogok korlátozását. Ezzel kapcsolatban az AB két korábbi döntésében is fontos megállapításokat tett. Egyfelől: „A közbiztonság a jogállam intézményrendszerének és a demokratikus társadalom működésének nélkülözhetetlen feltétele és így általánosságban alkotmányos érték és alkotmányos cél.”³⁰⁷ Másfelől a bírói testület azt is leszögezte, hogy „a törvényben meghatározott intézkedéseket a közrend és a közbiztonság védelméhez fűződő közérdek indokolja, és az teszi szükségessé”.³⁰⁸

Összességében tehát az alapjogok korlátozásával járó pénzügyőri intézkedéseket végső soron éppen az teszi alkotmányossá, hogy azok – a szolgálati feladatok elősegítése révén – az Alaptörvényben meghatározott közcél, közérdeket szolgálnak.

Miután a pénzügyőri intézkedések alkotmányos fundamentuma a szolgálati feladatok által biztosított közérdek, a jogalkotó az általános rendelkezésekben azt is meghatározta, hogy a pénzügyőri intézkedések – a törvény eltérő rendelkezése hiányában – kizárólag a szolgálati feladatok ellátása során, illetve azzal összefüggésben gyakorolhatók.³⁰⁹

A törvény e rendelkezésével kapcsolatban két kérdés merülhet fel. Egyrészt, hogy mit tekintünk szolgálati feladatnak, amely során vagy kapcsán az intézkedési jogosultság fennáll. Másrészt pedig, hogy mik lehetnek azok a kivételek, eltérő rendelkezések, amelyekre a törvény az általános szabálytól eltérő rendelkezéseket állapít meg.

Az első kérdéssel összefüggésben a törvény 2021. január 1-je előtt részletesen meghatározta azokat a tevékenységeket, amelyeket az intézkedések szempontjából szolgálati feladatoknak kellett tekinteni. E szerint szolgálati feladatnak minősültek:

³⁰⁵ 20/1990. (X. 4.) ABH; 7/1991. (II. 28.) ABH.

³⁰⁶ Szikinger István: A rendészet alkotmányossága, az emberi jogok és a rendészet. In Korinek László (szerk.): *Értekezések a rendészetről*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, 2014. 118.

³⁰⁷ 13/2001. (V. 14.) ABH.

³⁰⁸ 9/2004. (III. 30.) ABH.

³⁰⁹ NAV tv. 35. § (3) bekezdés.

- a határátkelőhelyen végzett,
- a bűnüldözési, bűnmegelőzési, felderítési és nyomozási,
- a szabálysértési,
- a vám- és jövedéki ellenőrzési,
- a mélységi ellenőrzési,
- az őrzés-védelmi,
- a hatósági,
- a végrehajtási eljárási feladatok, valamint
- a mindezen tevékenységek irányításával, felügyeletével és ellenőrzésével összefüggő feladatok.³¹⁰

A törvényalkotó 2021-ben, a NAV állományára vonatkozó új státusztörvény hatálybalépésével szakított korábbi gyakorlatával, s ettől fogva az intézkedések jogalapját „egyszerűen” a pénzügyőr szolgálati feladataihoz köti, de ez utóbbi tartalmát a korábbiakhoz hasonlóan, taxatívénem határozza meg. A törvénymódosítás értelmében tehát az intézkedési jog 2021. január 1-jétől mindennemű pénzügyőri szolgálati feladat kapcsán megjelenik. Ez az általánosító jogalkotás-technikai megoldás az intézkedési jog tartalmát illetően azonban csak látszólagos jogkörbővítést jelent. A státusztörvény hatálybalépésével ugyanis az intézkedések és a legitim fizikai erőszak alkalmazására a törvényalkotó kizárólag a pénzügyőri munkakört betöltő állomány tagjait hatalmazza fel, s a tisztviselői munkakört betöltő pénzügyőrök – akik korábban szintén a hivatásos állomány tagjai voltak – ezen joguktól megfosztattak. Ehhez igazodva kizárólag a pénzügyőri munkakörben foglalkoztatottak láthatják el azokat a feladatokat is, amelyek a sajátos körülmények között végzett, az élet és testi épség kockáztatásával járó tevékenységnek minősülnek, és ahol számolni kell a legitim fizikai erőszak alkalmazásával.³¹¹ Az intézkedési jog alkalmazásának szükségszerűségét megalapozó szolgálati feladatok tehát a munkakörök specifikálásával – tartalmukat tekintve – továbbra is a NAV rendvédelmi feladataira illeszkednek. A jogi tényállás újraszövegezésével a jogalkotó azonban világossá tette, hogy az intézkedési jogot minden olyan esetben biztosítani kívánja, amely a NAV rendészeti/rendvédelmi funkciójához kötődik, s ezáltal alkalmas a korábban említett alkotmányos közcélok biztosítására.

³¹⁰ A NAV tv. 35. § (1)–(2) bekezdés 2021. január 1-je előtti állapota. „(1) A NAV-nak a határátkelőhelyeken végzett feladatait ellátó, a bűnüldözési, bűnmegelőzési, a szabálysértési, a vám- és jövedéki ellenőrzési, mélységi ellenőrzési, az őrzés-védelmi, a hatósági, a végrehajtási eljárási feladatai ellátását végző, valamint mindezen tevékenységek irányítását, felügyeletét és ellenőrzését ellátó pénzügyőrök rendvédelmi tevékenységet folytatnak, egyenruha és szolgálati fegyver viselésére jogosultak.” Továbbá „(2) [a] pénzügyőr az (1) bekezdés szerinti feladatának (e fejezet alkalmazásában a továbbiakban: szolgálati feladat)” stb., vagyis *de lege* a felsorolt tevékenységek minősültek szolgálati feladatnak.

³¹¹ Magasvári Adrienn: Egy új jogviszony „születése” – az adó- és vámhatósági szolgálati jogviszony vizsgálata. In Csaba Zágón – Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *„Tehetség, szorgalom, hivatás”*. Tanulmánykötet. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2021. 69–86.

A jogalkotó két esetben biztosít lehetőséget eltérni az előbb ismertetett főszabálytól: az első eset, amikor a pénzügyőr nem a szolgálati feladatának ellátása során (szolgálaton kívül), a másik pedig amikor nem a szolgálati feladatokkal összefüggésben (más hatóság hatáskörébe tartozó ügyben) válik jogosulttá az intézkedések alkalmazására.

Ad 1. Mint korábban említettük, az intézkedési jog eredendően a pénzügyőr sajátos jogállásából fakad, de az intézkedések alkalmazhatósága – főszabály szerint – a szakképzettséggel rendelkező pénzügyőrök hivatali feladatellátásához kötődik. A szolgálaton kívül gyakorolható intézkedési jogosultság körét tehát a jogszabály rendkívül szigorú keretek közé szorítja, s annak gyakorlására csak kivételes esetekben biztosít lehetőséget. Szolgálaton kívül a pénzügyőr csak abban az esetben intézkedhet, amennyiben az alábbi konjunktív feltételek érvényesülnek:

- a NAV hatáskörébe tartozó bűncselekmény elkövetésének gyanúja áll fenn;
- halasztást nem tűrő lefoglalás végrehajtására van szükség;
- a szolgálatban lévő pénzügyőrnek segítségre van szüksége; és
- a segítséget nyújtó pénzügyőr az intézkedésre alkalmas állapotban van.³¹²

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy ezen feltételek fennállásakor a törvényalkotó az intézkedést nem pusztán jogként, hanem kötelezettséggként terheli a szolgálaton kívüli pénzügyőrré. Korábban a pénzügyőrök egyébként ennél jóval több esetben jogosultak voltak szolgálaton kívül intézkedni;³¹³ sőt még a NAV tv. közlönyidejű állapota is szélesebb körben biztosította az intézkedések alkalmazásának jogát a szolgálati időn kívül.³¹⁴

Ad 2. A főszabálytól eltérő másik kivételes eset, amikor a pénzügyőr nem a szolgálati feladataival összefüggésben válik jogosulttá az intézkedésre. A kivételes szabályozás lényegi tartalmát a NAV tv. módosításához fűzött miniszteri indoklás a következők szerint foglalja össze:

„Kivételt azok az esetkörök jelentenek, amikor a pénzügyőr a szolgálati feladatainak ellátása során olyan visszaélést észlel, amelynek kezelése ugyan nem tartozik a NAV hatáskörébe, azonban a társadalom jogos elvárása, hogy a hivatásos szolgálati jogviszonyban álló, egyenruhás pénzügyőr

³¹² NAV tv. 36/L. § (3) bekezdés.

³¹³ Vö.: 9/1966. (II. 5.) Korm. rendelet a vám- és pénzügyőrségről, valamint a vámjog szabályozásáról szóló 1966. évi 2. számú törvényerejű rendelet végrehajtásáról.

³¹⁴ A NAV tv. 36. § (1) bekezdés c) pont közlönyállapota szerint: „a vám- és jövedéki jogszabályok és a NAV vámszerveinek feladatait meghatározó egyéb jogszabályok megsértésének észlelése, gyanúja esetén a jogsértés megszüntetése, mértékének felderítése és a bizonyítékok biztosítása érdekében a szükséges intézkedéseket megtenni; e célból a vám és nem közösségi adók tekintetében a jogszabálysértés elkövetésével gyanúsított személyt és tanúkat meghallgathatja, a bizonyítékul szolgáló vagy elkobzás alá eső dolgokat visszatárhathatja, illetve lefoglalhatja; ez a jogosultság és kötelezettség a szolgálaton kívül levő pénzügyőrré is vonatkozik, ha az esetről szolgálatban levő pénzügyőr nincs jelen, vagy ha a szolgálatban levő pénzügyőrt az intézkedésben segíteni kell”.

ne menjen el a feltárt jogsértések mellett. Így nyilvánvaló például, hogy amennyiben a pénzügyőr a jövedéki ellenőrzés végrehajtása érdekében megállított járművet átvizsgálja, és a járműben kábítószert talál, úgy azt – annak ellenére, hogy a kábítószerezéssel visszaélés büncselekmény nem tartozik a NAV hatáskörébe – a pénzügyőr lefoglalja, és az eljárást átadja a hatáskörrel rendelkező rendőrségnek. A kivételként meghatározott esetek társadalmi hasznosságán túl az sem elhanyagolható szempont, hogy a pénzügyőri jogosultság biztosítása a rendőrség humánerőforrás-kapacitásának leterheltségének enyhítését segíti. A Javaslát e kivételeket az egyes intézkedések tekintetében garanciális okból minden esetben konkrétan meghatározza.”³¹⁵

A jogalkotó indokolásából világosan kitűnik, hogy a kivételes szabály létrehozásának oka a rendészeti intézkedések által szavatolt alkotmányos közcélok minél teljesebb biztosítása volt.

Az eddigiekben tárgyalt esetek, vagyis az állam pénzügyi rendjének biztosítása, illetve a közrend, közbiztonság védelme a pénzügyőri intézkedések univerzális céljaként fogható fel. A NAV tv. ezzel együtt minden intézkedés esetén külön-külön is meghatároz az adott intézkedésre vonatkozó, s az előzőhöz viszonyítva mindenképp speciális célokat (például igazoltatás speciális célja az intézkedéssel érintett személyazonosságának megállapítása). Az intézkedések kapcsán megállapított speciális céloknak szintén garanciális funkciója van. Az ugyanis világos, hogy minden intézkedés legalább közvetve alkotmányos közérdeket szolgál. Ha azonban elegendő lenne pusztán csak erre az univerzális célra hivatkoznunk, akkor tulajdonképp bárkivel szemben bármely intézkedés alkalmazható volna. Az AB állandósult felfogása szerint viszont „a korlátozásra vonatkozó törvényi szabályozásnak – az Alkotmány rendelkezéséből fakadóan – tartalmaznia kell a korlátozás okát, továbbá meg kell határoznia az adott korlátozási formának megfelelő eljárást”.³¹⁶ Miután minden intézkedés valamilyen formában alapvető jogot érinthet, ezek csak meghatározott okokból és konkrét célok elérése érdekében alkalmazhatók.

A speciális célok jelentőségét igazolja, hogy azokat a konkrét esetekben az intézkedéssel érintett személy számára is nyilvánvalóvá kell tenni. A NAV tv. ugyanis előírja, hogy a pénzügyőr az intézkedés megkezdése előtt – ha ez az intézkedés eredményességét veszélyezteti, akkor az intézkedés befejezésekor – köteles az intézkedés tényét és célját szóban közölni.³¹⁷ A Kúria egy korábbi közigazgatási elvi határozatában rámutatott arra, hogy az ágazati törvényeknek az a rendelkezése, amely előírja az intézkedés céljának megjelölését, a jogszerűség szempontjából garanciális értékkel bír. Ezek hiányában ugyanis bármikor bárkit zaklatásszerűen intézkedés alá lehetne vonni.³¹⁸

³¹⁵ A 2014. évi LXXIV. tv. 339. §-ához fűzött részletes indokolás.

³¹⁶ 13/2003. (IV. 9.) ABH.

³¹⁷ NAV tv. 35/A. § (2) bekezdés.

³¹⁸ 28/2014. KEH.

A különleges személyzet által történő érvényesítést kifejező általános rendelkezések

Az AB korábbi határozatában leszögezte:

„Önkéntes jogkövetés hiányában tehát a hatósági határozatok végrehajtását, a jogbiztonság és a közrend fenntartását törvényben biztosított különféle kényszerintézkedések alkalmazásával kell és lehet biztosítani. Ezért a különböző eljárási jogok számos törvényes kényszerintézkedést és kényszerítő eszközt szabályoznak, s ezeket mindig hivatalos személyek fogatosítják.”³¹⁹

Ezzel kapcsolatban ugyanakkor kiemelendő, hogy a bíróság határozatában említett hivatalos személy fogalmának alanyi köre meglehetősen széles. Részben ide tartoznak ugyanis azok, akik választás vagy kinevezés által tesznek szert közjogi tisztségre, ezzel együtt pedig hivatalos személyi minőségre. Másrészt a büntetőtörvény és az igazgatási szabályok előírásai alapján hivatalos személynek minősül az is, aki „olyan szervnél teljesít szolgálatot, amely jogszabály alapján közhatalmi, államigazgatási feladatokat lát el. [...] a hivatalos személyi minőségének pedig nem feltétele az önálló kiadmányozási jog vagy az önálló intézkedési jog, elegendő, ha a közhatalmi feladathoz kapcsolódóan az illető a tényleges közhatalmi, államigazgatási feladatok ellátásában vesz részt”.³²⁰ Ennek megfelelően a rendészeti szervek esetében sem csak a hivatásos – a NAV állományát illetően pénzügyőri – jogviszonyban állók minősülnek hivatalos személynek. A különböző rendészeti hatóságok kormánytisztviselői, ügykezelői, igazgatási, tisztviselői jogállású hivatalnokai szintén gyakorolhatnak közhatalmi tevékenységet.

A rendészeti intézkedések viszont ebből a szempontból kivételes hatósági cselekményeknek minősülnek. Így az állami adó- és vámhatóság esetében is – a rendőrséggel megegyezően – a jogalkotó egyértelműen rögzíti, hogy a törvényben szereplő intézkedések alkalmazására kizárólag a rendészeti feladatokat ellátó pénzügyőri állomány tagjai jogosultak.³²¹ A rendészeti intézkedések érvényesítése tehát nem pusztán hivatalos személyek, hanem azokhoz képest is mindenkoron különleges jogállású személyzet által történik.

A különleges jogállású állomány intézkedési jogosultságával szoros összefüggésben áll a törvénynek az a rendelkezése is, amely szerint a pénzügyőrök – rendvédelmi (szolgálati) feladataik ellátása során – egyenruhát és szolgálati fegyvert viselhetnek.³²² Az egyenruha egyik praktikussági funkciója ugyanis, hogy lehetővé teszi az emberek számára a szervezet és a tevékenység egyidejű azonosítását, ezáltal az állampolgár számára az egyenruha egyfajta vizuális biztosítéka lesz annak, hogy a vele szemben álló fél az állam nevében, egy hatóság tagjaként jár el, s ilyen módon az intézkedése minden bizonnyal jogszerű. Az egyenruha tehát a pénzügyőri mivolt igazolásán keresztül nyújt

³¹⁹ 1188/B/1995. ABH.

³²⁰ Bfv.879/2015/5. Kúria.

³²¹ NAV tv. 35. § (1)–(2) bekezdés.

³²² NAV tv. 35. § (1) bekezdés.

bizonyosságot az intézkedési jogosultságra vonatkozólag. A rendészeti szervek e különleges jogállású állományának intézkedési joga és egyenruhája közötti összefüggésre az AB a következők szerint hívta fel a figyelmet korábban:

„intézkedésük alkalmával a hatóság tagjai nyilvánosan, az állam képviselőiként lépnek fel. A hatóság tagjainak intézkedési jogosultságát egyenruhájuk vagy igazolványuk igazolja. Az egyenruhát viselő hivatásos és szerződéses állomány tagjai azonban tevékenységüket nem »arctalan tömegként«, hanem közhatalom gyakorlására felruházott tisztviselőkként végzik, akiknek egyedi azonosíthatósága alapozza meg esetleges személyes felelősségre vonásuk lehetőségét.”³²³

A NAV tv. ezzel összhangban állapítja meg, hogy a pénzügyőrt intézkedése alkalmával az egyenruhája és az azon elhelyezett azonosító száma, vagy ha nem visel egyenruhát, szolgálati igazolványa és szolgálati jelvénye igazolja.³²⁴ A pénzügyőri egyenruha egyfelől tehát az intézkedési jogosultságnak egyfajta törvényes vélmémet alapozza meg. Másrészt pedig lehetővé teszi az intézkedő személyének pontos beazonosítását. A korábban már hivatkozott pénzügyminiszteri rendelet a NAV tv. ide vonatkozó rendelkezéseit annyiban még kiegészíti, hogy a polgári ruhára felölthető, rendszeresített és azonosító számmal ellátott öltözetet (úgynevezett láthatósági mellényt) viselő pénzügyőrré szintén úgy kell tekinteni, mintha egyenruhát viselne. Függetlenül attól ugyanis, hogy civil ruhán viselik, az ilyen öltözet nyilvánvalóvá teszi a NAV állományába való tartozást.³²⁵

A rendészeti szervek tagjai által viselt egyenruhához így részben közhatalmi jogosítvány, részben pedig jelentős társadalmi bizalom kapcsolódik, ezért annak jogi védelme elengedhetetlen. Az egyenruha közhatalmat kifejező funkcióját a jogalkotó egyfelől azáltal biztosítja, hogy e speciális ruhatermékekről külön jogszabályban rendelkezik,³²⁶ másfelől pedig azok jogosulatlan viselését büntetni rendeli.³²⁷ Érdekességgként megjegyzendő, hogy ez utóbbi esetben a szabálysértési törvény a rendvédelmi szerveknél rendszeresített egyenruha jogosulatlan viselését rendeli büntetni. A rendvédelmi szerv definiálása kapcsán említettek figyelembevételével azonban ismét meg kell állapítani, hogy a NAV jogi értelemben nem rendvédelmi szerv, így a pénzügyőri egyenruha jogosulatlan viselésének szabálysértési jogi megítélése vitás lehet. A formális logika mentén nyilvánvaló persze, hogy a szabálysértési tényállás vonatkozásában a NAV-ot is rendvédelmi szervnek kell tekintenünk, s így a pénzügyőrök egyenruhája – más rendvédelmi szervekhez hasonlóan – szintén a szabálysértési jog oltalma alatt áll. Ezt erősíti meg a szabálysértési törvény kommentárja is, amely szerint a jogosulatlan címhasználat

³²³ 54/2000. (XII. 18.) ABH.

³²⁴ NAV tv. 35/A. § (1) bekezdés.

³²⁵ 20/2018. (XII. 21.) PM rendelet 6. § (2) bekezdés.

³²⁶ 1/2021. (I. 5.) PM rendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatal pénzügyőri státuszú foglalkoztatottainak Öltözködési Szabályzatáról és a szolgálati igazolványokról, valamint a szolgálati jelvény rendszeresítéséről.

³²⁷ Szabs. tv. 183/A. § (2) bekezdés a) pont [Jogosulatlan címhasználat]: „Aki közterületen, mások előtt a rendvédelmi szervek, illetve a Magyar Honvédség rendszeresített egyenruháját, azonosításra szolgáló jelvényét, ezek megtévesztésre alkalmas utánzatát jogosulatlanul viseli, továbbá az e szervekre utaló feliratot, matricát ruháján vagy járművén jogosulatlanul feltüntet, szabálysértést követ el.”

esetében a pénzügyőri egyenruhának, jelvénynek a jogosulatlan viselése is tényállásszerű.³²⁸ Mindazonáltal ez az eset is kiválóan példázza, hogy miért volna szükség mielőbb tisztázni a rendvédelmi szervek jogi értelmezésének mintegy három évtizede létező problémáit.

Az intézkedési jogosultság azonban nem áll kizárólagos kapcsolatban az egyenruházattal. Mindez azt jelenti, hogy a pénzügyőr abban az esetben is jogosult lehet az intézkedésre, ha nem visel egyenruhát. Garanciális, egyszersmind észérvek teszik szükségessé, hogy az intézkedés alá vont személynek minden esetben tisztában kell lennie a vele szemben álló fél pénzügyőri mivoltával, amely azonban nem csak az egyenruha által szavatolható. A NAV tv. ezért előírja, hogy ha a pénzügyőr nem visel egyenruhát, akkor az intézkedés megkezdése előtt köteles pénzügyőri mivoltát szóban közölni, továbbá magát szolgálati igazolvánnyal és szolgálati jelvénytől igazolni. Ha a szolgálati igazolvány és a szolgálati jelvény felmutatása az intézkedés megkezdése előtt vesélyezteteti az intézkedés eredményességét, úgy azokat az intézkedés befejezésekor köteles felmutatni.³²⁹ Konkrét esetekben tehát a pénzügyőri mivolt közlése az intézkedési jog érvényesíthetőségének minimumfeltétele, amelynek pontos tartalmi meghatározásáról ugyanakkor nem rendelkezik a jogszabály. Ebből okszerűen következik, hogy a rendészeti szerv tagja hivatalos minőségének bármely formában történő egyértelmű szóbeli kinyilatkoztatásával – az egyéb feltételek fennállása mellett – intézkedésre jogosulttá válik, s egyebekben ugyanazon törvényi védelem alá kerül, mint ha egyenruhában lépne fel.³³⁰ A töretlen bírói gyakorlat alapján az is megállapítható, hogy a hivatali minőség közlése, illetve a szolgálati igazolvány felmutatása után a rendészeti szerv tagjának magatartását a továbbiakban hivatali minőségében kell megítélni még akkor is, ha a szolgálati fellépés formája nem felel meg a jogszabályi előírásoknak.³³¹ Ez utóbbi megállapításnak viszont sokkal inkább a hivatali helyzettel történő visszaélés szempontjából van jelentősége.

Az intézkedések különleges személyzet által történő érvényesítése tehát azt jelenti, hogy azok végrehajtására kizárólag a NAV erre kiképzett és felhatalmazott különleges jogállású állományának tagja (pénzügyőri munkakört betöltő pénzügyőri jogállású személy) jogosult. Ennek igazolására részben a rendszeresített egyenruha, a szolgálati igazolvány és jelvény, részben pedig a pénzügyőri mivolt szóbeli közlése szolgál.

Az eddigieken túl fontos azt is kiemelni, hogy bár a törvény általános rendelkezése mindössze a pénzügyőri állományhoz való tartozást követeli meg az intézkedési jogosultság kapcsán, a pénzügyminiszteri rendelet ennél pontosabb szabályokat is megfogalmaz. E szerint ugyanis a megfelelő szakképzettséggel³³² nem rendelkező pénzügyőr (például alapfokú szaktanfolyammal nem rendelkező hivatásos vagy pénzügyőrtisztjelölt) önállóan semmilyen körülmények között nem kezdhet intézkedésbe. Ha olyan cselekményt

³²⁸ Cserép Attila – Fábián Adrián – Rózsás Eszter: *Nagykommentár a szabálysértési törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018.

³²⁹ NAV tv. 35/A. § (3) bekezdés.

³³⁰ B.1260/2010/146. FTSZ.

³³¹ B.195/2007/16. NYTSZ.

³³² 21/2020. (XII. 30.) PM rendelet.

észlel, illetve olyan jogellenes cselekményt hoznak a tudomására, amellyel összefüggésben a NAV-törvény intézkedési kötelezettséggel terhelné, arról köteles a szolgálati előljáróját értesíteni.³³³

A kikényszeríthetőséget kifejező általános rendelkezések

A rendészeti szervek tagjai társadalmi rendeltetésüknek a szolgálati feladatok teljesítésén, illetve az ezek végrehajtását elősegítő intézkedéseken keresztül tesznek eleget. Ebből kifolyólag a rendészeti intézkedésekhez olyan társadalmi érdek fűződik, amely megalapozza azt, hogy szükség esetén akár ki is kényszeríthessék azokat.

A kényszer *de facto* lehet abszolút és relatív természetű. Relatív értelemben megvalósulhat kisebb mérvű, akaratot hajlító erőszak formájában, illetve valamilyen rossznak, hátránynak a jövőbeli bekövetkezését kilátásba helyező fenyegetésként.³³⁴ A kényszer mindkét formája kapcsán általában valamilyen bűnös cselekményre asszociálunk, pedig a kényszer a hatósági jogalkalmazásnak is mindennapi garanciális eszköze. A hatalmi ágak szétválasztásának, a hatalom megosztásának elve ugyanis a végrehajtó hatalom intézményrendszerét bizonyos körülmények között a jogalkalmazói döntések kikényszerítésének jogával ruházza fel.³³⁵ Szatmári Lajos álláspontja szerint a kényszer és a szankció egyaránt joghátrányt jelöl, amelyek pedig minden jogi norma szükséges elemei. „Az irodalom nem használja egyöntetűen a kényszer, a szankció és a joghátrány fogalmát. [...] Legelterjedtebb az az értelmezés, amely a szóban lévő három megjelölést tartalmilag azonosnak veszi. Sok esetben valóban nincs szükség arra, hogy e három fogalmat elkülönítve, illetőleg egymástól elhatárolva használjuk” – írja a szerző.³³⁶ Ugyanabban a munkájában Szatmári a hatóságok által egyedi ügyekben alkalmazott szankciókat (például bírság) „teljesítési kényszer”-ként aposztrofálja.

A kényszer – *de jure* – ugyanakkor fizikai erőszak formájában is elképzelhető. A rendészet fogalmának tartalmi meghatározása nyomán pedig tudjuk, hogy az állami impériumból levezethető törvényes fizikai erőszak alkalmazásának letéteményesei mindenkoron a rendészeti szervek tagjai. Nagyon fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy ebben az esetben a szankció és a kényszer fogalmi élesen elhatárolódnak egymástól. A hatóság tagjának fizikai kényszere ugyanis soha nem szolgálhat szankcióként.

³³³ 20/2018. (XII. 21.) PM rendelet 4. §.

³³⁴ Knut Amelung: Über Freiheit und Freiwilligkeit auf der Opferseite der Strafnorm. *Goldammer's Archiv für Strafrecht*, 146. (1999), 4. 182–203.

³³⁵ Balla (2017): i. m.

³³⁶ Szatmári Lajos: Az államigazgatási jog szankciórendszerének alapkérdései. *Állam és Igazgatás*, 16. (1966), 5. 399.

A rendészeti intézkedések kikényszeríthetőségének különleges jellegét az adja, hogy ezekben az esetekben a hatósági kényszer fizikai erőszak formájában jelenik meg.³³⁷ Az AB korábbi határozatában az intézkedések sikeres végrehajtása érdekében gyakorolt kényszer a következőképp definiálta: „A kikényszerítés az intézkedéssel szembeszegülő ellenállásnak a leküzdését jelenti, amely a törvényi előírások alapján történhet, és a személyi szabadság átmeneti korlátozásával is járhat.”³³⁸ A fizikai erőszak alkalmazásának joga viszont a személyi szabadságon kívül más alapjogot, így különösen a testi épséghez – kivételes esetben az élethez – való jogot is érintheti. A bírói testület ennek alkotmányos indokoltságát abban látta, hogy a közbiztonság és a belső rend védelméhez az államnak megfelelő jogosítványokkal és eszközökkel kell felruháznia a rendfenntartásra hivatott szerveket, enélkül ugyanis a rájuk szabott alkotmányos feladatokat nem volnának képesek ellátni. Az élethez és testi épséghez való jogot érintő kényszerítő eszközök legitim helyzete részben abból származik, hogy a rendészeti szerv tagja „az átlagemberhez képest – vállalt hivatásánál fogva – gyakrabban szembesül olyan konfliktushelyzetekkel, amikor saját vagy társa(i), illetőleg más emberek élete veszélybe kerül”.³³⁹

Az AB a fizikai kényszer (kényszerítő eszközök) alkalmazásának alkotmányos kérdéseit jellemzően a rendőrségre vonatkozó szabályok mentén vizsgálta, alapvető kérdésekben azonban most is támaszkodhatunk ezekre. A pénzügyőrök számára biztosított kényszerítő jog ugyanis pontosan ugyanazt a célt szolgálja, mint a rendőrhatalóság tagjainál. A törvényalkotó e jogosítvány indokoltságát a következőképp foglalta össze:

„a pénzügyőri intézkedés eredményessége nem függhet az érintett belátásától, ezért szükség esetén az kikényszeríthető. A kikényszerítés többnyire a személyi szabadság átmeneti korlátozásával jár. A törvény erre tekintettel nagy jelentőséget tulajdonít a kényszerítés eszközrendszerének, valamint az alkalmazási feltételek teljes körű és törvényi szintű meghatározásának, annak biztosítása érdekében, hogy a pénzügyőr kizárólag a törvényben meghatározott kényszerítő eszközöket és csak az ott meghatározott feltételek mellett alkalmazza.”³⁴⁰

A pénzügyőri intézkedések általános rendelkezéseinek vizsgálata alkalmával tehát a kikényszeríthetőség alatt alapvetően a legitim fizikai erőszakkal történő kikényszeríthetőséget kell érteni. Az egyértelműség kedvéért e helyütt azonban egy dolgot mindenképp szükséges hangsúlyozni, mégpedig hogy a fizikai kényszer alkalmazását megtestesítő kényszerítő eszköz alkalmazása olyan járulékos jogalkalmazói aktus, amely alapesetben egy jogszerű intézkedéshez kapcsolódik, s ezáltal önmagában – *de jure* – nem értelmezhető. Ennek azért van jelentősége, mert a kényszerítő eszközök alkalmazását sok esetben – a jogirodalmi és a jogalkotási nyelvezet – „kényszerintézkedés”-ként aposztrofálja,

³³⁷ Ezzel együtt természetesen a jogalkotó igyekszik más joghátrány kilátásba helyezésével is érvényt szerezni az intézkedéseknek (például szabálysértési tényállás megalkotása). Ezekről a későbbiekben még részletesebben lesz szó.

³³⁸ 65/2003. (XII. 18.) ABH.

³³⁹ 9/2004. (III. 30.) ABH.

³⁴⁰ A NAV tv. 38–39. §-ához fűzött részletes indokolás.

amely kialakíthatja azt a képzetet, miszerint a kényszerítő eszközök alkalmazása önálló intézkedést jelent. Holott ez utóbbi csak egy olyan eszközselekmény, amely rendeltetésénél fogva a rendészeti intézkedések eredményes végrehajtását hivatott szavatolni, s önmaga jogszerűségét is alapvetően az intézkedés törvényszerűségéből meríti. A NAV tv. korábbi módosításához fűzött indokolásában a jogalkotó maga is megjegyzi:

„kényszerintézkedés csak jogszerű intézkedéssel párosulhat; azaz ha a pénzügyőr a főszabály vagy a kivételszabály alapján jogszerű intézkedést foganatosít, illetve kíván foganatosítani, de ellenállással találja magát szemben, úgy kényszerintézkedés alkalmazásának – az egyes kényszerintézkedések körében rögzített feltételek fennállása esetén – helye van”.³⁴¹

Atipikusnak tekinthetők azok az esetek, amikor a jogszerű kényszerintézkedés (kényszerítő eszköz alkalmazása) önmagában, egy konkrét rendészeti intézkedés nélkül történik. Ilyen kivételes eset lehet például, ha a pénzügyőr észleli, hogy valaki életére törnek, s ennek megóvása érdekében – anélkül, hogy előzetesen intézkedés alá vonná az elkövetőt – lőfegyverét használja, amire a fegyverhasználat törvényi szabályai a jogos védelem körében egyébként felhatalmazzák.

A NAV tv. meghatározása szerint a kényszerítő eszközök alkalmazásának célja – miként arra a miniszteri indokolás is utal – a jogszerű intézkedések biztosítása.³⁴² A pénzügyőr a jogszerű intézkedésével szemben tapasztalt ellenszegülés esetén jogosult a NAV tv.-ben előírtak alapján kényszerítő eszközt használni.³⁴³ Korábban többször utaltunk rá, hogy alapjogot kizárólag törvényben lehet korlátozni, így világos, hogy az intézkedések eredményességét kikényszerítő erőszak alkalmazása is csak a NAV tv.-ben meghatározott feltételek fennállása esetén, az arányosság elvének szem előtt tartásával lehetséges. A kényszerítő eszköz alkalmazása nem okozhat aránytalan sérelmet az intézkedéssel érintett számára. Nem alkalmazható kényszerítő eszköz, amennyiben az ellenállás már megtört, és az intézkedés eredményessége e nélkül is biztosítható.³⁴⁴ Másfelől viszont megjegyzendő, hogy az intézkedés során okozott sérülések nem jogsértők, ha azok súlyossága, jellege az intézkedés leírt körülményeivel nem tekinthetők nyilvánvalóan összeegyeztethetetlennek.³⁴⁵

Garanciális szabályként határozza meg a jogalkotó, hogy a pénzügyőr által alkalmazható kényszerítő eszközök típusát, fajtáját külön miniszteri rendeletben³⁴⁶ – a rendészetért felelős miniszterrel egyetértésben – kell megállapítani. Ennek felhatalmazásával kizárólag olyan kényszerítő eszköz rendszeresíthető, amelynek szabályszerű használata a törvényes intézkedés céljának elérésére alkalmas, és megfelel a vonatkozó

³⁴¹ A 2014. évi LXXIV. tv. 365–367. §-ához fűzött részletes indokolás.

³⁴² NAV tv. 35. § (2) bekezdés.

³⁴³ NAV tv. 35/C. § (2) bekezdés.

³⁴⁴ NAV tv. 35/D. § (1) bekezdés.

³⁴⁵ Pfv.21430/2017/7. Kúria.

³⁴⁶ 16/2010. (XII. 28.) NGM rendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál alkalmazásra kerülő kényszerítő eszközök rendszeresítésére vonatkozó eljárási szabályokról és a rendszeresíthető kényszerítő eszközök típusairól és fajtáiról.

élet-, egészség- és balesetvédelmi előírásoknak.³⁴⁷ S habár a rendészeti szervek tevékenységével összefüggésben az AB alkotmányosan indokolható kockázatnak minősítette az élethez és testi épséghez fűződő alapjog sérelmének esetleges bekövetkezését, a törvény előírja, hogy az intézkedések kikényszerítése során a pénzügyőrnek lehetőleg kerülnie kell a sérülés okozását és az emberi élet kioltását. Amennyiben az intézkedés, illetve a kényszer alkalmazása során mégis sérülés következik be, úgy a megsérült személy részére – amint ez lehetséges – segítséget kell nyújtani. Szükség esetén gondoskodni kell az orvosi ellátásról; kórházi ellátás esetén pedig arról, hogy az érintett hozzátartozója vagy más vele kapcsolatban álló személy erről értesülhessen.³⁴⁸

Végezetül a kikényszeríthetőséggel kapcsolatos általános rendelkezésekhez kapcsolódik a kínzás, kényszervallatás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmára vonatkozó törvényi előírás is.³⁴⁹ Az Alaptörvény rögzíti, hogy senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni. Ez a rendelkezés pedig a rendészeti szervek tagjai által gyakorolt kényszer alkalmazásának eseteire is vonatkozik. Az AB töretlen gyakorlata szerint ugyanis „az alapjogok korlátozásának e jogok lényeges tartalma a határa [...] alapvető jog lényeges tartalmát törvény sem korlátozhatja”.³⁵⁰ A fizikai kényszer alkalmazására vonatkozó törvényi rendelkezés tehát az emberi méltóság lényeges tartalmának korlátozását illetően nem nyújthat felhatalmazást. Az ilyen magatartást tanúsító pénzügyőr cselekménye így szükségképp jogellenesnek minősül, s azt a törvényalkotó egyébiránt büntetni is rendeli. Miként azonban arra az AB is rámutatott korábban, önmagában a jogszerű eljárás során kifejtett intézkedés – még ha kényszert alkalmaznak is – nem lesz azonos az embertelen bánásmóddal, kínzással vagy kegyetlenséggel.³⁵¹

A szükségesség és arányosság követelményeit kifejező általános rendelkezések

Az alapjogok legitim korlátozásának két legfontosabb garanciális kellékét a szükségesség és az arányosság meglétének vizsgálata adja. Az Alaptörvény ugyanis elrendeli, hogy „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”.³⁵²

Az Alaptörvény rendelkezéseiből következik, hogy egy alapjog korlátozásánál mindig szükséges figyelembe venni, hogy a korlátozás valóban kényszerítő okból történik-e.³⁵³ „Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az állam akkor nyúlhat az alap-

³⁴⁷ NAV tv. 35/D. § (2) bekezdés.

³⁴⁸ NAV tv. 35/E. § (1) bekezdés.

³⁴⁹ NAV tv. 35/E. § (2) bekezdés.

³⁵⁰ 6/1998. (III. 11.) ABH.

³⁵¹ 1188/B/1995. ABH.

³⁵² Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés.

³⁵³ 20/1990. (X. 4.) ABH.

jog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.”³⁵⁴ A szükségesség tehát azt jelenti, hogy valamely alapjog vagy alkotmányos érték védelme a korlátozás nélkül más módon nem szavatolható.³⁵⁵

Az alapjogok korlátozásának másik alkotmányos garanciája, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményeinek; vagyis: „az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.”³⁵⁶ Az alapjog-korlátozás arányossági vizsgálatánál tehát annak van jelentősége, hogy a korlátozással elérni kívánt cél fontossága és „a választott eszköz által az érintettnek okozott sérelem egymással egyensúlyban van-e”.³⁵⁷

A szükségesség és arányosság vizsgálata nemcsak a jogalkotás folyamatában, de a jogalkalmazás során is elengedhetetlen. Az AB egy korábbi határozatában hangsúlyozta: „Az alapjog-korlátozásnak ez a tesztje mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg.”³⁵⁸ E tárgykörben a jogalkotó kötelessége tehát kettős természetű. Egyrészt kötelezett arra, hogy csakis a szükséges és arányos mértékű jogkorlátozást tegye lehetővé. Másrészt, hogy biztosítsa azokat a törvényi előírásokat, amelyek kötelezik a jogalkalmazót arra, hogy a korlátozó intézkedések alkalmazásával a szükségesség és arányosság kérdését maga is mérlegelje. Ezért az ágazati jogszabályokban – így a NAV-törvényben is – a jogalkotó ezt a követelményt több helyen is nyomatékosítja.

A szükségesség követelményének érvényesülését biztosító szabályokat részben az intézkedések célhoz kötöttségére vonatkozó rendelkezésekből vezethetjük le. Az intézkedőnek ugyanis minden esetben azt kell mérlegelnie, hogy az intézkedésének célja elérhető-e más olyan módon, amely nem vagy csak kisebb mértékben korlátozza az érintett alapjogait. Az intézkedések alkalmazásának mérlegelésekor értelemszerűen figyelembe kell venni a felhatalmazási (jogi) kereteket, és azon belül a konkrét eset egyedi körülményeit is.³⁵⁹ A törvényi felhatalmazás hiányában, illetve az azzal ellentétes módon végrehajtott intézkedés – még ha az okszerű is – minden esetben túllép a jogszerűség határain.³⁶⁰ Miként jogszerűtlennek minősül az az intézkedés is, amely a jogszabályi előírásokkal ellentétes mérvű alapjog-korlátozást (például maradandó sérülést) eredményez.³⁶¹ A Kúria korábbi döntésében arra is rámutatott, hogy ha egy intézkedés a jogszabályi előírásoknak mindenben meg is felel, a szakszerűtlenség megállapításának – s ennek következtében

³⁵⁴ 879/B/1992. ABH.

³⁵⁵ Kilényi Géza: Magyarország alkotmányos berendezkedése. In *Általános közigazgatási ismeretek*. Budapest, Nemzeti Közigazgatási Intézet, 2012. 15–59.

³⁵⁶ 879/B/1992. ABH.

³⁵⁷ Féja–Kádár (2011): i. m. 37.

³⁵⁸ 3/2015. (II. 2.) ABH.

³⁵⁹ BDT2011. 2508.

³⁶⁰ Bfv.117/2017/11. Kúria.

³⁶¹ 414/2001. PEH.

a fegyelmi felelősségre vonásnak – ettől még helye lehet, amennyiben az intézkedés az érintett alapjogainak korlátozását más jogszerű eljárás megválasztásával elkerülhette volna.³⁶² „Az az intézkedés a legalkalmasabb, legmegfelelőbb, legcélszerűbb, amely még szükséges és már elégséges az intézkedéssel elérni kívánt cél megvalósulásához [...] Nem megfelelő az intézkedés, ha szükséges ugyan, de még nem elégséges, és akkor sem, ha elégséges (alkalmas) ugyan, de (már) szükségtelen.”³⁶³

A szükségesség vizsgálatának egy sajátos jogi esetét vetik fel azok a helyzetek, amikor a pénzügyőrnek arról kell döntenie, hogy több, egy időben szükséges intézkedés közül melyiket teljesítse. Ilyenkor a pénzügyőrnek azt kell mérlegelnie, hogy melyik helyzet fenyeget súlyosabb sérelemmel, s az azt elhárító intézkedést kell végrehajtania először.³⁶⁴ A pénzügyőr intézkedésével arra a helyzetre köteles legelőször reagálni, amely életet, testi épséget, egészséget veszélyeztet, illetve ezek hiányában több jogsértő magatartás közül arra, amelyet a jogszabály súlyosabb joghátránnyal súlyt.³⁶⁵ E részletszabályokat ugyanakkor nem a NAV tv. általános rendelkezései, hanem pénzügyminiszteri rendelet tartalmazza.

Az AB állandósult gyakorlata szerint az arányosságot a szükségesség követelményével egyidejűleg kell vizsgálni. Eszerint valamely alapjog korlátozása abban az esetben elfogadható, ha az más alapvető jog vagy alkotmányos cél érdekében elkerülhetetlenül szükséges, továbbá ha a korlátozás az elérni kívánt célhoz képest nem okoz aránytalan sérelmet.³⁶⁶ Az intézkedések arányosságának követelésével a jogalkotó alapvetően az intézkedés és az általa okozott joghátrány közötti nyilvánvaló aránytalanságot kívánja kizárni.³⁶⁷

A NAV tv. az intézkedésekre vonatkozó arányossági követelmény kapcsán több garanciális rendelkezést megfogalmaz. A törvény először is megállapítja: „Az intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával.”³⁶⁸ Több lehetséges és alkalmas intézkedés közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre nézve a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár.³⁶⁹ Lehetőleg kerülni kell a sérülés okozását, illetve az emberi élet kioltását.³⁷⁰

Az intézkedések arányosságáról állást foglalni rendkívül nehéz feladat, és e kérdésben nemigen tudnánk olyan egységes mércét húzni, amely minden intézkedés kapcsán általánosan alkalmazható. Figyelemmel kell lenni arra, hogy az intézkedőnek általában

³⁶² 6/2012. MEH.

³⁶³ BDT2011. 2508.

³⁶⁴ 20/2018. (XII. 21.) PM rend. 5. §.

³⁶⁵ 20/2018. (XII. 21.) PM rend. 2. §.

³⁶⁶ 6/1998. (III. 11.) ABH.

³⁶⁷ Hautzinger Zoltán: A rendészeti kényszerítő eszközök alkalmazásának alapelvei. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Határőrség és rendészet” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztálya, 2002. 69–75.

³⁶⁸ NAV tv. 35/B. § (2) bekezdés.

³⁶⁹ NAV tv. 35/B. § (3) bekezdés.

³⁷⁰ NAV tv. 35/E. § (1) bekezdés.

nagyon rövid idő alatt kell döntenie, továbbá hogy az arányos és aránytalan intézkedések közötti különbséget sokszor az intézkedés alá vont személy neme, életkor, fizikai állapota, testi ereje, de akár a napszak is befolyásolhatja. Ami a törvény értelmezése alapján az arányossággal összefüggésben általános elvárásként megfogalmazható, hogy ne legyen nyilvánvaló aránytalanság az intézkedés célja és az okozott joghátrány között. Az aránytalanság általában akkor nyilvánvaló, ha – az eset körülményeire is tekintettel – kirívó, egyértelmű, vagy mondhatni, első ránézésre megállapítható.³⁷¹

Mindazonáltal a bírói gyakorlat is azt az álláspontot alakította ki, miszerint a törvényi absztrakció jellegénél fogva nem teszi lehetővé, hogy az arányosság kérdését minden egyes élethelyzetben kizárólag a jog előírásai mentén értékeljük. Ezért az intézkedés (illetve a kényszerítő eszköz alkalmazása) során „minden esetben az ügy konkrét körülményeinek mérlegelésével, az adott elkövetői magatartás figyelembevételével, egyedi-esített módon kell a döntést meghozni”.³⁷² Az intézkedőnek mindezeket mérlegelve kell döntenie arról, hogy az intézkedéssel okozott jogkorlátozás arányban áll-e az elérni kívánt céllal, vagy sem. A bírói gyakorlat szerint az intézkedés aránytalansága a kellő körülméntés elmulasztásából is származhat. Példának okáért, amikor a joghátrány eleve abból származik, hogy az intézkedés alapjául szolgáló körülmény valóságtartalmát meg sem kísérelti ellenőrizni a hatóság tagja, holott ez általában elvárható volna.³⁷³ Más esetekben pedig az arányosság érvényesülését éppen az szolgálja, ha egy intézkedést nem alkalmaznak, miközben a törvény szerint volna jogalap a hatósági fellépésre. Amennyiben viszont az adott intézkedés kapcsán alappal feltételezhető, hogy annak folyományaként súlyosabb következmény állna elő, mint ha azt nem hajtják végre, úgy ez a körülmény – tekintettel az arányosság követelményére – megalapozottan lehet a mérlegelés alapja.³⁷⁴

A szükségesség és arányosság kapcsán végezetül említést kell tenni egy speciális kivételről, amikor az intézkedésre vonatkozó szabályokat a jogalkotó nem diszpozitív jelleggel határozza meg. Az ilyen intézkedések végrehajtása tekintetében a törvényalkotó ugyanis nem biztosít lehetőséget a mérlegelésre (például elfogás). Miután ezekben az esetekben az intézkedést szükségszerűen, a törvény kötelezése alapján hajtják végre, az intézkedés arányosságának vizsgálata *de facto* fel sem merülhet.³⁷⁵

Az intézkedések sürgősségi természetét kifejező általános rendelkezések

A rendészeti intézkedések funkciójából fakad, hogy azok végrehajtása általában azonnali jelleggel, halasztást nem tűrő módon történik, hiszen csak ezáltal szavatolható a szolgálati feladatok eredményessége. Formailag az intézkedések prompt természetét igazolja, hogy

³⁷¹ Féja–Kádár (2011): i. m.

³⁷² Pfv.21969/2014/6. Kúria.

³⁷³ P.22866/2010/12. FTSZ.

³⁷⁴ 14/2016. KEH.

³⁷⁵ Kfv.III.37.611/2018/4. Kúria.

azokat elsősorban a szóbeli formátum jellemzi.³⁷⁶ Az intézkedések alkalmával a hatósági döntést általában az intézkedő személy hozza, szóban közli, s az az érintettre vonatkozólag azonnali végrehajtási kötelezettséget ró.³⁷⁷ Az intézkedések végrehajtását tehát nem kötik olyan – a közigazgatás gyakorlatában egyébként jól ismert – időkeretek, mint a határidők vagy a határnapok.

A NAV tv.-ben a pénzügyőri intézkedések sürgősségi természetét több rendelkezés is egyértelműen kifejezi, amelyeket a következők szerint foglalhatunk össze:

- intézkedést akadályozó tárgyak, élő állatok eltávolítása;
- az intézkedések szóbeli formátuma;
- a panaszjog gyakorlásának utólagossága;
- az intézkedések jogszerűségének törvényi védelme.

Ad I. Ha a pénzügyőrt az intézkedés végrehajtásában, kényszerítő eszköz alkalmazásában tárgy vagy élő állat akadályozza, akkor azt haladéktalanul eltávolíthatja, illetve az akadályt más módon elháríthatja.³⁷⁸ Tipikus esete ennek, amikor például az épületben tartózkodó érintettel szembeni intézkedés (például elfogás és előállítás) eredményes végrehajtása céljából szükségessé válik a bejutást akadályozó ajtó betörése. Ilyen esetben a jogszerűség megítélése szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az ajtó feltörése ténylegesen a hatóság tagja tevőleges magatartásának eredményeként valósul meg, vagy pedig ehhez szakembert (például lakatos, zárszakértő) vesznek igénybe. A pénzügyőr ugyanis az akadály eltávolításához szükség esetén igénybe veheti szakértelemmel rendelkező – lehetőség szerint a NAV által foglalkoztatott – személy közreműködését.³⁷⁹ A jogszerűséget illetően a lényeg mindössze az, hogy az ajtó feltörése kifejezetten az intézkedéssel összefüggésben történjen.³⁸⁰ Az intézkedés megtételét akadályozó tárgyi körülmény elhárításaként értékelhető az érintett személy birtokában levő egyes eszközök elvétele is. Ilyen eset lehet például a mobiltelefonok elvétele, amennyiben annak birtokban tartása tényleges akadályt képezi valamely intézkedés eredményes végrehajtásának.³⁸¹ Vagy azon tárgyak elvétele (például végrehajtási eljárás során zászlók, transzparenszek), amelyekkel az érintett fizikailag akadályozza az intézkedés befejezését.³⁸²

Az Rtv.-hez képest a NAV tv. tágabban értelmezi a jogszerűen elhárítható, intézkedést akadályozó körülmények körét, s ide veszi az élő állatokat is. Ezzel kapcsolatban a törvényalkotó indokolásában azzal érvelt, hogy számos esetben előfordul olyan helyzet, amikor a pénzügyőr intézkedésével szembeni ellenállás eszközeként az érintett személy

³⁷⁶ Buzás (2014): i. m.; Szilvási (2016): i. m.

³⁷⁷ Temesi (2018): i. m.

³⁷⁸ NAV tv. 35/B. § (4) bekezdés.

³⁷⁹ 20/2018. (XII. 21.) PM rend. 7. §.

³⁸⁰ 316/2013. (XI. 13.) FRPÁ.

³⁸¹ Pásztor Emese Júlia: A Független Rendészeti Panasztestület 83/2014. (IV. 16.) számú állásfoglalásának ismertetése. *Rendészet és emberi jogok*, 4. (2014), 3. 65–76.

³⁸² 377/2009. (XI. 11.) FRPÁ.

valamilyen élő állatot (például kutyát) használ fel. A törvényhez fűzött miniszteri indokolás szerint az ilyen célra felhasznált állat ártalmatlanná tételére (például megkötözésére, elvezetésére, lelövésére) ad felhatalmazást ez a rendelkezés.³⁸³

A vétlen személyek jogsérelmének utólagos reparálhatósága érdekében a törvény garanciális szabályként fogalmazza meg ugyanakkor, hogy az intézkedést akadályozó tárgy, élő állat eltávolításával okozott kárért a NAV-nak az intézkedés alapjául szolgáló cselekményben vétlen károsultat kártalanítania kell.³⁸⁴

Ad 2. Az intézkedések sürgősségi természetét kifejező általános rendelkezések körében az intézkedések halasztást nem tűrő jellegére utal azok szóbeli formátuma is. A rendészeti intézkedések szóbeliségének jellemvonása a szakirodalmi fogalommeghatározások mellett³⁸⁵ a törvény rendelkezéseiből is kiolvasható. A NAV tv. szerint ugyanis a pénzügyőr az intézkedés megkezdése előtt – vagy ha ez az intézkedés eredményességét veszélyezteti, akkor az intézkedés befejezésekor – köteles az intézkedés tényét és célját szóban közölni. A NAV tv.-ben szereplő pénzügyőri intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazását követően továbbá a pénzügyőr köteles az intézkedés alá vont személyt tájékoztatni a törvény szerinti panasz lehetőségéről és az előterjesztésre nyitva álló határidőről, valamint kérésére köteles a nevét, rendfokozatát és azonosító számát közölni, illetve szolgálati igazolványát és szolgálati jelvényét bemutatni.³⁸⁶ Az intézkedés végrehajtását tekintve a törvény kizárólag szóbeli kötelezettséget ró az intézkedőre, amelyet az intézkedés eredményességére tekintettel akár még el is halaszthat az intézkedés végére.

Ad 3. Harmadsorban az intézkedések sürgősségi jellegét mutatja az is, hogy a vele szemben támasztott panasz az intézkedés végrehajtására nincs halasztó hatállyal.³⁸⁷ Az intézkedés azonnali végrehajtása szempontjából tehát nincs befolyásoló ereje, ha az érintett személy panasszal kíván élni az intézkedéssel szemben. A NAV tv. értelmében az intézkedő egyébiránt arra sem kötelezett, hogy a panaszeljárás részletes szabályairól kioktassa az intézkedés alá vont személyt. A jogszabály alapján ugyanis a pénzügyőrnek mindössze a panasz lehetőségének tényéről, illetve a panasz előterjesztésére nyitva álló határidőről kell tájékoztatnia az érintett személyt.³⁸⁸

Ad 4. Végezetül az intézkedések sürgősségi természetét igazolja az a törvényi rendelkezés is, amely előírja, hogy az intézkedéseknek – ha törvény vagy nemzetközi megállapodás erről másként nem rendelkezik – mindenki köteles magát alávetni, s a pénzügyőr utasításainak engedelmeskedni. Az intézkedés során annak jogszerűsége nem vonható kétségbe, kivéve, ha a jogszerűtlenség mérlegelés nélkül, kétséget kizáróan megállapítható.³⁸⁹ A törvény e szakasza egy általános érvényű, azonnali végrehajtást biztosító

³⁸³ A 2014. évi LXXIV. tv. 339. §-ához fűzött részletes indokolás.

³⁸⁴ NAV tv. 35/B. § (4) bekezdés.

³⁸⁵ Szilvássy György Péter: A rendőrség és a közigazgatási eljárás. *Magyar Bűnildőző*, 10. (2019), 1–2. 81–110; Szilvássy (2016): i. m.; Buzás (2014): i. m.

³⁸⁶ NAV tv. 35/A. § (2) bekezdés.

³⁸⁷ NAV tv. 35/F. § (1) bekezdés.

³⁸⁸ NAV tv. 35/A. § (2) bekezdés.

³⁸⁹ NAV tv. 35/C. § (1) bekezdés.

együtműködési kötelezettséget ír elő mindenki számára. Mindössze két esetben ad lehetőséget az intézkedéssel szembeni ellenszegülésre: 1. törvény vagy nemzetközi megállapodás rendelkezése alapján; 2. ha az intézkedés jogszerűtlensége kétséget kizáróan, mérlegelés nélkül megállapítható. A törvény e rendelkezésének főszabálya egyértelmű, azonban a kivételes szabályokról indokolt részletesebben szólni.

Kiegészítésként jegyzem csak meg, hogy a törvény szövegének első változata ezeket a kivételes szabályokat nem tartalmazta. A jogszabálytervezet mindössze annyit tartalmazott, hogy „a jogszerűen fellépő pénzügyőr intézkedéseinek az ellenőrzött személy köteles alávetni magát”.³⁹⁰ A törvény elfogadását megelőzően azonban megváltoztatták a szabályozást. A módosítást kezdeményező képviselői indítvány indokolása szerint:

„Semmilyen alkotmányos indoka nem lehet annak, hogy a pénzügyőr által alkalmazott, a rendőrségi törvényben foglaltaknál ugyan szűkebb körű, ám szintén a személyes szabadság hatékony és jelentős korlátozására alkalmas kényszerintézkedések esetében lényegesen szűkebben kerüljenek meghatározásra az arányosság követelményei. A módosító javaslat a rendőrségi törvény garanciális szabályainak jórészt szó szerinti átvételével kívánja az alkotmányossági minimumkövetelményeket érvényesíteni.”³⁹¹

Az intézkedéssel kapcsolatos együtműködési kötelezettség kivételes szabálya alapján felmentést először is a törvény vagy nemzetközi megállapodás felhatalmazó rendelkezése adhat. E tárgykörbe tartozó tipikus példa a mentelmi jog. A mentelmi jog alapvető célja, hogy biztosítsa a különböző hatalmi ágak szabad, független és zavartalan működését.³⁹² Ennek érdekében a jogalkotó e hatalmi ágak szerveinek döntéshozói számára (országgyűlési képviselők,³⁹³ bírák,³⁹⁴ alkotmánybírák,³⁹⁵ a legfőbb ügyész és ügyészek,³⁹⁶ az alapvető jogok biztosa³⁹⁷ mentelmi jogot biztosít, ami azt jelenti, hogy a mentelmi jogot élvező személyekkel szemben – bizonyos eseteket leszámítva – szabálysértési és büntetőeljárási kényszerintézkedések nem alkalmazhatók. (A mentelmi jogból származó sérthetlenség nem abszolút, a mentelmi joggal rendelkező személyt is őrizetbe lehet venni, ha bűncselekmény elkövetésén tetten érik.³⁹⁸)

Főszabályként elmondható tehát, hogy a mentelmi jog elsősorban a büntető- és szabálysértési eljárásokkal szemben szabályoz,³⁹⁹ a rendészeti intézkedések végrehajtására azonban már nem terjed ki. A Legfelsőbb Bíróság korábbi döntéseiben egyértelműen amellelt foglalt állást, hogy a mentelmi jog védelme alatt álló képviselő ellen nem indít-

³⁹⁰ T/1377. sz. törvényjavaslat.

³⁹¹ T/1377/12. sz. módosító javaslat; előterjesztő: Szilágyi Péter (LMP), Dorosz Dávid (LMP).

³⁹² Tóth Anna: A mentelmi jog vizsgálata esettanulmány segítségével. *Diskurzus*, 6. (2016), 1. 61–72.

³⁹³ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 74. §.

³⁹⁴ 2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról 2. §.

³⁹⁵ 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról 14. §.

³⁹⁶ 2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről 3. §.

³⁹⁷ 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról 14. §.

³⁹⁸ 855/B/2005. ABH.

³⁹⁹ Példának okáért a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény szerinti közigazgatási eljárásokra sem terjed ki (Ogy. tv. 75. §).

ható és nem folytatható sem szabálysértési, sem pedig büntetőeljárás, s ilyen módon velük szemben az e törvények felhatalmazásán alapuló kényszerintézkedés sem alkalmazható (kivéve a tettenérést). Az idézett jog tartalmának ilyen tilalmakkal történő meghatározásából ugyanakkor az következik, hogy minden más – a bűncselekmények megelőzését, leleplezését, bizonyítását szolgáló –, egyébként nem a hivatkozott eljárási törvényekben, hanem a rendészeti szervek szervezeti jogában szabályozott intézkedés jogszerű, s mint ilyen a képviselők mentelmi joga által nem korlátozott.⁴⁰⁰ Korábban egy törvénymódosító javaslat indítványt tett arra, hogy a mentelmi jog sérthetetlenségének jogi korlátait az Országgyűlés konkretizálja, s abban kivételes hatósági aktusként szerepeltesse a rendészeti intézkedéseket – különösen az igazoltatást. Az indítványozók indokolása szerint ugyanis értelemszerű elvárás, hogy a képviselők mentelmi jogukra való hivatkozással ne tagadhassák meg önmaguk igazolását, ebben az esetben ugyanis a személyazonossággal a mentesség tényének igazolását is elmulasztják, így arra érvényesen nem is hivatkozhatnak.⁴⁰¹ A javaslatot végül nem deklarálták, s a mentelmi jogot szabályozó törvény ilyen konkrét meghatározást azóta sem tartalmaz. A rendészeti intézkedések speciális helyzete a mentelmi jog sérthetetlenségét illetően azonban – ahogy arra a bíróság is rámutatott – a jelenlegi szabályokból is kiolvasható.

Az együttműködési kötelezettség alól a mentelmi jogot biztosító törvényeken kívül más nemzeti jogszabály is adhat felhatalmazást. Az a személy például, akitől egy bűncselekmény kapcsán felvilágosítást kér a hatóság tagja, a válaszadás megtagadásakor joggal hivatkozhat a büntetőeljárási törvény tanúzási mentességet biztosító szabályaira. Fontos azonban kiemelni, hogy a válasz indokolt megtagadásán kívül az érintett az intézkedésnek egyebekben nem állhat ellen.

A diplomáciai mentességet élvező személyekkel szembeni intézkedések alkalmával hasonló alapelvek irányadók. A nemzetközi diplomáciai mentesség joga sem biztosít abszolút sérthetetlenséget. A konzuli kapcsolatokról rendelkező 1987. évi 13. tvr. 41. cikke és a diplomáciai kapcsolatokról szóló 1965. évi 22. tvr. 29. cikke egyértelműen deklarálja, hogy a konzuli képviselők és diplomaták személyes sérthetetlensége alapvetően a szabadságkorlátozás feltételes tilalmát jelenti. Vagyis önmaguk és mentességük igazolására ezek a személyek is felszólíthatók. Ez részben az intézkedések végrehajtásáról szóló 20/2018. (XII. 21.) PM rendelet előírásaiból is kikövetkeztethető, miután az úgy rendelkezik, hogy ha a pénzügyőr az igazoltatás során észleli, hogy az igazoltatott személy mentelmi joggal rendelkezik, vagy nemzetközi jogon alapuló mentességet élvez, akkor ezt a ténymegállapítást rögzíti, és továbbiakban – a mentességekre vonatkozó törvény kivételeitől eltekintve – más intézkedést nem tesz.⁴⁰² Nyilvánvaló, hogy e rendelkezés teljesen kiüresedne, ha a mentelmi jogra vagy nemzetközi jogon alapuló mentességre hivatkozással az igazoltatásban való közreműködést meg lehetne tagadni.

⁴⁰⁰ EH2002. 737; BH2003. 447.

⁴⁰¹ T/15573. sz. módosító javaslat; előterjesztők: Herényi Károly (MDF), Csáky András (MDF).

⁴⁰² 20/2018. (XII. 21.) PM rend. 30. § (1) bekezdés.

Az intézkedésekkel szembeni ellenszegülés másik esete az előzőhöz képest valamivel bonyolultabb kérdést vet fel. A törvény hivatkozott rendelkezése szerint ugyanis az állampolgár az intézkedés során akkor mentesülhet az együttműködési kötelezettség alól, ha az intézkedés jogszerűtlensége mérlegelés nélkül, kétséget kizáróan megállapítható. Pap a rendőri intézkedésekre vonatkozó – a NAV tv.-nyel szó szerint megegyező – kivételszabály kapcsán a következőket jegyzi meg:

„A törvénynek azt a rendelkezését egyetlen jogszabály sem fejt ki bővebben. Nem tartjuk kizártnak, hogy a törvény eme előírása azoknak szól, akik a rendőri intézkedésekkel szemben bizonyos mentességet élveznek, vagyis a már példaként említett diplomatáknak. Ha mégsem ez volt a törvényhozó célja, hanem mindenkinek lehetőséget adott az olyan jogszerűtlen intézkedéssel szembeni felszólalásra, amelynek jogszerűtlensége mérlegelés nélkül, kétséget kizáróan megállapítható, akkor ennek részleteit valamelyik jogszabályban le kellene fektetni.”⁴⁰³

A szerző által felvetett, a törvény e rendelkezésének tisztázását illető társadalmi igény részben megalapozott. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy e kérdésben a jogalkotó nem képes olyan szabályozást kialakítani, amelyben minden egyes élethelyzet taxatív módon megjelenik. Helytelen következtetést von le továbbá a szerző, amikor azt feltételezi, hogy az együttműködési kötelezettség kivételszabálya kizárólag a jogi mentességet élvező személyekre vonatkozik. Ezt egyfelől a sokéves bírói gyakorlat egyértelműen cáfolja, másfelől ha ez a feltételezés megalapozott volna, úgy az előzőekben tárgyalt mentességi szabályok külön nevesítése feleslegessé válna. A következőkben a hazai és nemzetközi bíróságok jogértelmezését, valamint a jogirodalom tudományos álláspontját alapul véve igyekszem összefoglalni a törvény e kivételes szabályának értelmezését, alkalmazását segítő megállapításokat.

A hivatkozott törvényi tényállásban a jogalkotó főszabály szerint azt feltételezi, hogy a rendészeti szerv intézkedésre jogosult tagjai hatósági fellépésük során betartják a törvényi előírásokat, így a jogalkotó az intézkedések jogszerűségét nem tekinti kétségsbe vonhatónak.⁴⁰⁴ Ez a rendelkezés teljes egészében megegyezik az Rtv.-ben rögzített alapelvi szabályokkal, ezért célszerű ez alkalommal is megvizsgálni az ide vonatkozó joggyakorlatot.

Az ezredfordulót követően az intézkedés jogszerűségének effajta törvényi vélelmét felállító rendelkezést érintően több alkalommal is benyújtottak alkotmányellenesség utólagos vizsgálatára irányuló indítványt az AB-hez. Első alkalommal az indítványozó arra hivatkozott, hogy a törvény e passzusa sérti a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való alapjogot, ugyanis álláspontja szerint az „intézkedéssel szembeni ellenállás természetes reagálása az érintett személynek, s ezt jogszerűen meg is teheti”.⁴⁰⁵ A második esetben az indítványozó aszerint foglalt állást, hogy a törvény ezen része „az ember természetes igazságérzetével ellentétben áll”. Mindezzel pedig sérti az érintettek emberi

⁴⁰³ Pap (2004): i. m. 294.

⁴⁰⁴ NAV tv. 35/C. § (1) bekezdés.

⁴⁰⁵ 65/2003. (XII. 18.) ABH.

méltósághoz való abszolút jogát.⁴⁰⁶ A harmadik ízben benyújtott indítvány tartalma szerint azzal, hogy az intézkedés jogszerűsége főszabályként nem vonható kétségbe, „sérül a véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos elve”.⁴⁰⁷

Az AB mindhárom indítványt megalapozatlannak találta. A testület 2003-as döntésében – amelyre a későbbiekben is rendre visszatul – elvi élel megállapította:

„ahhoz, hogy az ország belső rendje és közbiztonsága rendészeti eszközökkel eredményesen védhető legyen, az e felett őrködő szervezet számára hatékony eszközöket kell törvényben biztosítani. [...] az intézkedés jogszerűségének feltételezése tehát nem más, mint egyfajta törvényes vélelem, amely viszont utólagos ellenbizonyítással megdönthető és ezáltal orvosolható.”⁴⁰⁸

A véleménynyilvánítás szabadságát illetően pedig az AB úgy indokolt, hogy valójában ez a kitétel mindössze arra utal, hogy az intézkedésnek mindenki köteles magát alávetni, köteles az utasításoknak engedelmeskedni, függetlenül attól, hogy az intézkedést jogszerűnek tartja, vagy nem. „Az intézkedés jogszerűségének vitatásával nem lehet az intézkedés végrehajtását megakadályozni. [...] A sérelmezett rendelkezés a szabad véleménynyilvánítást azonban nem tiltja meg”,⁴⁰⁹ a törvényalkotó mindössze azt nem kívánja megengedi, hogy valaki pusztán a jogszerűség kétségbevonásával akadályozza a hatóság azonnali cselekvését.

Az intézkedések jogszerűsége tehát egy törvényes vélelem, amely viszont nem abszolút értékű. Hiszen a jogszerűség utólagosan a panasz eljárás során kétségbevonható, végső soron pedig a független bíróság elé vihető. A Legfelsőbb Bíróság korábbi döntésében leszögezte, hogy az állampolgár az intézkedéssel szembeni panasz megtételével fejezheti ki egyet nem értését az őt érintő intézkedéssel szemben, azonban a helyszínen – ellenszegülésével – nem bírálhatja felül az intézkedés jogszerűségét; a felszólításnak egyet nem értése esetén is köteles eleget tenni.⁴¹⁰ E megállapítással csaknem azonos álláspontra helyezkedett az Emberi Jogok Európai Bírósága is a *Barta Sophie kontra Magyarország* ügyben. A nemzetközi bíróság ítéletében megjegyzi:

„A Bíróság felhívja a figyelmet arra a tényre, hogy a kérelmező elmulasztotta saját magatartásának kritikai értékelését akkor, amikor azon egyszerű kötelezettséggel találta magát szemben, hogy eleget tegyen a rendészeti szervek egyik tagja által hozzá intézett törvényes felszólításnak – ez a kötelezettség egy demokratikus társadalomban az általános állampolgári kötelezettségek része. Ezek a körülmények erősen a kérelmező ellen szólnak”.⁴¹¹

Az AB korábban hivatkozott megállapítását figyelembe véve ugyanakkor leszögezhetjük, hogy az intézkedés jogszerűségének szóbeli vitatása még nem törvénysértő.

⁴⁰⁶ 9/2004. (III. 30.) ABH.

⁴⁰⁷ 44/2004. (XI. 23.) ABH.

⁴⁰⁸ 65/2003. (XII. 18.) ABH.

⁴⁰⁹ 44/2004. (XI. 23.) ABH.

⁴¹⁰ BH2009. 382.

⁴¹¹ 26137/04. EJEB.

Az intézkedéssel szembeni ellenállás – Rtv.-ben rögzített – jogszerű esetét a Kúria egyik büntető elvi döntésében szintén összegezte. Eszerint:

„A bírói gyakorlat ide vonatkozóan több évtizedes döntéseket tartalmaz, amelynek lényege a következő: »akkor nem jogszerű a hivatalos személy eljárása, ha minden mérlegelés szükségessége nélkül és félreismerhetetlenül kétséget kizáró határozottsággal jogszerűtlennek mutatkozik« (BJD 4935., BJD 4937., BJD 6039).”⁴¹²

A Kúria döntésében egy rendkívül fontos értelmezési szempontra hívja fel a figyelmet. Nevezetesen arra, hogy az intézkedéssel szembeni együttműködés megtagadása csakis akkor fogadható el, ha az állampolgár felismerése az egyértelmű jogszerűtlenségre vonatkozik. A vizsgált törvényhely ugyanis azt mondja ki, hogy az intézkedés jogszerűsége csak akkor vonható kétségbe, ha annak jogszerűtlensége mérlegelés nélkül, kétséget kizáróan megállapítható, és nem akkor, ha annak jogszerűsége kétség nélkül megállapítható.⁴¹³ A jogszerűséget kérdésessé tevő körülmények még nem jelentik azt, hogy az intézkedés kétségtelenül jogszerűtlen. A panasz intézménye, illetve a bírósági eljárás hosszú folyamata épp arra szolgál, hogy a jogszerűség szempontjából nem egyértelmű kérdésekben állást lehessen foglalni. Ehhez viszont egyrészt kellő jogi ismeret, képzettség, másrészt pedig relatíve hosszú idő szükséges. Értelemszerűen egy intézkedési szituációban legalább az egyik feltétel – a hosszú elemzési idő – nem biztosított az érintett számára. Az alapvető jogok biztosa korábbi eljárása alkalmával szintén arra az álláspontra helyezkedett, hogy a törvény e rendelkezése kategorikus, és az állampolgárok számára nagyon szűk körben teszi lehetővé az intézkedéssel szembeni vonakodást. Megkívánja az utasításnak való engedelmisséget még azokban az esetekben is, amikor az intézkedés jogszerűsége kétséges.⁴¹⁴ Fontos szempont e körben továbbá az is, hogy a jogszerűséget kétségessé tevő anyagi, eljárási szabályszegések, illetve az intézkedés alapjául szolgáló körülmények téves mérlegelése a hatóság részéről még nem alapozza meg az állampolgár törvényes ellenállását.⁴¹⁵ Mi több, az intézkedés egyes részeinek jogellenessége sem vezet szükségszerűen ugyanazon intézkedés más részcsелеkményei jogszerűtlenségéhez. A Fővárosi Bíróság korábbi ítéletének indokolásában kifejtette: „Önmagában az a körülmény, hogy valakivel szemben esetlegesen jogellenesen alkalmazzák a testi kényszert, még nem eredményezi azt, hogy az ugyanazon intézkedés során megvalósított ruházat-átvizsgálás is jogszerűtlen lesz, mindez fordítva is igaz.”⁴¹⁶ Az állampolgár tehát, ahogyan arra Mészáros Róza is utal, „nem mérlegelheti, hogy a hivatalos személy eljárása az anyagi jogi rendelkezések szerint jogszerű-e, és nem szegülhet szembe jogszerűen a hivatalos személy alakilag szabályszerű intézkedésével”.⁴¹⁷ Mindezek alapján

⁴¹² 30/2012. BED.

⁴¹³ BH2014. 255.

⁴¹⁴ 553/2000. OBH.

⁴¹⁵ 31/2015. (XI. 18.) ABH; B.23209/2014/75. PKKB.

⁴¹⁶ K32733/2010/5. FB.

⁴¹⁷ Mészáros Róza: A hivatalos személy elleni erőszak megítélése a bírói gyakorlatban. *Magyar Rendészet*, 15. (2015), 3. 174.

már most kijelenthető, hogy a kétséget kizáró, mérlegelést nem igénylő jogellenesség megállapítása korántsem egyszerű feladat.

A kialakult bírói gyakorlat szerint az intézkedés kétséget kizáró jogszerűtlenségének megállapítását az sem alapozza meg, ha az intézkedés egy jogszerűtlen alapintézkedés (például végrehajtást elrendelő határozat, elfogatóparancs) alapján történik. Természetesen a hatóság tagjától általában elvárható, hogy eljárása során lehetőségeihez mérten, a teljesség igényére törekedve tisztázza az intézkedésre okot adó körülményeket. Amennyiben viszont az alapintézkedés jogsértő jellege nem nyilvánvaló, az a rendészeti intézkedés jogszerűségét sem befolyásolja, mivel a jogszerűtlenséget az intézkedő még az elvárható körülmétekintés mellett sem ismerheti fel. Ebben az esetben tehát az alapintézkedés jogszerűtlenségétől vagy jogszerűségétől függetlenül a rendészeti intézkedésnek, illetőleg a pénzügyőri felszólításnak az állampolgár köteles eleget tenni.⁴¹⁸ Egy alapintézkedés jogszerűtlen vélelmére hivatkozva az ellenállás még abban az esetben sem lesz törvényes, ha az alapintézkedés jogsértő jellegét később, részletes bizonyítási eljárás lefolytatását követően a bíróság is megállapítja. Az érintettnek ugyanis az adott helyen és időben kell megállapítania az intézkedés kétséget kizáró jogellenességét, ami a gyakorlatban fel sem merülhet, miután az alapintézkedésről is csak hosszas eljárást követően, utólag dönt a bíróság.⁴¹⁹

Álláspontom szerint a bíróság hivatkozott döntése a jogsértő parancs (vezetői utasítás) alapján végrehajtott intézkedések esetében is irányadó. A pénzügyőri állomány tagja ugyanis szolgálatteljesítése során – a bűncselekményt megvalósító magatartás kivételével – köteles végrehajtani a szolgálati előjárójának parancsát, felettesének rendelkezését.⁴²⁰ A kiadott parancs kötelező végrehajtása szempontjából pedig lényegtelen, hogy az érintettnek mi a szubjektív megítélése, magánvéleménye az utasítással kapcsolatban.⁴²¹ A pénzügyőri állomány tagjának a felettese utasításait illetően nincs mérlegelési jogköre. Mi több e tekintetben még az sem releváns, hogy az intézkedő esetleg felismeri a kiadott utasítás jogsértő jellegét, hiszen a törvény rendelkezései szerint – a parancsot adó felettes figyelemztetése mellett – még ilyen esetben is köteles az utasítást végrehajtani.⁴²²

⁴¹⁸ Kfv.III.37082/2015/7. Kúria.

⁴¹⁹ P.24940/2011.27. FTSZ.

⁴²⁰ NAV Szj. tv. 83. § (1)–(2) bekezdés.

⁴²¹ Mfv.10218/2019/3. Kúria.

⁴²² Szj. tv. 83. § (3) bekezdés.

Egy korábbi eljárása során az AB részletesen vizsgálta a jogellenes parancs és intézkedés végrehajtásának kötelezettségére vonatkozó törvényi rendelkezés alkotmányosságát. Az AB döntése szerint: „a jogellenes parancs és intézkedés végrehajtásának kötelezettsége, ami a civil szférában nyilván nem állná ki az alkotmányosság próbáját, önmagában, további vizsgálat nélkül nem tekinthető az Alkotmányba ütközőnek. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy ez nem menti fel a törvényhozót az alól a követelmény alól, hogy csak a fegyveres szervek sajátos feladatai által feltétlenül indokolt mértékben térjen el a jogállamiságnak attól az alapvető követelményétől, hogy mindenki jogtisztelő, tehát jogszabályszerű magatartást köteles tanúsítani. Ennek folytán azt, hogy a jogellenes parancs és intézkedés végrehajtásának a kötelezettségre vonatkozó törvényi előírás alkotmányosan indokolható-e, egyrészt azon céloknak, melyeket e kötelezettség hivatott érvényre juttatni, másrészt a jogállamiság által megtestesített értékeknek az egybevetése alapján kell megítélni. [...] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogellenes parancs és intézkedés végrehajtására

A vizsgálat tárgyává tett bírósági döntések alapján az is megállapítható, hogy a rendészeti intézkedésekkel szembeni törvényes ellenállást a folyamatban lévő jogvitákra sem lehet alapítani. Mindez azt jelenti, hogy az intézkedések jogszerűségét a fennálló tények és nem pedig a fennálló polgári jogi és egyéb természetű jogvita tükrében kell vizsgálni.⁴²³ A rendészeti szerv tagjának – kellő körülmétek mellett – csakis a ténylegesen fennálló helyzetet, tényeket értékelve kell döntenie az intézkedés alkalmazásáról. Senki nem minősítheti kétséget kizáróan jogszerűtlennek az intézkedést olyan tényre hivatkozva, amelynek eldöntése egyébként a polgári, közigazgatási bíróság vagy más szerv hatáskörébe tartozik.

Miként annak sincs különösebb jelentősége, hogy az intézkedés alá vont, illetve más személy hogyan vélekedik az adott helyzetről. Ezzel kapcsolatban a bíróság és az alapvető jogok biztosa is több esetben kifejtette álláspontját. Ez utóbbi szerint az a körülmény, hogy az intézkedés alá vont személy az intézkedéssel nem ért egyet, még nem alapozza meg az intézkedés jogszerűtlenségét.⁴²⁴ A Központi Kerületi Bíróság korábbi ítéletében szintén arra hivatkozott, hogy az intézkedés alá vont személy azon meggyőződése, miszerint nem csinált semmit – ezért nem indokolt vele szemben az intézkedés –, még nem biztosít számára törvényes lehetőséget az ellenállásra. Ha ugyanis egy intézkedés jogszerűségéről való döntés azon múlna, hogy az, akivel szemben intézkednek úgy nyilatkozik-e ott a helyszínen, hogy csinált-e valamit, úgy jó eséllyel egyetlen intézkedés sem lenne jogszerű. „Nyilvánvaló, hogy a jogszerűség megítélése körében nem annak van jelentősége, hogy akit intézkedés alá vontak, az miként nyilatkozik »ártatlanságáról«” – áll a bíróság indokolásában.⁴²⁵

Az intézkedések jogszerűségének, illetve jogszerűtlenségének megítélésekor azt is szükséges mérlegelni, hogy az intézkedő megalapozottan jutott-e arra a következtetésre, hogy az adott helyzetben intézkedési kötelezettsége áll fenn. Amennyiben az intézkedési kötelezettséget valamilyen objektív körülmény (például bejelentés, bűncselekmény elkövetésére utaló jel, jogsértés gyanúját felvető magatartás) is alátámasztja, úgy az intézkedés jogszerűségét nem lehet vitatni.⁴²⁶ A jogszerű intézkedés alkalmazásának szükségességére a rendészeti szerv tagja egyébiránt akkor is okkal következtethet, ha az érintett személy nem aktív magatartással, hanem passzív módon áll ellen az intézkedést megelőző

vonatkozó kötelezettség alapvető alkotmányos kérdés, mert a demokratikus jogállamiságból következő jogkövetési kötelezettség alól enged teret kivételnek. Mint fentebb rámutatott, az Alkotmánybíróság csak akkor tartja alkotmányosnak a jogszabályellenes parancs vagy intézkedés teljesítésére kötelezést, ha ezt alapvető alkotmányos értékek (például az ország védelme) indokolják” [8/2004. (III. 25.) ABH]. Az AB hivatkozott véleménye nem feltétlenül alkalmas a kritikai észrevételek mellőzésére. Egyrészt mert a benne foglalt mérlegelési jog könnyen nyithat kiskaput az önkény felé. Másrészt a döntés azt az alkotmányos vélelmet vetíti elő, miszerint a jogellenességre felhívó parancs szükségképpen egy magasabb szintű alkotmányos érték védelmében történik, miközben a gyakorlat ennél jóval sokszínűbb élethelyzetekben realizálódik.

⁴²³ EBH2010. 2271.

⁴²⁴ 3466/1999. OBH.

⁴²⁵ B.23209/2014/75. PKKB.

⁴²⁶ BH2014. 231; Kfv.37757/2013/6. Kúria.

felszólításnak.⁴²⁷ A Fővárosi Törvényszék korábbi ítéletében helytállóan mutatott rá arra, hogy – a törvénysértés gyanújára okot adó körülmény fennállása mellett – nyilvánvalóan nem elegendő az intézkedéssel szembeni jogszerű ellenszegüléshez az érintett személyeknek a jogsértés tényét letagadó egybehangzó nyilatkozata.⁴²⁸

A vizsgált bírósági ítéletek alapján megállapítható továbbá az is, hogy a NAV tv. 35/C. § (1) bekezdésében foglaltak alkalmazásakor esetenként az intézkedés alá vont személy helyzetértékelését befolyásoló objektív körülményeknek is fontos szerepe lehet. Természetes módon az együttműködéshez az intézkedés alá vont személynek mindenekelőtt tisztában kell lennie azzal, hogy vele szemben hatósági fellépés történik, amelyben főszabály szerint együttműködni köteles. E körülmény tisztázásának elmulasztásával az állampolgár jó okkal fejthet ki ellenállást. A Fővárosi Bíróság korábbi ítéletében ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy az intézkedés hatósági jellegének felismerése kapcsán az intézkedés alá vont személyeknek is az adott körülményekhez mért, kellő körültekintéssel szükséges eljárniuk. A bíróság álláspontja szerint az intézkedéssel érintett személy ugyanis nem tagadhatja meg az együttműködést az intézkedés jogszerűtlen jellegére hivatkozva abban az esetben, ha az azt megelőző hatósági felszólításokat az adott körülmények között észlelnie kellett, s annak tudatában – megfelelő szándék mellett – lehetősége lett volna jogkövető módon cselekedni.⁴²⁹

Az eddigieket figyelembe véve mindenben helytállónak tűnik az alapvető jogok biztosának azon megállapítása, miszerint a törvény az állampolgárok számára csak nagyon szűk körben teszi lehetővé az intézkedéssel szembeni ellenszegülést. Szász Anna úgy véli, hogy civil, laikus állampolgárként nem is tudunk meghatározni olyan konkrét esetet, amikor kétséget kizáró határozottsággal felismerhetjük az intézkedés jogszerűtlenségét.⁴³⁰ Habár minden élethelyzetet lefedő, egzakt kategóriát valóban nehéz alkotni, a kétségtelenül jogszerűtlennek minősülő intézkedések megítéléséhez a joggyakorlat és a tudományos irodalom – az eddigieken túl is – biztosít elvi kapaszkodókat.

Klimászné Mikes Eszter szerint a jogszerűtlenséget akkor lehet mérlegelés nélkül megállapítani, ha az még a kívülállók számára is egyértelműen érzékelhető.⁴³¹ Ez a vélekedés azonban egyértelműen ellentmond a Kúria álláspontjának, amely szerint az „intézkedés jogszerűségének vagy jogszerűtlenségének megállapítása nem az intézkedés alá vont személy, vagy más jelen lévő állampolgár feladata”.⁴³² Kétség sem férhet hozzá ugyanakkor, hogy az egyértelmű jogszerűtlenség megállapításához valamiféle durva, kirívó hatósági magatartás szükséges. Mindezt alátámasztja a Fővárosi Törvényszék egyik korábbi döntése is. A bíróság a tárgyügyben hozott ítéletének indokolása során kifejtette, hogy a rendészeti szerv tagjai minden kétséget kizáróan visszaélészerűen, jogellenesen

⁴²⁷ Pf.20306/2015/4. FIT.

⁴²⁸ P.23980/2008/16. FTSZ.

⁴²⁹ P.22212/2007/9. FB.

⁴³⁰ Szász Anna: A Magyar Helsinki Bizottság. *Esély*, 12. (2001), 5. 69–80.

⁴³¹ Klimászné Mikes Eszter: A végrehajtási eljárással kapcsolatban felmerülő büntetőjogi kérdések. *Jogi-forum.hu*, 2014. szeptember.

⁴³² 30/2012. BED.

intézkedtek (igazoltattak) azért, hogy az érintett személyek ne tudják kinyilvánítani véleményüket. Ezzel együtt a bíróság amellett foglalt állást, hogy az intézkedés jogszerűtlensége a helyszínen mérlegelés nélkül, kétséget kizáróan nem volt megállapítható, tekintettel arra, hogy az érintetteket a hatóság tagjai pusztán igazoltatták, és semmilyen durva, kirívó, nyilvánvalóan jogszerűtlen lépést nem tettek az irányukban.⁴³³ Fontos értelmezési támpontot nyújt a tárgyalta kérdésben a Pesti Központi Kerületi Bíróság határozatának indokolása is. Ítéletében a bíróság az alábbiakat szögezte le:

„a jogszerűtlenség »zsinórmértékének« megállapításával szolgál az az egyértelmű bírói gyakorlat is, amely szerint csak akkor lehet büntetlen a hivatalos személy intézkedésével való szembeszegülés, ha a hivatalos személy eljárása oly mértékben jogszerűtlen, hogy arra az intézkedés folytatása esetén a hivatalos személy elleni erőszak tényállással védett közérdeknel nagyobb érdek szenvedne sérelmet, egyben pedig a sértett jogai vagy jogos érdekei oly mértékben sérülnek, hogy azzal szemben már a jogos védelem feltételei is fennállnának”.⁴³⁴

E szerint tehát a kétséget kizáró jogszerűtlenség megállapítását az olyan hatósági magatartás alapozhatja meg, amely egyfelől súlyos társadalmi veszéllyel fenyeget, másfelől pedig az érintettet jogos védelmi helyzetbe hozza.

Ezzel összefüggésben jegyzi meg Ujvári, hogy az olyan közhivatalnok ellen, aki a hivatalos eljárása során bárkit jogtalanul bántalmaz, helye van a jogos védelem megállapításának, azaz elfogadható és jogszerű az ilyen eljárással szembeni ellenszegülés.⁴³⁵ Ennek okszerűségét az AB abban látta, hogy a hatósági fellépés jogellenességével megszűnik a hivatalos személy büntetőjogi védelme, miután a törvényi tényállás egyik releváns eleme, a hivatalos személy jogszerű eljárása hiányzik. Ennek hiányában pedig a „civil” személy magatartása nem valósít meg bűncselekményt.⁴³⁶ Álláspontom szerint viszont ebben az esetben is feltételeznünk kell a jogtalanság mérlegelés nélkül történő megállapíthatóságát; vagyis kétséget kizáró felismeréssel kell rendelkeznie az ellenszegülőnek arról, hogy a vele szemben alkalmazott erőszak jogellenes, és nem pedig csak egy szakszerűtlenül kivitelezett kényszerítőeszköz-használatról van szó. A kényszerítő eszköz szakszerűtlen alkalmazása ugyanis önmagában nem alapoz meg súlyos, büntetőjogi felelősséget az intézkedő részéről.⁴³⁷ A kialakult bírói gyakorlat értékeléséből arra a következtetésre juthatunk, hogy a rendészeti intézkedések során alkalmazott erőszak különösen azokban az esetekben mutatkozik jogszerűtlennek, amikor az vallomás kikényszerítésére szolgál;⁴³⁸ amikor a kényszerít jogellenesen, az alapvető követelmények (arányosság, szükségszerűség) határait meghaladva alkalmazzák – kiváltképp, ha az érin-

⁴³³ P.24279/2012/16. FTSZ.

⁴³⁴ B.23209/2014/75. PKKB.

⁴³⁵ Ujvári Ákos: *A jogos védelem megítélésének elvi és gyakorlati kérdései*. Disszertáció, kézirat. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Doktori Iskola, 2008.

⁴³⁶ 1188/B/1995. ABH.

⁴³⁷ Kbf.69/2018/6. FIT.

⁴³⁸ Kbf.20/2019/7. FIT.

tett fizikai ellenállást nem is tanúsít,⁴³⁹ vagy amikor az erőszakot pusztá felindulásból, bosszúból, büntető jelleggel alkalmazzák.⁴⁴⁰

A NAV foglalkoztatottjainak jogviszonyáról szóló törvény kiköti, hogy a foglalkoztatott köteles az előírt helyen és időben, munkára képes állapotban megjelenni, illetve munkaideje alatt munkára képes állapotát megőrizni. A pénzügyőr továbbá köteles a munkaképes állapot megállapítása érdekében a befolyásoltság kiszűrése céljából az alkohol, a kábítószer vagy pszichotróp anyag fogyasztásának ellenőrzését célzó, külön miniszteri rendeletben meghatározott szabályok szerinti, műtétnek nem minősülő invazív vizsgálatnak is alávetnie magát.⁴⁴¹ A pénzügyőr jogszerű intézkedést tehát csak szolgálatra és intézkedésre alkalmas állapotban végezhet, amely követelményt a NAV tv. egyébként még a szolgálaton kívüli pénzügyőr esetében is előírja.⁴⁴² Mindebből okszerűen következik, hogy az intézkedés jogszerűségét kizárja, ha az intézkedő alkohol vagy más szer befolyása alatt áll. A Kaposvári Törvényszék büntetőügyben hozott korábbi határozatának indokolásában erre vonatkozóan kategorikusan megállapította, hogy az intézkedéseket érintő együttműködési kötelezettség alól kivételt jelentenek azok a nyilvánvaló jogszerűtlenségről árulkodó egyértelmű esetek, amikor például az intézkedő szemmel láthatóan ittas.⁴⁴³ Az intézkedő pénzügyőr alkoholtól vagy más tudatmódosító szertől való szemmel látható befolyásoltsága tehát az állampolgár részéről megalapozza az intézkedéssel szembeni jogszerű ellenállást.

Végezetül e kivételes szabály kapcsán elengedhetetlen, hogy utaljunk a törvényalkotó álláspontjára is. Habár az eddig vizsgált bírói döntések egyike sem mutat rá közvetlenül, nyilvánvaló azoknak az intézkedéseknek a jogszerűtlensége is, amelyek bűncselekmény elkövetésére vagy az intézkedés alá vont személy részéről önmaga közvetlen veszélyeztetésére hívnak fel. Az Rtv.-nek a NAV tv. előírásaival szó szerint megegyező kivételes szabálya kapcsán a törvényalkotó indokolásában nem is mulasztja el hangsúlyozni: „Értelemszerűen megtagadható azonban a rendőri utasítás teljesítése, ha azzal nyilvánvalóan bűncselekmény valósulna meg, illetőleg ha az az érintett életét vagy testi épségét súlyosan és közvetlenül veszélyezteti.”⁴⁴⁴

Az intézkedés minden kétséget kizáró jogszerűtlenségének megállapítása a helyszínen valóban nem egyszerű feladat, hiszen a mérlegelés során számos szempontot figyelembe kell venni. Álláspontom szerint azonban a törvény e kivételes szabályának gyakorlati alkalmazásában a legnagyobb akadályt az jelenti, hogy ezekben az intézkedési helyzetekben az érintett személy aligha tudja ellenállásával kivonni magát a jogszerűtlen hatósági fellépés alól, hiszen épp a kétségtelenül jogszerűtlen intézkedés kirívó, lenyűgöző és általában erőszakos jellege az, ami mindezt kizárja.

⁴³⁹ Kbf.69/2018/6. FIT; Kb.89/2018/7. FTSZ; BH 1997. 517.

⁴⁴⁰ Kb.78/2018/46.; Kb.89/2018/7. FTSZ.

⁴⁴¹ NAV Szj. tv. 80. § (1)–(2) bekezdés.

⁴⁴² NAV tv. 36/L. § (3) bekezdés.

⁴⁴³ Bf.106/2014/41. KTSZ.

⁴⁴⁴ Az Rtv. 19. §-ához fűzött részletes indokolás.

2. táblázat: Az intézkedés kétséget kizáró jogszerűtlenségének értékelésével kapcsolatos szempontok a joggyakorlatban

Az intézkedés jogszerűségének állampolgári vitatásával kapcsolatos főbb szempontok	Hivatkozott jogértelmezés forrása
Az intézkedés jogszerűsége alapesetben utólagosan, panasz-, illetve bírósági eljárás során vitatható.	65/2003. (XII. 18.) ABH BH2009. 382.
A jogszerűség szóban vitatható, azonban ezzel az intézkedés végrehajtását nem lehet akadályozni.	44/2004. (XI. 23.) ABH
Az intézkedéssel szembeni ellenszegülést kizárólag a jogszerűtlenség egyértelmű megállapítása alapozza meg; a jogszerűség kétséges jellege még nem.	30/2012. BED BH2014. 255 553/2000. OBH
A jogszerűtlenségnek félreismerhetetlennek és mérlegelés nélkül megállapíthatónak kell lennie.	30/2012. BED
Az intézkedés során elkövetett kisebb anyagi, eljárási szabályszegések, illetve a körülmények hatóság általi téves mérlegelése még nem teszi jogszerűvé az érintett személy ellenállását.	31/2015. (XI. 18.) ABH B.23209/2014/75. PKKB
Egy nem nyilvánvalóan jogsértő alapintézkedéshez kapcsolódó rendészeti intézkedés attól nem lesz jogszerűtlen, hogy az alapintézkedés esetleg jogsértő.	Kfv.III.37082/2015/7. Kúria
Az intézkedés jogszerűségét a fennálló tények, nem pedig a fennálló polgári jogi és egyéb jogvita tükrében kell vizsgálni.	EBH2010. 2271
Az intézkedés alá vont személy egyet nem értése, illetve az intézkedés indokoltságának vitatása még nem jelenti azt, hogy az intézkedés kétséget kizáróan jogszerűtlen, s hogy így azzal szemben az ellenállásnak helye van.	B.23209/2014/75. PKKB 3466/1999. OBH
Az intézkedés jogszerűsége különösen azokban az esetekben nem vitatható, amikor az intézkedési kötelezettséget valamilyen objektív körülmény is alátámasztja.	BH2014. 231 Kfv.II.37757/2013/6. Kúria
A kétséget kizáró jogszerűtlenség megállapításához valamilyen kirívó, durva cselekmény szükséges a hatóság részéről.	P.24279/2012/16. FTSZ
A kétséget kizáró jogszerűtlenség megállapítását az olyan hatósági magatartás alapozhatja meg, amely egyfelől súlyos társadalmi veszéllyel fenyeget, másfelől pedig az érintettet jogos védelmi helyzetbe hozza.	B.23209/2014/75. PKKB
Minden kétséget kizáróan megállapítható az intézkedés jogszerűtlensége, ha az intézkedő rendőr szemmel láthatóan ittas.	Bf.106/2014/41. KTSZ
A bírói ítéletekben nem szereplő további jogértelmezések	
Kétséget kizáróan jogszerűtlen az az intézkedés, amelynek teljesítésével nyilvánvalóan bűncselekmény valósulna meg, illetőleg ha az az érintett életét vagy testi épségét súlyosan és közvetlenül veszélyezteti.	Az Rtv. 19. §-ához fűzött részletes indokolás

Forrás: a szerző szerkesztése

Az intézkedések panaszjog általi kontrollját kifejező általános rendelkezések

Alaptétel, hogy a közigazgatás társadalmi rendeltetése a közérdekek szavatolásán nyugszik. A közérdek teljesülése adja a közigazgatási – úgyszintén a rendészeti igazgatási – cselekvések lényegét. Linder szerint: „A közfeladat ellátása közérdekből történik, és ennek az állami akarat által deklarált értékrendnek a feladathoz kapcsolódó minden résztvevőben kifejezésre kell jutnia.”⁴⁴⁵ Egy jogállamban a közigazgatás motorját

⁴⁴⁵ Linder (2018): i. m. 23.

tehát a köz érdekeinek szolgálata hajtja, amely egyúttal magában foglalja azt az elvárást is, hogy a közigazgatási hatalom gyakorlása ne lehessen mindenható és kontroll nélküli. Szemléletesen fogalmaz ezzel kapcsolatban Békés Imre az egyik vele készült interjújában, amikor megjegyzi: „Az államok nem arra vállalnak kötelezettséget, hogy az állampolgárok egymással szemben nem fognak bántó módon fellépni, hanem hogy az állam nem fog polgáraival szemben bizonyos jogsértéseket elkövetni.”⁴⁴⁶ A szakirodalom az alapjogok érvényesülésének e kettősségét az egyének egymás közötti magánjogi kapcsolataiban az emberi jogok *horizontális hatásaként* míg az állam és az egyén viszonyában e jogok *vertikális hatásaként* definiálja.⁴⁴⁷ Az állam tehát elsősorban a közte és polgárai között kialakuló viszony rendezett és a jogállamiság elveinek megfelelő voltát felelős biztosítani. Ebben a viszonyban mindkét fél jogok illetik meg, és kötelezettségek terhelik. Sok esetben az egyik fél jogainak védelmét a másik fél kötelezettségei hivatottak biztosítani.

Az állam ilyen kivételes jogának kell tekintenünk azt, hogy az állam képviselőjében és a törvények nevében eljáró rendészeti dolgozók esetenként korlátozhatják az állampolgárok különböző alapjogait. A rendészeti intézkedések során alkalmazott alapjog-korlátozás – miként már említettük – elengedhetetlen ahhoz, hogy a rendészeti szervek az ország belső rendjét és közbiztonságát megfelelő eszközök birtokában szavatolni tudják.⁴⁴⁸ Az alapjogokba történő beavatkozás ugyanakkor egyértelmű garanciákat is megkövetel.⁴⁴⁹ A jogalkotónak ezért kötelessége olyan eszközt biztosítani, amellyel a rendészeti intézkedések vélelmezett jogszerűsége megdönthető, és ezáltal orvosolható. A rendészeti szervek ágazati jogszabályaiban meghatározott panaszjog – mint jogorvoslati eszköz – éppen ezt szolgálja.

A rendészeti intézkedésekkel szemben benyújtható panasz egy különlegesnek mondható, egyedi jogorvoslati intézmény, amelynek részletszabályait szintén az ágazati törvény, egyebekben pedig az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény határozza meg.⁴⁵⁰ Ez a pénzügyőri intézkedések esetében sincs másként.⁴⁵¹ A jogalkotó mindenki számára panaszjogot biztosít, akinek jogát, jogos érdekét a pénzügyőri intézkedés megsértette.⁴⁵² Kivételt képeznek ez alól azok az intézkedések, amelyek esetében úgynevezett *kizáró panaszjogi szabályok* érvényesülnek (lásd bővebben később). Ezeknél az intézkedéseknél közvetlen módon a panaszjog nem érvényesíthető. Vagy azért, mert az intézkedések alapvető jellege (például a titkosság) okán a panaszjog alkalmazásának lehetősége fogalmilag kizárt, vagy azért, mert a panaszjog más intézkedéseken keresztül, indirekt módon érvényesíthető. Tekintve, hogy az intézkedéseket az azonnaliság jellemzi, főszabályként a jogszerűséget nem lehet kétségbe vonni, így a panasz-

⁴⁴⁶ László Ágnes: Négyszemközt Békés Imre jogprofesszorral, az Emberi Jogok Európai Bizottsága tagjával – „Az emberi jogok nem emberi igazságok”. *Magyar Hírlap*, 32. (1999), 25. 8.

⁴⁴⁷ Halmai-Tóth (2003): i. m.

⁴⁴⁸ 65/2003. (XII. 18.) ABH.

⁴⁴⁹ 53/2009. (V. 6.) ABH.

⁴⁵⁰ Balla (2015b): i. m.

⁴⁵¹ NAV tv. 35/F. § (2) bekezdés.

⁴⁵² NAV tv. 35/F. § (1) bekezdés.

jog gyakorlása sincs azokra halasztó hatállyal.⁴⁵³ Egyfelől ezért mondhatjuk azt, hogy az intézkedésekkel szemben benyújtott panasz kizárólag a hatósági működés utólagos kontrolljára ad lehetőséget. Másfelől pedig egyes szerzők éppen emiatt berzenkednek a panasz intézményének jogorvoslatként történő minősítésétől is. „Az intézkedés természetéből eredően az »utólagos jogorvoslat« a szó valódi értelmében nem jogorvoslat: ami megtörtént, végrehajtatott, azon már nincs reparálni való, a közigazgatási szerv, illetve a bíróság legfeljebb kimondhatja annak törvénytörő voltát, s aztán különböző eljárások keretében lehet dönten a felelősségre vonás felől” – magyarázza Kántás Péter egy korábbi tanulmányában.⁴⁵⁴

A panasz benyújtására nyitva álló határidőt (8 nap), illetve a panaszjog érvényesítésének helyszínét szintén a NAV tv. határozza meg.⁴⁵⁵ A panasz jogintézményének dogmatikai sajátossága, hogy az intézkedés jogorvoslására irányuló kérelem alapján elsőfokú eljárás indul.⁴⁵⁶ Az elsőfokú döntés meghozatalára a szervnek 15 napja van, amellyel szemben az érintett fellebbezést nyújthat be a felettes szervnek címezve.⁴⁵⁷ Ilyen esetben a döntést hozó szerv még visszavonhatja, módosíthatja, kijavíthatja vagy kiegészítheti korábbi határozatát.⁴⁵⁸ A fellebbezés elbírálására, a döntés tartalmára vonatkozó előírásokat úgyszintén a NAV tv. szabályozza⁴⁵⁹ valamint a határozat közlésével kapcsolatos szabályok.⁴⁶⁰

A sérelmezett intézkedést elbíráló első- és másodfokú határozatok további vitatása esetében végső soron bírósági kontrollnak van helye.⁴⁶¹ Ilyenkor a hatóság határozatát közigazgatási perben a panasz előterjesztésére jogosult személy támadhatja meg.⁴⁶²

Összefoglalás

A pénzügyőri intézkedések szükségszerűen az állampolgárok alapvető jogainak korlátozásával járnak; éppen ezért alkotmányos elvárás, hogy azokat csak komoly garanciákkal övezetten hajthassák végre.⁴⁶³ A NAV tv. megalkotásakor a jogalkotó kialakította azokat az általános érvényű szabályokat, amelyek minden pénzügyőri intézkedést ugyanolyan formában kötnek, s biztosítják ezt az alkotmányos garanciát. E szabályokat nevezzük összefoglalóan a pénzügyőri intézkedésekre vonatkozó *általános rendelkezéseknek*. Az általános rendelkezések körében elsősorban olyan alapvető normák jelennek meg,

⁴⁵³ NAV tv. 35/F. § (1) bekezdés.

⁴⁵⁴ Kántás (1997): i. m. 21.

⁴⁵⁵ NAV tv. 35/F. § (3) bekezdés.

⁴⁵⁶ Szilvásy (2019): i. m.

⁴⁵⁷ NAV tv. 35/F. § (4) bekezdés.

⁴⁵⁸ NAV tv. 35/F. § (5) bekezdés.

⁴⁵⁹ NAV tv. 35/F. § (6) bekezdés.

⁴⁶⁰ NAV tv. 35/F. § (7) bekezdés.

⁴⁶¹ 65/2003. (XII. 18.) ABH.

⁴⁶² NAV tv. 35/F. § (8) bekezdés.

⁴⁶³ Szilvásy (2019): i. m.

amelyek biztosítják a jog uralmának érvényesülését, valamint azt, hogy a pénzügyőri intézkedések ne válhassanak az önkény és a parttalan hatalomgyakorlás eszközeivé.

Az általános rendelkezések részletes elemzése alapján a jogszerű pénzügyőri intézkedések mindegyikéről általában elmondható, hogy

1. *törvény alá rendelt*, minthogy azok tartalmát törvényi szintű norma kell hogy meghatározza;
2. *objektív*, minthogy minden intézkedés végrehajtása során a jogalkotó megköveteli a pártatlan, részlelhajlástól mentes hatósági magatartást;
3. *célhoz kötött*, minthogy azok kizárólag a jogszabályban meghatározott célok elérése érdekében alkalmazhatók;
4. *különleges személyzet által érvényesített*, minthogy azok alkalmazására csakis a pénzügyőri állomány kiképzett tagja jogosult;
5. *kikényszeríthető*, minthogy azok végrehajtását a pénzügyőr a törvény rendelkezései szerint fizikai erőszakkal (kényszerítő eszközök alkalmazásával) is kikényszerítheti;
6. *szükséges és arányos*, minthogy azok alkalmazására kizárólag szükséges esetben és az elérni kívánt céllal arányosan kerülhet sor;
7. *sürgősségi természetű*, minthogy azok végrehajtása minden alkalommal halasztást nem tűrő jelleggel történik;
8. *panaszjog által kontrollált*, minthogy azok felett utólagos kontrollt a panaszjog mint egyedi jogorvoslati intézmény biztosít.

A pénzügyőri intézkedések általános természetét meghatározó általános törvényi rendelkezéseket a NAV tv. különböző helyeken részletezi. Ezeknek az általános rendelkezéseknek a tartalmát jellemzően nem egyetlen törvényi hely keretezi.

3. táblázat: A pénzügyőri intézkedések általános természetét meghatározó törvényi rendelkezések

A pénzügyőri intézkedés általános jellemzője	Általános rendelkezés helye
Törvény alá rendeltség	NAV tv. 35. § (2)
	NAV tv. 35/E. § (2)
	NAV tv. 35/B. § (1)
	NAV tv. 35. § (1)
Célhoz kötöttség	NAV tv. 35. § (3)
	NAV tv. 35/A. § (2)
	NAV tv. 36/L. § (3)
	NAV tv. 35. § (1)
Különleges személyzet által érvényesítettség	NAV tv. 35. § (2)
	NAV tv. 35/A. § (1)
	NAV tv. 35/A. § (3)
	NAV tv. 35/A. § (3)

A pénzügyőri intézkedés általános jellemzője	Általános rendelkezés helye
Kikényszeríthetőség	NAV tv. 35. § (2)
	NAV tv. 35/C. § (2)
	NAV tv. 35/D. § (1)
	NAV tv. 35/D. § (2)
	NAV tv. 35/E. § (1)
	NAV tv. 35/E. § (2)
Szükségesség és arányosság	NAV tv. 35/B. § (2)
	NAV tv. 35/B. § (3)
	NAV tv. 35/E. § (1)
Sürgősségi természet	NAV tv. 35/A. § (2)
	NAV tv. 35/B. § (4)
	NAV tv. 35/C. § (1)
	NAV tv. 35/F. § (1)
Panaszjog által kontrolláltság	NAV tv. 35/F. § (1)
	NAV tv. 35/F. § (2)
	NAV tv. 35/F. § (3)
	NAV tv. 35/F. § (4)
	NAV tv. 35/F. § (5)
	NAV tv. 35/F. § (6)
	NAV tv. 35/F. § (7)
	NAV tv. 35/F. § (8)

Forrás: a szerző szerkesztése

A pénzügyőri intézkedésekre vonatkozó különös rendelkezések

A különös rendelkezések célja az egyes pénzügyőri intézkedésekre vonatkozó konkrét szabályok meghatározása. Ezek a részletszabályok – az általános rendelkezésekhez képest speciálisan – határozzák meg az adott intézkedés célját, alkalmazásának korlátait, a kikényszeríthetőséget biztosító lehetőségeket és a végrehajtással kapcsolatos egyéb szabályokat. Értelemszerűen az intézkedések jogszerűségének megítélése szempontjából a különös rendelkezések értékelése is megkerülhetetlen. Az intézkedés jogszerű jellege ugyanis az alapvető szabályok megtartásán túl nyilvánvalóan magában foglalja a hatályos jog ide vonatkozó minden egyéb rendelkezésének alkalmazását is.

A gyakorlatban számos alkalommal bizonyítást nyer, hogy az intézkedések tartalmát meghatározó különös törvényi rendelkezések értelmezése egyáltalán nem egyszerű, s ennek köszönhetően korántsem hibátlanul történik. A gyakorlatban felmerülő problémák sokszor abból származnak, hogy a jogalkalmazók helytelenül értelmezik az intézkedésekre vonatkozó különös rendelkezések törvényi elemeit. Nem megfelelően azonosítják az adott intézkedés célját, az intézkedéssel érintett személyek körét vagy a végrehajtással kapcsolatos egyéb szabályokat. A helytelen jogértelmezés pedig okszerűen támadhatóvá teszi a hatósági fellépés jogszerűségét vagy szakszerűségét. A pénzügyőrnek mint jogalkalmazónak tehát tisztában kell lennie azzal, hogy e részletes szabályok tartalma mögött pontosan mi húzódik meg, hiszen csak ezáltal biztosítható az intézkedés végrehajtásának jogszerűsége.

Lényegéből fakadóan a rendészettudomány egyik kiemelt célja, hogy segítséget, eszközöket nyújtson a rendészeti gyakorlat számára ahhoz, hogy annak működése hatékonyra és törvényessé váljon.⁴⁶⁴ Ezzel kapcsolatban a tapasztalatok valóban azt igazolják, hogy a jogalkalmazók munkáját nagyban megkönnyíthetik az olyan elméleti rendszerek, amelyek segítséget nyújtanak a jogszabály előírásainak szisztematikus feldolgozásához. Ezek az elméleti rendszerek egyfajta tudományos absztrakció eredményeként jönnek létre. Ilyen példával találkozhatunk a büntetőjog-tudomány területén is, amikor a jogtudomány művelői a különös törvényi tényállásokból absztrahálnak. A tudósok megvizsgálják a büntetőtörvény egyes rendelkezéseit, s azok közös és egyedi jellemzőiből egy olyan rendszert alkotnak, amely segíti a jog helyes értelmezését és alkalmazását.⁴⁶⁵

Az elkövetkezőkben mi is egy ehhez hasonló elméleti rendszer kialakításával fogjuk megvizsgálni az egyes pénzügyőri intézkedéseket, azok különös rendelkezéseit. A NAV-törvényben meghatározott különös rendelkezések mellett természetesen

⁴⁶⁴ Boda József et al.: A rendészettudományi kutatások elméleti megalapozása és főbb irányai. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 1. (2016), 17. 1–24; Kerecsi Klára – Pap András László: Rendészet, tudomány, doktori iskola. *Magyar Rendészet*, 15. (2015), 4. 67–83.

⁴⁶⁵ Blaskó Béla: *Magyar büntetőjog*. Budapest–Debrecen, Rejtjel, 2010.

figyelembe vesszük az általános rendelkezések, illetve a kötelezően alkalmazandó miniszteri rendeletek és más jogszabályok vonatkozó előírásait is.

A pénzügyőri intézkedések vizsgálatához használt elméleti rendszer az intézkedések jogszabályi tényállásainak tartalmát úgynevezett *alanyi*, illetve *tárgyi oldalhoz* tartozó szabályok szerint elemzi. Az alanyi oldal elemei között az intézkedés végrehajtóival és az intézkedéssel érintett személyek körével, valamint az intézkedéssel érintett alapjogokkal foglalkozunk. A tárgyi oldal pedig az intézkedés célját, a jogszerűségi és a jogszerűtlenségi ismérveket foglalja magába.

4. táblázat: Az intézkedésekre vonatkozó különös rendelkezések tartalmának elemzési szempontjai

Az intézkedésekre vonatkozó különös rendelkezések tartalmi elemzése	
Alanyi oldal	Tárgyi oldal
aktív alany • általános • speciális	intézkedés célja
passzív alany	jogszerűségi ismérvek
alanyi jog	jogszerűtlenségi ismérvek

Forrás: a szerző szerkesztése

A pénzügyőri intézkedések *aktív alanya* az a személy, aki a jogszerű intézkedés végrehajtására jogosult. Az aktív alannyá válás általános feltételét a NAV tv., valamint a 20/2018. (XII. 21.) PM rendelet együttesen határozza meg. Ezek szerint az intézkedés alkalmazására önállóan jogosult az alapfokú szaktanfolyammal és azzal egyenértékűnek minősülő szakképzettséggel rendelkező – vagyis szakképzett – pénzügyőr, továbbá intézkedésre jogosult a szakképzettséggel még nem rendelkező pénzügyőr is, amennyiben szakképzett pénzügyőr felügyelete mellett alkalmazza a rendészeti intézkedést.⁴⁶⁶ Az intézkedés aktív alanya ezzel együtt lehet az általános alannyá válás feltételeinek kereteit meghaladó, speciális aktív alany is. A *speciális aktív alany*, aki az általános alannyá válás feltételein túl egyéb törvényi követelményeknek is megfelel. Bizonyos esetekben ugyanis a törvény különleges feltételeknek megfelelő pénzügyőr számára biztosít lehetőséget egy-egy intézkedés alkalmazására.

Az intézkedések *passzív alanya* az a személy (illetve személyi kör), akivel szemben az intézkedés jogszerűen alkalmazható. A passzív alany lehet természetes vagy jogi személy. Az intézkedések túlnyomó többsége természetes személyeket érint, de nem zárható ki egyes esetekben, hogy a passzív alany jogi személy legyen (például intézkedés magánlakásnak nem minősülő egyéb helyen).

⁴⁶⁶ E körbe tartozik továbbá a rendészeti felsőoktatási képzésben részt vevő, a rendészeti szervekkel sajátos jogviszonyban álló tisztjelölt is. A törvény szerint ugyanis szolgálatteljesítése során a tisztjelölt részsakképesítésének szintjét meghaladó intézkedésre önállóan nem jogosult [NAV Szj. tv. 243. § (3) bekezdés]. A törvény megfogalmazása tehát nem enged kétséget afelől, hogy a tisztjelöltek számára – önálló intézkedésre jogosult pénzügyőr irányítása és felügyelete mellett – a jogalkotó lehetőséget kíván biztosítani az egyes rendészeti intézkedések korlátozott alkalmazására.

Az intézkedések kapcsán tárgyalt *alanyi jog* a passzív alany azon alapvető jogait foglalja magában, amelyeket az intézkedés közvetlenül érint. A pénzügyőri intézkedések alkalmával az alábbi alapjogok korlátozása fordulhat elő: a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jog, a szabad mozgás, a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, a személyes adatok védelméhez, a személyi integritáshoz, a magánszféra sérthetlenségéhez, a személyi szabadsághoz, a cselekvési szabadsághoz, a birtokláshoz és rendelkezéshez, az önrendelkezési szabadsághoz, a képmáshoz és hangfelvételhez, valamint a magántitkok és üzleti titkok védelméhez fűződő alapjogok.

A pénzügyőri intézkedésekre vonatkozó különös törvényi rendelkezések tárgyi oldalán értékelt intézkedési *cél* a pénzügyőri intézkedések speciális célját határozza meg. Az intézkedésekhez tartozó általános rendelkezésekből származik, hogy az intézkedések kizárólag a szolgálati feladatok hatékony végrehajtására szolgálhatnak. A különös rendelkezésekben a törvényalkotó az intézkedések céljának speciális formáját határozza meg, amelyen keresztül a szolgálati feladatokat érvényesítik.

A *jogszerűségi ismérvek* azokat a tényállási elemeket tartalmazzák, amelyek az adott intézkedés végrehajtásának módját, helyét, idejét és egyéb körülményeit határozzák meg. Ezek az ismérvek segítenek meghatározni azokat az élethelyzeteket, amelyekben az intézkedés jogszerűen alkalmazható.

A *jogszerűtlenségi ismérvek* ezzel szemben a jogszerű intézkedések határain túlnyúló magatartások körét hivatottak meghatározni. A végrehajtást kizáró ismérvek részben az intézkedések jogszabályi tényállásaiból, részben pedig az általános rendelkezések tartalmából következnek. Gyakorlati szempontból azon élethelyzetekkel kapcsolatban nyújtanak iránymutatást, amelyek esetében az intézkedés már nem alkalmazható, ugyanis azzal – a különös vagy az általános rendelkezések megsértésén keresztül – az intézkedő a jogellenesség talajára kerülne.

A továbbiakban az ismertetett elméleti rendszer alkalmazásával fogjuk megvizsgálni az egyes pénzügyőri intézkedések különös rendelkezéseit.

Felvilágosításkérés

A felvilágosításkérés első pillanatban inkább tűnik a hétköznapi életben is gyakran előforduló pusztá érdeklődésnek, tájékozódásnak, mintsem rendészeti intézkedésnek. A jogalkotó ezen intézkedés bevezetésekor meg is jegyzi, hogy a felvilágosításkérés „új intézkedési formaként kerül szabályozásra, de gyakorlati alkalmazására – bár törvényi kötelező erő nélkül – természetesen ez idáig is sor került”.⁴⁶⁷ A törvényalkotó tudatos szóhasználata („törvényi kötelező erő”) másfelől egyértelműen utal arra, hogy a felvilágosításkérés – más pénzügyőri intézkedésekhez hasonlóan – több pusztá személyközi interakciónál.

⁴⁶⁷ A 2014. évi LXXIV. tv. 342. §-ához fűzött részletes indokolás.

Aktív alany. A jogalkotó nem határoz meg speciális alanyi követelményeket az intézkedővel szemben. Az intézkedést tehát minden olyan pénzügyőr jogosult alkalmazni, aki önállóan vagy kiképzett pénzügyőr mellett általános intézkedési joggal rendelkezik.

Passzív alany. A felvilágosításkérés során a pénzügyőr bárkihez kérdést intézhet, illetve bárkitől felvilágosítást kérhet. Az intézkedéssel érintett alanyi kör azonban közel sem olyan általános, mint az elsőre tűnhet. A pénzügyőr ugyanis csak attól a személytől kérhet felvilágosítást és csakis ahhoz intézhet kérdést, aki kapcsán megalapozottan feltételezhető, hogy olyan közlést tehet, amely a szolgálati feladatok ellátásához szükséges. A törvény által használt „alaposan feltehető” kifejezés arra utal, hogy az intézkedés jogszerűségéhez minden esetben szükséges olyan objektív körülmény megléte, amely alapján valószínűsíthető, hogy a kérdés címzettje rendelkezik a válaszhoz szükséges információkkal.

A feltételezés ugyanakkor – még ha megalapozott is – természeténél fogva minden esetben valószínűséget takar, amelyben a lehetőség és a valóság aránya élethelyzetenként más-más fokban jelenik meg. Mindebből az következik, hogy az intézkedés nem válik jogsértővé attól, hogy a kérdés címzettje végül mégsem tud választ adni a feltett kérdésre. A jogalkotó e kikötéssel mindössze azt kívánja szavatolni, hogy az állampolgárok jogait ne lehessen korlátozni pusztán a pénzügyőr belső, szubjektív megérzéseire alapozva.

Alanyi jog. Természetesen mielőtt a felvilágosításkérés önálló intézkedésként a törvényben deklarált módon létezett volna, addig is számtalanszor előfordult a hétköznapiakban, hogy a pénzügyőr a szolgálati feladatainak eredményes ellátása érdekében információkat kért az állampolgároktól (például útbaigazítást kért). Eredményét és végrehajtását tekintve formailag ez a kérdésfeltevés semmiben nem tért el a mai felvilágosításkéréstől, amikor e tevékenység önálló intézkedésként szerepel a törvényben. Fontos azonban, hogy ez előbbi esetekben a megkérdezett személy mindenféle kötelezettség nélkül, önmaga döntött arról, hogy a kérdezés idejére megáll-e, és választ ad-e a feltett kérdésre. A pénzügyőr részéről tehát nem történt és – jogszabályi... nélkül – nem is történhetett jogkorlátozás. A felvilágosításkérés jogintézménynek törvényi beiktatása előtt, amennyiben a megkérdezett személy bármilyen okból, ha csak pusztán rosszindulatból is megtagadta a válaszadást – és ennek ellenkezőjére más jogszabály alapján nem volt kötelezhető – a pénzügyőr az intézkedés célját nem kényszeríthette ki, azaz a személyt fel sem tartóztathatta a válaszadás érdekében.

A felvilágosításkérésnek mint intézkedésnek ugyanakkor fontos eleme, hogy a megkérdezett személy alapvető jogait a pénzügyőr korlátozhatja. Az intézkedés során az alapjogi korlátozás kettős természetű:

- a felvilágosításkérés idejére a megkérdezett személy feltartóztatható, vagyis az intézkedés érintheti a szabad mozgáshoz való jogot; másfelől
- a megkérdezett, az általa ismert tényekkel, adatokkal kapcsolatban a válaszadást – főszabály szerint – nem tagadhatja meg, vagyis érintheti a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jogot is.

Intézkedés célja. A törvény garanciális szabályként azt is rögzíti, hogy a felvilágosításkérés csak olyan közlésre irányulhat, amely a szolgálati feladatok teljesítéséhez szükséges. Az intézkedés speciális céljánál fogva tehát olyan információ megszerzésére irányulhat, amely valamelyik konkrét szolgálati feladat eredményes végrehajtásához szükséges, illetve azt segíti. Nem rendelkeznek kellő joggal az azok a kérdések, amelyek nyilvánvalóan nem állnak összefüggésben az intézkedő pénzügyőr szolgálati feladatával. Példának okért joggal tehető fel az intézkedés alá vont személy részére a kérdés, hogy milyen zárjeggyel ellátott cigarettát fogyaszt, hiszen az adózás alól elvont vagy igazolatlan jövedéki termékek megtalálása szolgálati érdek. Ezzel szemben nincs joga az intézkedőnek arról faggatni az érintettet, hogy hány doboz cigarettát szív el egy nap, miután szolgálati feladatai a költségvetést veszélyeztető magatartások feltárására, nem pedig a közegészségügyi szempontból káros viselkedések kiszűrésére irányulnak.

Jogszerűségi ismérvek. Az intézkedés által érintett egyik alapjog a személy szabad mozgáshoz való joga. A szabad mozgáshoz, a tartózkodási hely szabad megválasztásához fűződő alapjog primátusa mindenképp elengedhetlenné teszi, hogy a felvilágosításkérés kapcsán külön utaljunk az AB 5/1999. (III. 31.) határozatában foglaltakra. E döntésében a bíróság összegezte a személyi szabadság tartalmát érintő döntések lényegét, amely szerint a személyi szabadság korlátozására vonatkozó szabályok csak abban az esetben egyeztethetők össze az alkotmányossági elvekkel, ha nem korlátozzák szükségtelenül vagy aránytalanul a személyes szabadsághoz való jogot. Egy másik döntésében ugyanez a bírói grémium a felvilágosításkérés értékelésekor ugyanakkor azt is hangsúlyozta, hogy „a kérdés feltevéséhez és ennek folytán az információ megszerzéséhez elengedhetetlenül, tehát szükségképpen kapcsolódik a kérdés címzettjének megállítása. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a személyi szabadság korlátozásának szükségességét megállapította”.⁴⁶⁸ A megkérdezett személy feltartóztatása természetesen nem tarthat a végtelenségig, így amennyiben az intézkedés elérte a célját – vagyis az érintett válaszolt a feltett kérdésre, vagy jogszerűen megtagadta a válaszadást –, szabadon kell bocsátani. A pénzügyőri intézkedésekről szóló jogi norma egy esetben teszi lehetővé a megkérdezett személy további marasztalását, mégpedig ha a felvilágosítást adó személy adatainak ismerete a további intézkedésekhez vagy eljáráshoz szükséges, ezért őt a pénzügyőr igazoltatja.⁴⁶⁹ Ilyenkor értelemszerűen a feltartóztatás az igazoltatás végéig kitolódik, utána azonban az intézkedés alá vont személyt szabadon kell bocsátani.⁴⁷⁰

A felvilágosításkérés során a feltett kérdés, illetve a tájékozódás tartalmát illetően az intézkedő – a kivételes szabályokon kívül – nincs korlátozva. Az intézkedés alá vont személynek bármilyen kérdés feltehető, amelynek megválaszolása elősegítheti a szolgálati feladatok eredményes végrehajtását. Jogszerűen számoltatható el többek között minden olyan személy, aki egy bűncselekmény vagy más törvénysértés helyszínének közelében tartózkodik. Ezzel kapcsolatosan fontos hangsúlyozni: függetlenül attól, hogy

⁴⁶⁸ 13/2013. (IV. 9.) ABH.

⁴⁶⁹ 20/2018. (XII. 21.) PM rend. 8. § (1) bekezdés.

⁴⁷⁰ 20/2018. (XII. 21.) PM rend. 8. § (2) bekezdés.

a kérdésfeltevés egy konkrét bűncselekménnyel kapcsolatos információ megszerzésére irányul, az intézkedés még nem válik büntetőeljárási cselekménnyé. Az intézkedés alkalmazásának tényéből önmagában ugyanis nem következik, hogy az érintett személyt bűncselekménnyel vádolná, illetőleg gyanúsítottként hallgatná meg a hatóság.⁴⁷¹ Ebből következik továbbá az is, hogy az ilyen irányú kérdéseket a pénzügyőr akkor is felteheti, ha egyébként nem nyomozati feladatokat ellátó szervezeti egységnél teljesít szolgálatot. Hiszen ilyenkor a kérdések továbbra is a pénzügyőri intézkedés – a felvilágosításkérés – részei maradnak, s nem minősülnek át a büntetőeljárási törvényben rögzített adatgyűjtéssé.

Az érintett személy gyanúsnak ítélt viselkedése valamilyen bűncselekmény vagy szabálysértés megelőzése körében szintén indokoltta teheti a felvilágosításkérést. A Fővárosi Törvényszék egyik ítéleti indokolásában példaként hívja fel azt az esetet, amikor valaki egy ház előtt várakozva figyel egy ablakot, amihez kétségkívül joga van, azonban viselkedése alkalmas lehet arra, hogy szándékaival kapcsolatban a hatóság tagja kérdéseket tegyen fel, esetleg további intézkedést végezzen.⁴⁷² A felvilágosításkérés ezenkívül más élethelyzetek tisztázását is szolgálhatja. Ebbe a körbe tartozhat az is, amikor a pénzügyőr – akár dokumentumok, igazolványok valódisága, termékek eredete, akár bizonyos, az intézkedés alá vontnál lévő dolgok jogszerű birtoklása kapcsán – az intézkedés közben ellenőrző kérdéseket tesz fel az érintettnek.⁴⁷³

Az intézkedés indokoltsága természetesen nem jelenti azt, hogy a hatóság tagjai az érintett személyhez fűződő jogait sértő módon járhatnak el. Az általános rendelkezések kötelezően alkalmazandók a felvilágosításkérés alkalmával is. A pénzügyőr kommunikációja, viselkedése különösen nem lehet lekicsinylő, becsületsértő, tiszteletlen, előítéleteességet vagy elfogultságot kifejező. A jogalkotó főszabályként előírja, hogy minden intézkedést a napszagnak megfelelő köszönéssel, az intézkedés alá vont személy nemének, életkorának megfelelő megszólítással kell megkezdeni.⁴⁷⁴ Minden esetben kerülni kell azokat a megnyilatkozásokat, amelyek alkalmasak lehetnek az emberi méltósághoz, becsülethez fűződő személyiségi jogok megsértésére. A bírói gyakorlat szerint ugyanakkor az intézkedés emberi méltóságot sértő jellegének megállapításához nem elégséges az a körülmény, ha a hatóság tagja által feltett kérdéseket (például: „Bátyám, mutassa a személyi igazolványát!”, „Mit keres maga itt?”) az intézkedés alá vont személy szubjektíve sértőnek véli.⁴⁷⁵

Korábban már említettük azt is, hogy a jogszerűen intézkedés alá vonható személyek köre nem korlátlan. Ez azonban egyfajta minőségi és nem mennyiségi korlátozást jelent. Amennyiben a szolgálati feladatok ellátása során már begyűjtött adatok nem alkalmasak arra, hogy kellőképpen tisztázzák a körülményeket, úgy a pénzügyőr jogosult további

⁴⁷¹ P.20742/2004/39. PMB; Pf.20432/2007/12. FIT.

⁴⁷² P.22695/2010/5. FTSZ.

⁴⁷³ Független Rendészeti Panasztestület: *A Független Rendészeti Panasztestület beszámolója a 2008–2010. évi tapasztalatairól*. Budapest, FRP, 2011.

⁴⁷⁴ 20/2018. (XII. 21.) PM rend. 6. § (1) bekezdés.

⁴⁷⁵ P.20742/2004/39. BKT.

személyektől is felvilágosítást kérni. A helyszínen már megkérdezett személyek számától függetlenül az intézkedés alá vont tehát a válaszadást nem tagadhatja meg pusztán arra hivatkozva, hogy úgyse tud több információval szolgálni, mint mások, vagy mert nem akar „belekeveredni” az adott ügybe.⁴⁷⁶

Jogszerűtlenségi ismérvek. Az előzőekben már utaltam rá, hogy az intézkedés során a válaszadási kötelezettségre csakis főszabályként tekinthetünk. A kivételszabályok pontos értelmezéséhez ugyanakkor a törvény nem ad egyértelmű támpontokat. Korábban a Független Rendészeti Panasztestület többször is javasolta a törvényalkotónak, hogy az ágazati törvényekben szereplő „ha jogszabály másként nem rendelkezik” közbevetést részletesen fejtsse ki, ezáltal a jogalkalmazó számára világos és egyértelmű lesz, hogy adott esetben felvilágosítást kitől kérhet, és kitől nem.⁴⁷⁷ A testület javaslata azonban nem eredményezett törvénymódosítást.⁴⁷⁸ A hatályos törvény szövege mindössze annyit határoz meg, hogy a válaszadás alól kizárólag jogszabályi norma adhat felmentést. Ilyen különösen a gyónási titok alá eső,⁴⁷⁹ a minősített adatnak számító információ,⁴⁸⁰ vagy azok a tények, amelyeket törvény alapján orvosi titoktartási kötelezettség védelmez.⁴⁸¹ Az előzőkhöz képest a gyakorlatban sokkal többször előforduló, de mégis speciálisabbnak tekinthető a büntetőeljárás törvény vallomástétel alóli mentességet biztosító szabálya. E mentelmi szabály *differentia specificáját* az adja, hogy a büntetőeljárás törvény rendelkezéseit csak azokkal a személyekkel szemben alkalmazhatjuk, akik valamilyen okból a magyar büntető joghatóság alá tartozó ügyben érintetté válnak, s így valamilyen minőségben az eljárás törvény hatálya alá kerülnek.⁴⁸²

⁴⁷⁶ Juhász Imre (szerk.): A Független Rendészeti Panasztestület beszámolója a 2011. évi tapasztalatairól. *Rendészet és emberi jogok*, 3. (2013), 1–2. 3–123.

⁴⁷⁷ Juhász Imre (szerk.): A Független Rendészeti Panasztestület beszámolója a 2012. évi tapasztalatairól. *Rendészet és emberi jogok*, 4. (2014b), 1–2. 3–139.

⁴⁷⁸ Habár e javaslat nem kapott támogatást az Országgyűlés előtt, kiválóan példázza, hogy az egykori testület nem pusztán fontos kontroll-, de legalább ilyen mérvű jogalkotást és jogalkalmazást segítő funkciót is betöltött.

⁴⁷⁹ „Az egyházi személy a hitéleti szolgálata során tudomására jutott személyiségi jogot érintő információkat nem köteles állami hatóság tudomására hozni” [a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 13. § (2) bekezdés].

⁴⁸⁰ „Minősített adatot csak az a személy használhat fel, akinek ez állami vagy közfeladat ellátása érdekében indokolt, és aki – törvényben meghatározott kivétellel – rendelkezik a) érvényes és a felhasználni kívánt adat minősítési szintjének megfelelő személyi biztonsági tanúsítvánnyal, b) titoktartási nyilatkozattal, valamint c) felhasználói engedéllyel” [a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény 13. § (1) bekezdés].

⁴⁸¹ „A beteg jogosult arra, hogy az egészségügyi ellátásában részt vevő személyek az ellátása során tudomásukra jutott információkat, különösképpen a beteg egészségügyi és személyes adatait csak az arra jogosulttal közöljék, és azokat a vonatkozó jogszabályok szerint kezeljék (a továbbiakban: orvosi titok)” [az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 25. § (1) bekezdés].

⁴⁸² A bíróságon, ügyészségen, nyomozó hatóságon és más szerveken kívül „a büntetőeljárásban a terhelt, a védő, a sértett, a magánvádló, a pótmagánvádló, a magánfél, a vagyoni érdekelt, az egyéb érdekelt és törvényben meghatározottak szerint az eljárás alá vont jogi személy vesz részt” [a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 37. §].

Az állandó joggyakorlat ugyanakkor arra enged következtetnünk, hogy a felvilágosításkérés alkalmával a vallomástétel alóli mentességet biztosító törvényi szabályok akkor is lehetőséget adnak a válaszáadás megtagadására, ha az érintett egyébként nem áll a büntetőeljárás törvény hatálya alatt. Az alapvető jogok biztosának véleménye szerint azokban az esetekben, amikor a megkérdezett személy a válaszáadásal önmagát vagy hozzátartozóját szabálysértés vagy bűncselekmény elkövetésével vádolná, a hatóság tagja – már csak a jóhiszemű és tisztességes eljárás követelményéből fakadóan is – köteles figyelmeztetni és kioktatni az intézkedés alá vont személyt arról, hogy ebben az esetben a választ megtagadhatja a felvilágosításkérés alkalmával is.⁴⁸³ Ezt erősítette meg 2009-es állásfoglalásában a Független Rendészeti Panasztestület is. A testület a rendőri intézkedésként végrehajtott felvilágosításkéréssel kapcsolatban kiemelte, hogy a törvényalkotói indokolásból egyértelműen kiderül: a büntetőeljárás törvény által meghatározott garanciális szabályt – a vallomástétel megtagadása kapcsán – irányadónak kell tekinteni a felvilágosításkérés alkalmazása esetében is.⁴⁸⁴ Habár a NAV tv.-nyel kapcsolatos indokolások ilyen megállapítást nem tartalmaznak, az Rtv.-hez fűzött megjegyzésekben szerepel, hogy a titokvédelmi előírások mellett a vallomástétel alóli mentesség is felhatalmazza az érintettet, hogy ne válaszoljon a felvilágosításkérés során feltett kérdésekre.⁴⁸⁵ Minthogy azonban a NAV tv. módosításakor a jogalkotó kimondottan a rendőrségi törvény rendelkezéseire alapozott, az Rtv.-ből levezetett következtetéseket a pénzügyőri intézkedésekre vonatkozóan is irányadónak tekinthetjük. Fodor-Lukács Krisztina szintén azon az állásponton van, hogy a felvilágosításkérés alkalmával az intézkedőkkel szemben jogszabályból levezethető elvárás:

„amennyiben előre tudni lehet, hogy az adott eseménysorral kapcsolatban valamilyen eljárás fog indulni (vagy esetleg már indult), akkor az adott eljárásban érvényesülő tanúzási mentességekre figyelmeztessék a felvilágosítás adására kért személyt, hiszen az érintett csak ez alapján tudja eldönteni, hogy él-e mentességével, és megtagadja-e a válaszáadást”.⁴⁸⁶

A végrehajtást korlátozó ismérvek körében kézenfekvő a következőkben az intézkedés kikényszeríthetőségének limitált jellegéről említést tenni, ez ugyanis szoros kapcsolatban áll a válaszáadásra vonatkozó szabályokkal. A felvilágosításkérés törvénybe iktatása alkalmával a részletszabályok indokolásaként a jogalkotó mindössze annyit jegyzett meg, hogy a NAV tv.-ben szereplő intézkedés szabályozása az Rtv.-hez hasonló, de annál a vámhatalóság feladataihoz mérten szűkebb tartalommal meghatározott.⁴⁸⁷ Így mindenképp indokolt kitekinteni az Rtv. ide vonatkozó rendelkezéseire, ahogy tettük azt korábban is. Az Rtv. e szakaszához fűzött miniszteri indokolás szintén nem bocsátkozik tautologikus magyarázatokba. A jogalkotó e helyütt ugyanakkor nem mulasztja el

⁴⁸³ 3636/2012. AJB.

⁴⁸⁴ 237/2009. (VIII. 5.) FRPÁ.

⁴⁸⁵ Az Rtv. 32. §-ához fűzött részletes indokolás.

⁴⁸⁶ Fodor-Lukács Krisztina: A Független Rendészeti Panasztestület 50/2011. (II. 23.) számú állásfoglalásának ismertetése. *Rendészet és emberi jogok*, 1 (2011b), 2. 110–111.

⁴⁸⁷ A 2014. évi LXXIV. tv. 342. §-ához fűzött részletes indokolás.

felhívni a figyelmet arra, hogy a felvilágosításkérés során az általános rendelkezésekből következően az információ megszerzésére fizikai kényszer nem alkalmazható.⁴⁸⁸ Miután pedig a NAV tv. az Rtv.-hez képest szűkebb tartalommal szabályozza a felvilágosításkérést, semmi okunk azt feltételezni, hogy a pénzügyőrök esetében a jogalkotó biztosítani kívánja a fizikai erőszak alkalmazását az információ megszerzése érdekében. A pénzügyőr tehát a felvilágosításkérés alkalmával az érintett személy feltartóztatását akár fizikai erővel is kikényszerítheti, azonban a válaszadást nem. A válasz kikényszerítése ugyanis szemben áll a törvény azon általános rendelkezésével, amely kategorikusan megtiltja a kényszervallatás alkalmazását. Márpedig a kényszervallatás tilalma nemcsak a büntetőeljárás során tett vallomás alkalmával biztosít védelmet a fizikai kényszerrel szemben, hanem bármely egyéb hatóság előtt történő nyilatkozat megtétele esetén is.⁴⁸⁹ A kényszervallatás bárkivel szemben megvalósulhat, aki valamely jogszabály alapján nyilatkozattételre kötelezett.⁴⁹⁰

A legenyhébb súlyú, mégis számtalan jelentős információt biztosító intézkedésről lévén szó, külön említést érdemel a felvilágosításkérés kapcsán a gyermekekkel szemben történő intézkedés szabályainak kérdése. Főszabályként kijelenthető, hogy a törvény és a rendeleti norma nem tartalmaz speciális előírásokat a gyerekekkel kapcsolatos felvilágosításkérés végrehajtásáról. Tudnunk kell azonban, hogy a gyermekek általában – egy bizonyos kor alatt mindenképp – nem képesek tárgyilagosan felmérni szavaik súlyát, s az általuk közölt információk esetleges következményeit. A joggyakorlat ezért arra az álláspontra helyezkedett, hogy a felvilágosításkérés alkalmával nem tehető fel a gyermeknek olyan kérdés, amelyről várható, hogy annak megválaszolása a gyermek saját hozzátartozóira nézve hátrányos jogkövetkezményeket eredményezhet.⁴⁹¹

Végül e témakör kapcsán kiemelendő, hogy a felvilágosításkérés során – csakúgy, mint bármely más intézkedés esetén – az intézkedőnek tekintettel kell lennie a szükségesség és arányosság általános követelményeire is. Nem tekinthető szükségszerűnek például az intézkedés alkalmazása azokban az esetekben, amikor az általa biztosítandó cél más módon is elérhető, vagy az nem kíván meg halaszthatatlan hatósági fellépést. Konkrét eset kapcsán szükségszerűtlennek minősítette a joggyakorlat azt az intézkedést, amely során az érintett személyt sürgős tennivalója ellenére (feleségét éppen kórházba szállították) a hatóság tagjai kérdéseikkel feltartóztatták, miközben az intézkedés alá vont személy kiléte ismert volt előttük (hiszen korábban már igazoltatták), és az általa ismert tények későbbi időpontban történő előadása (például hatósági idézést követő meghallgatáson) nem okozott volna joghátrányt, illetve nem vezetett volna más intézkedés sikertelenségéhez.⁴⁹²

⁴⁸⁸ Az Rtv. 32. §-ához fűzött részletes indokolás.

⁴⁸⁹ BH1987. 462.

⁴⁹⁰ Belovics–Molnár–Sinku (2001): i. m.

⁴⁹¹ Független Rendészeti Panasztestület (2011): i. m.

⁴⁹² Juhász (2013): i. m.

Igazoltatás

Az igazoltatás az intézkedések „állatorvosi lova”.⁴⁹³ Ez a megállapítás rendkívül szemléletesen utal az igazoltatás problémakomplexumában megjelenő számtalan jogértelmezési és jogalkalmazási nehézségre. Nemhiába, az igazoltatás az egyik leggyakrabban panaszolt rendészeti intézkedés, amelynek okaira az elkövetkezőkben igyekszem átfogó magyarázatot adni.

Aktív alany. Az igazoltatás alkalmazására vonatkozólag az aktív alannyal kapcsolatban nem fogalmaz meg speciális követelményeket a jogalkotó. Igazoltatásra jogosult tehát a NAV minden olyan foglalkoztatottja, aki az általános aktív alannal szemben támasztott jogalkotói elvárásoknak megfelel.

Passzív alany. Az intézkedés bárkivel szemben alkalmazható, akinek személyazonosságát a szolgálati feladatok ellátása érdekében szükséges megállapítani. Az igazoltatás még a mentelmi joggal és a nemzetközi mentességet élvező személyekkel szemben is alkalmazható. Az intézkedéseket szabályozó rendeleti norma értelmében ha az igazoltatás során a pénzügyőr „észleli, hogy az igazoltatott személy mentelmi joggal rendelkezik, vagy a nemzetközi jogon alapuló mentességet élvez, rögzíti a tényállást, és a továbbiakban az igazoltatott személlyel szemben a mentelmi jogra vagy a nemzetközi jogon alapuló mentességre vonatkozó adat felmerülése esetén alkalmazandó jogszabályokban meghatározottak szerint jár el”.⁴⁹⁴

Alanyi jog. Az igazoltatás esetében az alapjog-korlátozás kettős természetű. Egyfelől az igazoltatás elvégezhetőségét szolgáló megállítást, illetve a feltartóztatás törvényi lehetősége ha csak másodlagosan is, de minden kétséget kizáróan érinti a passzív alany szabad mozgáshoz való jogát.⁴⁹⁵ Az igazoltatás speciális jogkorlátozó jellege azonban elsődlegesen a személyes adatok védelméhez fűződő jog korlátozásában érhető tetten.⁴⁹⁶ A személyes adatok ugyanis nem élveznek abszolút alkotmányos védelmet, ezáltal bizonyos esetekben korlátozhatók. Az AB több ítéletében megfogalmazott álláspontja szerint:

„[A] személyes adatok védelme nem annyit jelent, hogy azokat az érintett személyen kívül semmiféle okból és semmilyen körülmények között nem ismerheti meg senki más.”⁴⁹⁷

„A személyes adatoknak az Alkotmányban biztosított védelméből nem következik, hogy jogszabály nem írhat elő személyes adatok közlésére vonatkozó kötelezettséget.”⁴⁹⁸

„Kivételesen törvény elrendelheti a magántitok és a személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is.”⁴⁹⁹

⁴⁹³ Hatala József – Somssich Gabriella – Szomor Sándor: A civil kontroll érvényesülése, hatásai a rendőrség munkája során, illetve a rendőri panaszok vizsgálatában. *Rendészet és Emberi Jogok*, 1. (2011), 1. 25.

⁴⁹⁴ 20/2018. (XII. 21.) PM rend. 30. § (1) bekezdés.

⁴⁹⁵ 26/2004. (VII. 7.) ABH; 212/2009. (VII. 8.) FRPÁ.

⁴⁹⁶ Főjé András: Az adatkezelés, adatvédelem összefüggései a panaszeljárásban – I. A Független Rendészeti Panasztestület gyakorlatáról a vizsgált intézkedések tükrében. *Rendészet és Emberi Jogok*, 2. (2012), 3. 103–116.

⁴⁹⁷ 2/1990. (II. 18.) ABH.

⁴⁹⁸ 55/2001. (XI. 29.) ABH.

⁴⁹⁹ 20/1990. (X. 4.) ABH.

Intézkedés célja. Az igazoltatás speciális célja az intézkedés alá vont személy személyazonosságának megállapítása, amennyiben ez a szolgálati feladatok ellátásához szükséges. A NAV tv. módosításához fűzött miniszteri indokolás szerint az igazoltatás alkalmazási lehetőségének megteremtése elengedhetetlen, hiszen minden hatósági eljárásban szükségzerű az érintettek személyazonosságának megállapítása. A pénzügyőrök által gyakorolható igazoltatási jog esetköreinek kialakítása ugyanakkor speciálisan, a pénzügyőrök szolgálati feladataihoz igazodik.⁵⁰⁰

Jogszerűségi ismérvek. Az igazoltatás a legtipikusabb mérlegelési jogkört képező intézkedési forma.⁵⁰¹ Az igazoltatás alkalmazását ugyanis mindössze az a körülmény indokolja, hogy az érintett személyazonosságának megállapítására a pénzügyőri feladatok végrehajtása érdekében szükség van, ezért mondhatjuk azt, hogy az igazoltatást jellemzi leginkább a diszkrecionális joggyakorlás. Csakhogy az intézkedést mélyen átható diszkrecionális jog nem azt jelenti, hogy az igazoltatást egyáltalán ne kötnék jogi korlátok. A végrehajtáshoz tartozó ismérvek kapcsán az első praktikus jogalkalmazói kérdés, hogy mikor szükséges és jogos az igazoltatás.

Némiképp leegyszerűsítve a kérdést azt mondhatjuk, hogy a gyakorlatban az igazoltatások kapcsán két álláspont alakult ki. Az egyik megközelítés szerint az igazoltatás csak akkor jogszerű, ha azt valamilyen konkrét körülmény (jogsértés gyanúja) alapozza meg. A másik – jellemzően hatóságok által képviselt – álláspont szerint viszont az igazoltatásra vonatkozó rendelkezéseket generálklauzulaként kell értelmezni, vagyis a hatóság tagja különösebb feltételek érvényesülése nélkül bárkit, bármikor, bárhol igazoltathat.⁵⁰² Minthogy a pénzügyőrök által végrehajtható igazoltatás szabályait a jogalkotó a rendőrség normarendszeréhez igazította, e fenti kérdés vizsgálatát is célszerű a rendőri intézkedésekből kiindulva elvégezni.

Christián László szerint az igazoltatás a pártállami rendszer örökségeként maradt meg a rendészeti gyakorlatban, amely túlélte a rendszerváltást, és meghatározó része maradt a rendészeti intézkedéseknek.⁵⁰³ Vitán felül áll, hogy az igazoltatás szabályai még a politikai rendszerváltást követő években is csaknem korlátlan felhatalmazást nyújtottak a rendészeti szervek tagjainak. Az Rtv. eredeti – közlönyállapotú – szövege az igazoltatást a hatósági fellépés zéruspontjaként és egyfajta általános jogosultságként jelenítette meg. Erre utal a törvény indokolásának szóhasználata is, amely szerint az igazoltatás a további intézkedések „szükségességének megítélése szemszögéből kiindulási pont”.⁵⁰⁴ Az intézkedés alkalmazását mindössze egyetlen feltételhez kötötte a jogalkotó:

⁵⁰⁰ Az 2014. évi LXXIV. tv. 342. §-ához fűzött részletes indokolás.

⁵⁰¹ Balla (2017): i. m.

⁵⁰² Andrékó János – Szomor Sándor: Belső ellenőrzés és civil kontroll a rendőrségen. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok „A rendészet kultúrája – kulturált rendészet” című tudományos konferenciáról.* Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2009. 213–221.

⁵⁰³ Christián László: *Alternatív rendészet.* Disszertáció, kézirat. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar Doktori Iskola, 2010b.

⁵⁰⁴ Az Rtv. 29. §-ához fűzött részletes indokolás.

a rendőrnek az igazoltatást feladatainak ellátása során, vagyis szolgálatban kellett végeznie. Ezzel csaknem azonos módon szabályozta a pénzügyőrök igazoltatására vonatkozó jogát a rendszerváltást követő első vámtörvény,⁵⁰⁵ valamint az Európai Unióhoz történő csatlakozást követően a Vám- és Pénzügyőrségről szóló törvény is.⁵⁰⁶ Az igazoltatás szabályainak ilyen módon való megfogalmazásából következett, hogy a szolgálat ideje alatt teljes mértékben és kizárólagosan az eljáró hatóság tagjára volt bízva az, hogy kinek a személyazonosságát kívánja megállapítani.⁵⁰⁷

A pártállami jegyeket idéző, korlátlan felhatalmazást biztosító szabályrendszert később többen is bírálták, s kérték azok alkotmánybíróági felülvizsgálatát. Különösen, hogy a rendőrségi törvény egyes esetekben a személyes szabadságot súlyosan korlátozó intézkedés (közbiztonsági őrizet) alkalmazását is megengedte a személyazonosság megállapítása céljából. Kukorelli István alkotmánybíró a 65/2003. (XII. 18.) AB határozathoz fűzött különvéleményében azt kifogásolta, hogy az igazoltatások alá vonható személyek köre jogilag nem behatárolható, az intézkedések alanya tulajdonképp bárki lehet, és az sem kell, hogy az intézkedés valamilyen jogsértő magatartáshoz kapcsolódjék.⁵⁰⁸ Ettől függetlenül egyébként az AB végül a személyazonosság megállapítása érdekében alkalmazott közbiztonsági őrizet normaszövegét e tekintetben nem tartotta indokoltnak módosítani.

Ebben a megközelítésben az igazoltatás tulajdonképpen nem más, mint a közbiztonság felett őrködő szervezet eredményes munkáját biztosítani hivatott hatósági eszköz, amely nem csak a jogellenes magatartást tanúsító személyekkel szemben hat. Szikinger István szerint ezzel kapcsolatban főszabályként azt kellene elfogadnunk, hogy a rendészeti intézkedések az embert, a polgárt, nem pedig a potenciális vagy tényleges bűnözőt érintik. Szerinte ténykérdés, hogy a rendészet a legritkább esetben lép fel olyanokkal szemben, akikről határozottan kijelenthető, hogy jogsértést követnek/követtek el.⁵⁰⁹

2008. január 1-jétől aztán az Rtv. szövegében jelentős módosítást vezetett be a jogalkotó. A törvénymódosító javaslatához fűzött miniszteri indokolás kifejti, hogy a jogszabály szövegének átformálására az alkotmányos garanciák érvényesülése érdekében volt szükség.

⁵⁰⁵ „A szervezet szolgálati jogviszonyban álló tagja jogosult a szolgálati feladatok végrehajtása érdekében személyeket az államhatáron, vámhatáron belül igazoltatni” [a vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról szóló 1995. évi C. törvény 175. § (3) bekezdés].

⁵⁰⁶ „A szervezet szolgálati jogviszonyban álló tagja jogosult a szolgálati feladatok végrehajtása érdekében személyeket a Magyar Köztársaság államterületén belül igazoltatni” [a Vám- és Pénzügyőrségről szóló 2004. évi XIX. törvény 5. § (4) bekezdés a) pont].

⁵⁰⁷ Kfv.39011/2011/5. LFB.

⁵⁰⁸ Smuk Péter (szerk.): *Különvéleményen – a jogállamért. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleményei, 1999–2008.* Győr, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék, 2012.

⁵⁰⁹ Szikinger István: „Az hibás!” Az Alkotmánybíróság a rendőrségi törvényről. *Fundamentum*, 8. (2004), 1. 119–128.

„A törvényjavaslat a hatályos szabályozástól eltérően konkrétan meghatározza tehát, hogy a személyazonosság megállapítására mely esetekben kerülhet sor (közrend, közbiztonság védelme érdekében, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési célból, közlekedésrendészeti ellenőrzés során, az igazoltatott vagy más személy jogainak védelme érdekében)” – fogalmaz a miniszeri indokolás.⁵¹⁰

A jogszabály módosításával a törvényalkotó egyértelműen kifejezésre juttatta, hogy az igazoltatás szigorúan célhoz kötött hatósági aktus. A világos törvényhozói szándék ellenére viszont csak félmegoldás született. Helytállóan mutatott rá Kőszeg Ferenc:

„Az új szöveg tehát felsorolja az igazoltatás valamennyi lehetséges okát, ezzel azonban semmivel sem jutunk közelebb ahhoz, hogy az igazoltatásra akkor kerüljön sor, ha konkrét, számon kérhető oka és/vagy célja van. Olyan ez, mintha a büntetőeljárásban az ítélet indokolása a Btk. teljes szövege lenne, csak azt nem mondanánk meg az elítéltnak, hogy a sok lehetséges bűncselekmény közül melyiknek az elkövetéséért ítélték el.”⁵¹¹

Tanulmányában a szerző felidézi annak az összehasonlító jelentésnek a tartalmát is, amelyet a hazai és más európai országok (német, francia, belga) igazoltatási szabályainak és gyakorlatának összevetésével készítettek. Ebből az derül ki, hogy a vizsgált nyugat-európai országokban az igazoltatás mindig valamilyen veszély elhárítását szolgálja, azzal, hogy az igazoltatott személy magatartása és az adott veszély között konkrét kapcsolatot feltételez a hatóság tagja.⁵¹² Az Rtv. vonatkozó szabályainak újrászövegezése tehát látszólag konkretizálta az igazoltatás alkalmazására jogot biztosító élethelyzeteket, a valóságban viszont a módosítást követően is meglehetősen széles teret biztosított a törvény az intézkedésre. Az igazoltatás parttalannak tűnő alkalmazhatóságát később a bírói gyakorlat orvosolta azzal, hogy leszűkítette és konkretizálta a törvényi tényállás egyes elemeit.

A Legfelsőbb Bíróság egyik ítéletében egyértelműen leszögezte, hogy az igazoltatott kérelmére – legkésőbb az igazoltatást követően – minden esetben közölni kell az igazoltatás okát.⁵¹³ Az igazoltatáshoz tehát a hatóság tagjának minden esetben konkrét okkal kell rendelkeznie, amelyet az érintett személlyel közölni köteles. 2014-ben a legfelsőbb bírói testület tovább szűkítette az igazoltatással kapcsolatos jogértelmezés kereteit. A Kúria elvi határozatában arra az álláspontra helyezkedett, hogy bár a jogszabály szövege a rendőr számára lehetővé teszi, hogy a „közrend, közbiztonság védelme érdekében” igazoltasson, pusztán a „közbiztonsági ellenőrzés”-re történő hivatkozás nem elegendő az intézkedés céljának meghatározására. Az igazoltatással szemben támasztott garanciális elvárás, hogy az intézkedés által szavatolni kívánt céllal az érintett személynek is tisztában kell lennie, így azt főszabály szerint közölni kell vele. Döntésében a Kúria kifejtette, hogy az a szabályozás, amely a cél megjelölését előírja, éppen azt szolgálja, hogy ne lehessen bármikor, bárkit zaklatásszerűen igazoltatni. A bíróság egyebekben

⁵¹⁰ A 2007. évi CLXXI. tv. 6. §-ához fűzött indokolás.

⁵¹¹ Kőszeg Ferenc: A módosított rendőrségi törvény. *Fundamentum*, 11. (2007), 4. 130.

⁵¹² Kőszeg (2007): i. m.

⁵¹³ 1663/2007. KEH.

megjegyezte: „Elképzelhető lehet olyan eset, amikor az igazoltatás céljának közlése nem lehetséges pl. bűnüldözési érdekre tekintettel az arra vonatkozó szabályok szerint, utóbb azonban a panaszeljáráásban ezt az alperesnek [a hatóságnak – E. Á.] igazolnia kell.”⁵¹⁴

2016-ban az Egyenlő Bánásmód Hatóság szintén foglalkozott az igazoltatás kérdéssel, amelynek eredményeként konszenzus született a rendőrhatalóság és egy alapjogokat védelmező társadalmi szervezet között. Ebben a rendőrség elfogadta azt az érvelést, miszerint „az igazoltatás szigorúan célhoz kötött intézkedés, amelyet minden esetben olyan konkrét tényeknek, körülményeknek kell megalapozniuk, amelyek alapján az eljáró [...] okkal feltételezheti, hogy [...] a törvény erről szóló részében meghatározott valamely cél érdekében az igazoltatásra feltétlenül szükség van”.⁵¹⁵

A fentiek alapján azt mondhatjuk, hogy a joggyakorlat napjainkra egyre inkább azt az elvet követi, miszerint az intézkedések alkalmával – még az igazoltatás esetén is – szükség van valamiféle konkrét körülmény meglétére, amely megalapozza a hatósági fellépést.

A pénzügyőri intézkedésekkel összefüggésben a jogalkotó törvénymódosító javaslatában a következőket jegyzi meg: „A Javaslat az igazoltatás végrehajtásának részletszabályait az Rtv.-vel egyezően határozza meg. Az igazoltatás esetköreinek a meghatározása a pénzügyőrök által ellátott szolgálati feladatokhoz igazodik”.⁵¹⁶ Semmi okunk nincs tehát azt feltételezni, hogy a pénzügyőrök által alkalmazható igazoltatásokkal kapcsolatos jogértelmezés gyakorlata kiterjesztőbb volna, mint a rendőrök esetében.

A NAV tv. jelenleg hatályos normaszövege értelmében a pénzügyőr az igazoltatásra minden esetben a szolgálati feladatainak hatékony ellátása érdekében jogosult. Habár a pénzügyőrök esetében a jogszabály nem határoz meg az igazoltatás alkalmazhatósága kapcsán olyan célokat, mint a rendőrségi törvény (például közrend, közbiztonság védelme, bűnmegelőzési cél), valójában erre nincs is szükség, hiszen kizárólag a szolgálati feladatok és az általuk szolgált társadalmi célok azok, amelyek lehetőséget adnak a jogszerű igazoltatásra. A pénzügyőrök intézkedéseinek kereteit minden esetben a törvényben meghatározott szolgálati feladatok – határátkelőhelyen végzett, bűnüldözési, bűnmegelőzési, szabálysértési, vám- és jövedéki ellenőrzési, mélységi ellenőrzési, őrzés-védelmi, hatósági, végrehajtási feladatok és ezek ellenőrzése, irányítása, felügyelete – adják. Így az igazoltatás is csak a fenti feladatok végrehajtása érdekében történhet.

A NAV tv. legelső változata megőrizte a pénzügyőrök által alkalmazható igazoltatás szabályának főbb vonásait: a pénzügyőr akkor jogosult igazoltatni, ha arra a szolgálati feladatainak végrehajtása érdekében szükség van.⁵¹⁷ 2015. január 1-jétől azonban a jogalkotó a pénzügyőri intézkedéseket övező garanciális szabályok egyikeként előírta, hogy a pénzügyőr köteles minden intézkedés előtt – de legkésőbb az intézkedés végén – közölni

⁵¹⁴ 28/2014. KEH.

⁵¹⁵ Gregor Katalin – Pánczél Márta: *Tájékoztató az Egyenlő Bánásmód Hatóság 2016. évi tevékenységéről, valamint az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény alkalmazásának tapasztalatairól*. Budapest, Egyenlő Bánásmód Hatóság, 2017. 34.

⁵¹⁶ A 2014. évi LXXIV. tv. 342. §-ához fűzött részletes indokolás.

⁵¹⁷ A NAV tv. 36. § (1) bekezdés közlőnyállapota.

az intézkedésének tényét és célját. Ezt megelőzően ilyen jellegű kötelezést sem a NAV tv., sem pedig a pénzügyőrök szolgálati fellépését szabályozó korábbi törvények nem tartalmaztak.

A formális logikát követve kétség nélkül megállapítható a jogalkotó szándéka, miszerint a pénzügyőrök által végzett igazoltatásokat is valamilyen szolgálati feladathoz kapcsolódó, konkrét körülménynek kell megalapoznia. Az igazoltatások alkalmával a pénzügyőrnek minden esetben meg kell jelölnie, hogy az adott személy igazoltatásával mi volt a konkrét célja, ezzel mintegy utalva arra, hogy ez miként szolgálja a szolgálati feladatainak végrehajtását. A Kúria korábban hivatkozott elvi határozatának⁵¹⁸ tartalmát alapul véve azt mondhatjuk, hogy a pénzügyőrök szolgálati fellépése során is elképzelhető olyan eset, amikor az igazoltatás céljának megjelölése nem lehetséges (például bűnügyi érdekek miatt), ezt azonban egy későbbi panasz elbírálásakor a hatóságnak, illetve a hatóság tagjának tudnia kell igazolni.

A rendészeti jogalkalmazással érintett élethelyzetek persze rendkívül sokszínűek. Képtelenség volna absztrakt módon kimunkálni egy olyan meghatározást, amely magában foglalja az igazoltatás jogszerű alkalmazására okot adó körülmények mindegyikét. Az állandósult joggyakorlat, illetve a jogalkalmazást segítő szervezeti szabályzók alapján azonban meghatározható, hogy különösen mikor indokolt és szükséges az igazoltatás alkalmazása.

A pénzügyőrök által végzett mélységi ellenőrzésekről, illetve a rendészeti feladatokat ellátó járőregységek tevékenységéről szóló belső szabályzó egyértelműen utal arra, hogy az intézkedéseket a kiválasztást segítő információk, kockázati profilok birtokában kell végrehajtani.⁵¹⁹ A megfelelő rendben kiadott írásbeli utasítás (parancs) tartalma köti a hatálya alá tartozó pénzügyőri állomány tagjait. A bűncselekmény elkövetésének esetét leszámítva, az ebben foglaltakat a pénzügyőr nem minősítheti, nem bírálhatja felül. Miután pedig az utasítás rendelkezik a kockázati profilnak megfelelő személyek ellenőrzéséről, azt a pénzügyőr köteles végrehajtani. Igaz, a szervezeti normák az állampolgárookra nem vonatkoznak, ugyanakkor azokban meghatározhatnak olyan kockázati szempontokat, amelyek a szolgálati feladatok hatékony ellátása érdekében indokoltá tehetik az igazoltatás alkalmazását. Ehhez hasonlóan az igazoltatás szükségszerűségét megalapozhatja az is, ha az intézkedés alá vont személy, illetve az általa vezetett gépjármű megfelel a napi eligazításon meghatározott ellenőrzési profilnak.⁵²⁰

Fontos kiemelni, hogy az igazoltatás jogszerű alkalmazása a jelenlegi szabályok mellett továbbra sem követeli meg a jogsértés gyanúját.⁵²¹ Ezzel együtt viszont különös indokot adhat az igazoltatásra az érintett személy gyanús viselkedése. Az érintett gyanút keltő viselkedése esetén az igazoltatás a jogsértő cselekmény elkövetésének megakadályozását vagy annak későbbi felderítését segítheti elő.⁵²² Az intézkedés jogszerűségének

⁵¹⁸ 28/2014. KEH.

⁵¹⁹ 5035/2014/RFO körlevél.

⁵²⁰ Kfv. 37757/2013/6. Kúria.

⁵²¹ Finszter (2014a): i. m.

⁵²² K.31596/2008/24. FTSZ.

megítélése szempontjából annak már nincs különösebb jelentősége, ha az intézkedés alá vont személy később észszerű magyarázattal tud szolgálni magatartásának okait illetően.⁵²³ Miként az intézkedés szükségszerűségét önmagában az a körülmény sem befolyásolja, hogy az intézkedés alá vont személy terhére – a gyanú ellenére – semmilyen jogsértést nem állapítanak meg. Egy konkrét ügy kivizsgálása alkalmával például jogszerűnek minősítették azt az igazoltatást, amelyet azt követően végeztek, hogy egy gépjárművezető, észlelve az út szélén álló egyenruhásokat hirtelen lefékezett, megpróbált visszafordulni, de az út menti murvás padkán elakadt. Az intézkedés alá vont személy később azt állította, hogy nem kívánta elkerülni az ellenőrzést, csak a hirtelen fékezést követően autója lefulladt, és ezért kormányozta a járművet az út szélére. Az igazoltatással szemben benyújtott állampolgári panasz vizsgálatát végző testület álláspontja szerint az a tény, hogy mi volt az oka az érintett személy viselkedésének, csaknem lényegtelen. Az igazoltatás jogszerűségének megállapítása kapcsán ilyenkor mindössze azt kell megvizsgálni, hogy az intézkedőkben kialakulhatott-e az a meggyőződés, hogy az intézkedés alá vont személy igazoltatására valamilyen, a törvényben szabályozott okból szükség volt. A vizsgálatot végzők szerint ebben a konkrét esetben az egyenruhásoknak „volt ésszerű alapjuk annak feltételezésére, hogy a gépjárműben tartózkodók esetleg megpróbálják kivonni magukat az ellenőrzés alól, és ezzel összefüggésben került sor a gépkocsinak a padkán való megakadását eredményező vezetési manőverre”.⁵²⁴ Ilyen esetben jogszerű az igazoltatás nemcsak a gépjármű vezetőjével, hanem annak minden utasával szemben is, minthogy az ellenőrzés előtt való menekülés a sofőr személyén kívül az utasok, a járműben szállított dolgok és magát a járművet érintő körülmények vizsgálatát is megalapozhatja. Hasonló okok miatt lehet szükségszerű az igazoltatás azokban az esetekben is, amikor az érintett személy a felvilágosításkérés alkalmával – anélkül, hogy arra törvényi felhatalmazása lenne – nem válaszol a feltett kérdésekre, blöfföl, vagy bizonyíthatóan hazudik az intézkedőknek.⁵²⁵

Minden kétséget kizáróan jogszerűnek és szükségszerűnek minősül az igazoltatás akkor is, ha olyan személlyel szemben alkalmazzák, aki aktív magatartásával akadályozza a hatóság munkáját, más intézkedés végrehajtását. A szolgálati feladataikat ellátó egyenruhások kérdőre vonásának, elszámoltatásának azon formája, amelyre egyfelől az állampolgár nem jogosult, másfelől azzal akadályoz egy másik intézkedést, jogszerű alapot biztosít ahhoz, hogy az ilyen magatartás tanúsítóját igazoltassák a helyszínen.⁵²⁶

Ezekén kívül az igazoltatásra természetesen okot adhat számos egyéb olyan körülmény is, amely a szolgálati feladatok eredményes végrehajtása érdekében teszi szükségessé az intézkedést. Az igazoltatásra lehetőséget biztosító élethelyzeteket a későbbiekben tovább konkretizáljuk azokkal az esetekkel, amikor kizárt az intézkedés alkalmazása. Főszabályként elmondható ugyanakkor, hogy az igazoltatás szükségszerűsége akkor

⁵²³ Kfv. 39201/2011/5. Kúria.

⁵²⁴ Fodor-Lukács Krisztina: A Független Rendészeti Panasztestület 287/2011. (X. 5.) számú állásfoglalásának ismertetése. *Rendészet és emberi jogok*, 1. (2011c), 4. 39.

⁵²⁵ P.22695/2010/5. FTSZ.

⁵²⁶ Kfv. 39010/2012/7. Kúria.

állapítható meg egyértelműen, ha annak konkrét okát és célját a pénzügyőr a helyszínen meg tudja jelölni, vagy ha nem, arra valamilyen határozott, jelentősebb érdeket szolgáló indoka van.

Amennyiben a pénzügyőr – a fentiek tükrében – szükségesnek látja valakivel szemben a személyazonosság megállapítását, akkor az igazoltatás során a következő adatok hitelt érdemlő igazolására kérheti fel a személyt:

- a) a személyazonosító adatok, valamint
- b) a lakcím, illetve tartózkodási hely.

A törvény külön rendelkezésében határoz arról, hogy az igazoltatás alkalmával milyen információkat kell személyazonosító adatoknak tekinteni. Ez alapján személyazonosító adatoknak tekintjük az intézkedés alá vont személy nevét, születési helyét, születési idejét, valamint anyja születési nevét.

A személyazonosító adatok tekintetében a jogalkotó minden esetben hitelt érdemlő igazolást követel meg. Hitelt érdemlően igazoltaknak kell tekinteni a személyazonosító adatokat:

- ha azokat olyan hatósági igazolvánnyal igazolják, amelyek ezen adatokat tartalmazzák; illetve
- ha azokat olyan, a helyszínen jelen lévő más személy igazolja közlésével, akinek a személyazonossága már ismert a hatóság tagjai előtt (például mert ő rendelkezik okmányokkal), s ezt a közlést a pénzügyőr elfogadja.

Először is, a gyakorlat szempontjából a legfontosabb annak meghatározása, hogy melyek azok az okmányok, amelyek alkalmasak arra, hogy igazolják az érintett személyazonosító adatait. A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló törvény szerint „a polgár a személyazonosságát a személyazonosító igazolványon túl az érvényes útlevéllel vagy kártyaformátumú vezetői engedéllyel igazolhatja. Személyazonosítás céljából – jogszabályban meghatározott kivételekkel – a polgár nem kötelezhető más okmány bemutatására”.⁵²⁷ Főszabály szerint tehát a személyazonosítás alapvetően három okmány bemutatásával végezhető el: személyi igazolvány, kártyaformátumú jogosítvány és útlevél. S habár a hazai gyakorlatban általános, hogy egy személy több olyan hatósági igazolvánnyal is rendelkezik, amelyek mindegyike alkalmas a személyazonosság igazolására, az Nytv. értelmében az állampolgár a fent felsorolt három közül kizárólag egy érvényes okmány bemutatására kötelezhető. Az igazoltatás célja ugyanis a személyazonosság megállapítása, nem pedig egy bizonyos hatósági igazolvány érvényességének az ellenőrzése (például vezetői engedély), és ezzel együtt a közösség biztonságának közvetett módon történő szavatolása (például közlekedés biztonsága).

A NAV tv. 36/A. § (2) bekezdése ugyanakkor a hitelt érdemlő igazolásra alkalmas okmányok kapcsán mindössze annyit határoz meg, hogy „minden olyan hatósági

⁵²⁷ A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 29. § (12) bekezdés.

igazolvány, amely tartalmazza a személyazonosításhoz szükséges adatokat”, alkalmas arra, hogy azzal a személyazonosságot igazolják. Eszerint a pénzügyőri intézkedések során az Nytv.-ben meghatározott okmányokon túl más okiratok is elfogadhatók a személyazonosság igazolására. A pénzügyőri intézkedés tekintetében ugyanis az egyedüli kitétel az, hogy a bemutatott okmány egyfelől hatósági igazolvány legyen, másfelől pedig tartalmazza a személyazonosításhoz szükséges adatokat. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény értelmében hatósági igazolványnak kell tekinteni minden olyan okmányt, amelyet valamely hatóság – a jogszabályban meghatározott esetben és adattartalommal – az ügyfél adatainak vagy jogainak rendszeres igazolására ad ki.⁵²⁸ Ebből kifolyólag minden olyan okmány, amelyet hatóság állít ki, és tartalmazza a NAV tv. által megkövetelt személyazonosító adatokat, az igazoltatás alkalmával elfogadható. Példaként említhető erre az idegenrendészeti hatóság által kiállított kártyaformátumú tartózkodási engedély.

A pénzügyőrök intézkedései körében semmiképp nem osztom ugyanakkor azt a szakirodalomban előforduló álláspontot, miszerint az igazoltatás során a diákigazolvány is teljes értékűen alkalmas a személyazonosító adatok igazolására.⁵²⁹ Kétségtelen, hogy a diákigazolvány a hatályos jogszabályok értelmében hatóság által kibocsátott közokirat,⁵³⁰ azonban nem tartalmazza az okmány tulajdonosának minden olyan személyazonosító adatát (például az édesanya születési nevét), amelyet a NAV tv. előír,⁵³¹ továbbá az Nytv. sem ismeri el azt a személyazonosság igazolására alkalmas közokiratként. Álláspontom szerint a diákigazolvány a tanulói jogviszony fennállását igazolja, s az igazoltatások során alapvetően nem alkalmas a személyazonosság hitelt érdemlő igazolására. A rendőrség vezetője által kiadott, az iskolakerülő gyermekekkel szembeni intézkedések részletszabályairól szóló utasítás egyébként kivételes helyzetben – személyazonosító okmányok hiányában – a személyazonosság egyéb módon történő megállapítása körében valóban indokoltnak tekinti a diákigazolványban szereplő adatok használatát,⁵³² azonban a pénzügyőrökre vonatkozó szabályzóknak ilyen kivételszabályt nem találunk.

A személyazonosság igazolására alkalmazott okmányok kapcsán felmerülő másik probléma, hogy az Nytv.-hez képest a NAV tv. bizonyos tekintetben szélesebb körben határozza meg az igazolandó adatok körét. Ez utóbbi jogszabály értelmében ugyanis a pénzügyőr a személyazonosító adatok között az igazoltatás során az érintett személy édesanyjának születési nevét is ellenőrizni köteles. Csak hogy a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló rendelet előírásai szerint az okmánytulajdonos anyjának születési neve a 2001. január 1-jétől bevezetett kártyaformátumú vezetői engedélyeken már nem szerepel kötelező

⁵²⁸ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 96. §.

⁵²⁹ Vö.: Balla (2017): i. m.

⁵³⁰ A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 3. melléklet III. 6. pont.

⁵³¹ Vö.: az egységes elektronikuskártya-kibocsátási keretrendszeréről szóló 2014. évi LXXXIII. törvény.

⁵³² 22/2012. (XII. 21.) ORFK utasítás az iskolakerülő gyermekkorú személlyel szemben fogاناتosítható rendőri intézkedés részletszabályairól, 7. pont.

tartalmi elemként.⁵³³ Következésképp a kártyaformátumú vezetői engedély az igazoltatás során nem alkalmas a személyazonosító adatok teljes körű igazolására. Így az a helyzet áll elő, hogy míg az Nytv. szerint elvileg elégséges az új típusú vezetői engedély a személyazonosság igazolására, a pénzügyőr további adat igazolását is megkövetelheti. Ilyen módon a pénzügyőr magatartása látszólag szemben áll az Nytv. törvényi előírásaival. Fontos azonban kiemelni, hogy a NAV tv. és az Nytv. ellentmondásos rendelkezései között húzódó törvényi kollízió mindössze látszólagos. Egyrészt, mert a NAV tv. az Nytv.-hez képest speciálisnak tekinthető a pénzügyőrök tevékenységét illetően. Másfelől ez utóbbi jogszabály kivételt teremt a személyazonosításra vonatkozó szabályok kapcsán, ugyanis az Nytv. hivatkozott rendelkezése szerint személyazonosítás céljából a polgár csak akkor nem kötelezhető más okmány bemutatására, ha ez alól valamilyen egyéb jogszabály kivételt tesz. Az igazoltatás során bemutatott vezetői engedélyen túl az édesanya nevének igazolását (például személyi igazolvánnyal) is megkövetelő pénzügyőri magatartás tehát – a NAV tv. felhatalmazása révén – semmi esetre sem lehet törvénysértő.

Hasonló a helyzet, amikor az okmány valódisága kétségesse válik. Ilyenkor az intézkedő pénzügyőr ellenőrző kérdéseket tehet fel, vagy más igazolvány bemutatását is kérheti. Illetve felszólíthatja az igazoltatott személyt adatainak bemondására, a bemondott adatokat pedig az okmánnyal összehasonlíthatja, vagy a két okmány adatait összevetheti.⁵³⁴

A teljesség kedvéért meg kívánom jegyezni ugyanakkor, hogy a rendészeti szervek általános intézkedési gyakorlatában az az eljárás alakult ki, miszerint az útleveél vagy a kártyaformátumú vezetői engedély bemutatása esetén – főszabály szerint – további okmány bemutatására az állampolgárt az egyenruhások nem kötelezhetik.⁵³⁵ Ilyenkor legfeljebb ellenőrző vagy konkretizáló kérdések által tisztázzák az ellenőrzött személy édesanyjának nevét.⁵³⁶ E tekintetben tehát az intézkedési gyakorlat meglehetősen rugalmasnak mondható. Különösen nagy jelentősége van ennek azokban az esetekben, amikor olyan külföldi állampolgárokat igazoltatnak, akiknek személyes okmányai egyáltalán nem tartalmazzák az anya születési nevét. Talán közzismert már a példa, hogy a szláv népek esetében az anya neve nincs nyilvántartva, helyette ugyanis kizárólag az apai név szerepel.⁵³⁷

Az eddigiekkel ellentétben jóval egységesebb a joggyakorlat álláspontja az okmányok érvényességével kapcsolatban: az intézkedések során kizárólag az érvényes okiratok

⁵³³ 326/2011. (XII. 28.) Korm. rend. a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról, 5. melléklet.

⁵³⁴ Független Rendészeti Panasztestület (2011): i. m.

⁵³⁵ Országos Rendőr-főkapitányság: *Tájékoztató az állampolgárok részére a rendőri igazoltatásról*. Budapest, ORFK, 2007; Cunico Csaba: *Pénzügyőrök intézkedési jogosultságai és a hozzájuk kapcsolódó kényszerintézkedések*. Budapest, Nemzeti Adó- és Vámhivatal Képzési, Egészségügyi és Kulturális Intézete, 2016; Cunico Csaba: *Pénzügyőrök intézkedési jogosultságai a NAV-törvényben foglaltak alapján*. Budapest, Nemzeti Adó- és Vámhivatal Képzési, Egészségügyi és Kulturális Intézete, 2018.

⁵³⁶ Fėja (2012): i. m.

⁵³⁷ Nagy Miklós: A békefenntartással kapcsolatos nemzetközi engedélyezési eljárások tapasztalatai. *Katonai Logisztika*, 7. (1999), 3. 157–162.

alkalmasak a személyazonosság igazolására. Az Nytv. külön nevesíti azokat az eseteket, amikor a személyazonosító igazolványt érvénytelennek kell tekinteni, így különösen, ha:

- megszűnt a személyazonosító igazolványra való jogosultság;
- az igazolvány hamis, vagy meghamisították;
- az érvényességi ideje lejárt;
- a használatra jogosult meghalt;
- a személyazonosság megállapítására alkalmatlan, megrongálódott;
- elvesztését, megsemmisülését vagy eltulajdonítását bejelentették, valamint ha azt a hatóság bevonta, vagy szabálysértési, illetve büntetőeljárásban tárgyi bizonyítási eszközként lefoglalta;
- jogosulatlan felhasználása okán szabálysértési vagy büntetőeljárás indult.⁵³⁸

A személyazonosság igazolásának másik esetköre, amikor az nem hatóság által kiállított közokirattal történik. Az okmányok bemutatásán kívül ugyanis a személyazonosság hitelt érdemlő igazolásaként a pénzügyőr más jelen lévő, ismert személyazonosságú személy közlését is elfogadhatja. Ezzel együtt fontos azonban kiemelni, hogy a törvény az ismert személyazonosságú személy közlésének elfogadása tekintetében mérlegelési jogkörrel ruházta fel az intézkedőt. Amennyiben tehát a jelen lévő személy igazolásának hitelt érdemlősége valamilyen okból kétségesse válik, akkor az intézkedés alá vont személy más módon köteles magát igazolni.

A törvény értelmében az igazoltatott személy felkérhető a lakcímének vagy tartózkodási helyének igazolására is. A lakcím, illetve a tartózkodási hely igazolása történhet:

- lakcímet igazoló hatósági igazolvánnyal (lakcímkártya),
- más alkalmas dokumentummal (például idegenrendészeti hatóság által kiállított okmány), illetve
- a lakcímre vagy tartózkodási helyre vonatkozó szóbeli nyilatkozattétel.

A lakcímének, illetve tartózkodási helyének igazolására vagy közlésére az intézkedés alá vont személy felkérhető, azonban az intézkedés részeként erre őt nem lehet kötelezni.

Központi kérdésként merül fel az igazoltatás kapcsán az adatrögzítés kérdése is. Amennyiben további intézkedéshez, hatósági eljáráshoz szükséges, vagy egyéb körülmények indokoltá teszik, a pénzügyőr az igazoltatás során begyűjtött adatokat köteles felrögzíteni. A NAV tv. részletesen meghatározza, hogy ilyen esetekben mely adatok feljegyzése kötelező:

- a személyazonosító adatok (név, születési hely, születési idő, anyja születési neve);
- a bemutatott igazolvány sorozata és száma;
- az igazoltatás helye és ideje;
- az igazoltatás oka; valamint
- a lakcím vagy tartózkodási hely (amennyiben ezt az igazoltatott megadta).

⁵³⁸ Nytv. 29/F. § (1) a)–g) pont.

Azokban az esetekben, amikor a személyazonosság igazolása más ismert személy közlése alapján valósult meg – a bemutatott igazolvány sorozata és száma kivételével – az igazoltatott személyre vonatkozóan közölt adatokat szintén rögzíteni kell.⁵³⁹

A törvény az adatok rögzítésének formai szabályait nem határozza meg. A 20/2018. (XII. 21.) PM rendelet ugyanakkor előírja, hogy az intézkedés alá vont személy adatait úgynevezett igazoltatólapon kell rögzíteni.⁵⁴⁰ Korábban a Független Rendészeti Panasztestület is hangsúlyozta, hogy az igazoltatás során begyűjtött személyes adatok rögzítése minden esetben külön erre a célra szolgáló igazoltatólapra („RK-lapra”) kell hogy történjék. Indokolásuk szerint ugyanis ha az intézkedő „pl. egy füzetbe jegyzi fel a maga számára az adatokat, akkor azok kikerülnek a törvényi kontroll alól, további sorsuk már jogszabály szerint nem ellenőrizhető – még ha egyébként jogszerűen is kezelik őket”.⁵⁴¹

A Kúria egyik ítéletében ugyanakkor arra az álláspontra helyezkedett, hogy nincs olyan jogszabály, amely az igazoltatólap alaki követelményeire nézve bármilyen előírást is tartalmazna. Így az intézkedés jogszerűsége és az intézkedés alá vont személy jogai szempontjából sincs érdemi jelentősége annak, hogy egy előre kinyomtatott űrlapra vagy egy sima fehér papírra rögzíti-e az intézkedő a jogszerűen kérhető adatokat. A Kúria döntése szerint: „Sokkal inkább annak van jelentősége, hogy az igazoltatólap helyett alkalmazott megoldásnak volt-e ésszerű magyarázata, és különösen annak, hogy ezen adatokat tartalmazó lap kezelésére az igazoltatólapokra vonatkozó előírások kerültek-e alkalmazásra.” A bíróság rámutatott arra is, hogy az intézkedésnek nyilvánvalóan nem lehet akadálya az igazoltatólapok hiánya. Természetesen a rendészeti szerv tagja köteles gondoskodni arról, hogy szolgálata megkezdésekor legyen nála megfelelő mennyiségű igazoltatólap. Elképzelhető ugyanakkor, hogy a napi szolgálat során a tervezettnél több intézkedés történik, s ezzel indokolhatóvá válik a további igazoltatások során az RK-lapok hiánya. A bíróság továbbá megjegyezte, hogy az RK-lap hiánya elsődlegesen nem is az érintett személy jogainak érvényesülését, hanem az intézkedés szakszerű kivitelezését nehezíti meg, hiszen a hatóság tagjának „fejből” kell a törvény által megkövetelt és megengedett adatokat feltüntetni.⁵⁴²

Az igazoltatás alkalmával a pénzügyőrnek lehetősége van arra is, hogy az intézkedés alá vont személy, illetve a bemutatott okmányok adatait a Schengeni Információs Rendszerben (SIS) és a körözött személyek nyilvántartásában ellenőrizze. A jogszerűen igazoltatott személy lekérdezése (úgynevezett priorálása) minden esetben – egyéb jogszabályi feltétel nélkül – végrehajtható. Kivételt képeznek ez alól azok a személyek, akiket felvilágosításkéréssel összefüggésben igazoltattak. Az ő adataik az információs rendszerekben ugyanis nem vizsgálhatók.⁵⁴³

Miután az igazoltatás alapvető célja a személyazonosság megállapítása, a személy központi információs rendszerekben (Schengeni Információs Rendszer, körözött személyek

⁵³⁹ 20/2018. (XII. 21.) PM rendelet 10. § (2) bekezdés.

⁵⁴⁰ 20/2018. (XII. 21.) PM rendelet 9. § (2) bekezdés.

⁵⁴¹ Független Rendészeti Panasztestület (2011): i. m. 40–41.

⁵⁴² Kfv. 39010/2012/7. Kúria.

⁵⁴³ 20/2018. (XII. 21.) PM rend. 11. §.

nyilvántartása) történő ellenőrzése nem szükségszerű. Önmagában tehát az a körülmény, hogy a pénzügyőr az igazoltatás alkalmával nem veti össze az érintett személy adatait az információs rendszerek adatbázisával, még nem teszi az intézkedést jogszerűtlenné. Ilyen esetben legfeljebb a szakszerűtlenség megállapítására van lehetőség.⁵⁴⁴ Megjegyzendő, hogy a Körtv. rendelkezései szerint valóban léteznek az igazoltatással összefüggő priorálásnak kötelező esetei, amikor az igazoltatás során az igazoltattal kapcsolatos körözés tényének fennállását a hatóság tagjának kötelessége a körözött személyek nyilvántartásában ellenőrizni. Ez a jogi eset azonban csak a rendőri igazoltatásokra vonatkozik, a pénzügyőrökére nem.⁵⁴⁵

Mint minden intézkedésnél, az igazoltatás által szolgáltat legitim cél szükség esetén szintén kikényszeríthetővé válik. Így az igazoltatással kapcsolatban felmerülő következő kérdéskör alapjául a személyazonosság megállapításának kikényszerítése szolgál. Minden hatósági intézkedés kapcsán minimumfeltétel, hogy az egymással intézkedési viszonyba kerülő felek tisztában legyenek a másik fél személyazonosságával. A hatóság tagjai tekintetében ezért teremt olyan garanciális szabályokat a jogalkotó, mint a szolgálati igazolvány, szolgálati jelvény, azonosító szám, névkitűző stb. kötelező viselése, amelyek lehetővé teszik az intézkedő egyéni azonosítását. Az intézkedés alá vont személy részéről pedig akképpen válnak biztosítottá ezek a feltételek, hogy a jogalkotó mindenki számára előírja az együttműködési kötelezettséget, illetve szükség esetén lehetővé teszi a személyazonosság igazolásának kikényszerítését.

Főszabályként elmondható, hogy a személyazonosság igazolásának megtagadása esetén az igazoltatott személy a személyazonosság megállapítása céljából feltartóztatható. A feltartóztatás ideje alatt a pénzügyőr a személyazonosság megállapítása érdekében egyfelől átvizsgálhatja az érintett ruházatát és járművét,⁵⁴⁶ másfelől felhívhatja az érintett figyelmét magatartásának jogi következményeire. A igazoltatás céljának kikényszerítése érdekében ugyanis a törvényalkotó szankcionálni rendeli azokat, akik szándékosan akadályozzák a hatóság tagját a személyazonosság megállapításában. A szabálysértési törvény vonatkozó rendelkezése szerint:

„Aki személyazonosító igazolványra vonatkozó jogszabályban előírt kötelezettségét megszegi, az igazoltatásra feljogosított személy felszólítására személyi adatainak bemondását vagy a személyazonosság igazolására alkalmas hatósági igazolvány átadását megtagadja, vagy az említett adatokra vonatkozólag az intézkedés során valótlan állít, szabálysértést követ el.”⁵⁴⁷

Míthogy a pénzügyőr a NAV tv. alapján jogosult bárkit felhívni a személyazonosságának igazolására, a jogszerűtlen ellenszegülés esetén megvalósul a szabálysértési tényállás. A Szabs. tv. rendelkezései szerint a *személyazonosság igazolásával kapcsolatos kötelessé-*

⁵⁴⁴ Kb.22/2012/12. GYTSZ.

⁵⁴⁵ A körözési nyilvántartási rendszerről és a személyek, dolgok felkutatásáról és azonosításáról szóló 2013. évi LXXXVIII. törvény 15. § (5c) bekezdés.

⁵⁴⁶ NAV tv. 36/B. § (2) bekezdés.

⁵⁴⁷ A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 207. §.

gek megszegése szabálysértés elkövetése miatt meginduló eljárás lefolytatása a rendőrség hatáskörébe tartozik. Amennyiben tehát a pénzügyőr intézkedésével összefüggésben valószínűsíthető, hogy ezt a szabálysértési tényállást, úgy az intézkedő pénzügyőr szabálysértési feljelentését a rendőrhatalomnál teheti meg.

Az igazoltatás célja – *ultima ratio* – az érintett személy előállításával válik kikényszeríthetővé. „A személyazonosság megállapításának sikertelensége esetén – függetlenül attól, hogy azt megtagadás vagy más objektív körülmény eredményezte – az előállítás célja a személyazonosság megállapítása” – indokol korábbi döntésében a Kúria.⁵⁴⁸ A személyazonosság ilyen módon való megállapítása pedig végső soron a közbiztonság fenntartása érdekében történik.⁵⁴⁹

A törvény megfogalmazásából egyértelműen kitűnik, hogy ilyen esetben az előállítás alkalmazásáról a hatóság tagja dönt. A személyazonosság megállapítása céljából a magyar állampolgárságú személyt az általános rendőrségi feladatok ellátó rendőri szervhez, a külföldi állampolgárokat pedig az idegenrendészeti hatósághoz kell előállítani.⁵⁵⁰ Az előállítás révén lehetőség nyílik arra, hogy a rendőrség számára biztosított jogok, illetve elektronikus nyilvántartások használatával megállapíthatóvá váljon az intézkedés alá vont személyazonossága. Az Rtv. ugyanis felhatalmazza a rendőrhatalom tagjait, hogy a személyazonosság megállapítása érdekében olyan eszközöket is alkalmazzanak, amelyekre a pénzügyőrök nem jogosultak. A hivatkozott jogszabály értelmében a rendőr a személyazonosság megállapítása érdekében az érintett személytől ujjnyomatot vehet, az érintettől fényképfelvételt készíthet, továbbá a külső testi jegyeit észlelés és mérés alapján rögzítheti.⁵⁵¹ Az előállítás ideje ezekben az esetekben kizárólag a személyazonosság megállapításáig tarthat.

A Fővárosi Törvényszék korábbi ítéletében amellet foglalt állást, hogy az igazolás megtagadásának esetére biztosított intézkedések között a törvény nem állít fel sorrendiséget, vagyis az intézkedő az arányosság figyelembevételével maga dönt arról, hogy milyen módon éri el az igazoltatás törvényes célját.⁵⁵² Az arányosság elve ugyanakkor azt az észszerű elvárást diktálja, hogy a pénzügyőr a helyszínen vagy még a hatóság elé állítást megelőzően próbálja meg azonosítani az intézkedéssel érintett személyt.

E gondolatmenettel kongruál az intézkedésekre vonatkozó rendeleti szabályozás is, amely meghatározza, hogy ha az intézkedés alá vont személy az előállítás közben megfelelően igazolja magát (például bemutatja az elrejtett igazolványát), vagy személyazonosságát a pénzügyőr időközben megállapította (például talált egy olyan személyt, aki igazolni tudja az érintett személyazonosságát), illetve az igazoltatott személyazonossága más, egyszerűbb módon is tisztázható (például bemutat egy fényképes adatközlő lapot),

⁵⁴⁸ Mfv.10136/2011/4. Kúria.

⁵⁴⁹ Nyitrai Péter (szerk.): *Közigazgatási jog 3. Magyar közigazgatási jog – különös rész.* Miskolc, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Államtudományi Intézet Közigazgatási Jogi Tanszék, 2014.

⁵⁵⁰ A 2019. július 1-jén megalakuló Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (OIF) a rendőrségi szervezetbe tagozódott.

⁵⁵¹ Rtv. 29. § (4) bekezdés.

⁵⁵² Pf. 21203/2016/5. FIT.

akkor az előállítás végrehajtását mellőzni kell. Kivételt képez ez alól, ha az előállításra más okból is szükség van, illetve ha az igazoltatott személlyel szemben kényszerítő eszközt alkalmaztak. A megkezdett, de mellőzött előállításról minden esetben jelentést kell készíteni, amelyben szerepelnie kell az igazoltatott személyazonosító adatainak, az előállítás megkezdése okának, helyének, időpontjának, valamint az előállítás mellőzése okának, helyének és időpontjának.⁵⁵³

Az igazoltatással összefüggésben fel kell hívni a figyelmet még egy fontos körülményre. Azokban az esetekben, amikor az előállítást egyéb körülmények alapozzák meg (például tettenérés), akkor az igazoltatás elviekben az előállítást követően is végrehajtható jogszerűen. Miután az intézkedések között a törvény nem határoz meg sorrendiséget, nincs jelentősége annak, hogy az előállítást megalapozó egyéb körülmények fennállása mellett az előállítás előtt vagy közben történik-e az igazoltatás. A személyazonosság tényleges megállapításának helyszíne az igazoltatás jogszerűségére tehát nincs kihatással.⁵⁵⁴

Jogszerűtlenségi ismérvek. A NAV tv. megfogalmazása szerint igazoltatás akkor indokolt és szükségszerű, ha az intézkedés alá vont személyazonosságának megállapítása a szolgálati feladatok végrehajtása érdekében szükséges.⁵⁵⁵ Az intézkedés szükségszerűségét kizáró ismérveket tehát a jogszabályi tényállás negatív irányú értékelése nyomán határozhatjuk meg. Eszerint indokolatlan és szükségszerűtlen az intézkedés minden olyan esetben, amikor alkalmatlan arra, hogy a szolgálati feladat teljesítését direkt módon szolgálja. A gyakorlat számára a jogszerűtlenségi ismérvek ilyen módon való megfogalmazása túlzottan absztrahált és nehezen hasznosítható, ezért a gyakorlatiasság igénye konkretizálásra késztet bennünket. Az életviszonyok folytonos alakulása, változásai következtében viszont reménytelen vállalkozás volna kimerítő módon felsorolni azokat a helyzeteket, amelyekben az igazoltatások szükségszerűsége aggályosnak tekinthető. Ezért továbbra is csak a jogszabályi tényállás elemeiből következő legtipikusabb élet-helyzetekkel foglalkozunk.

Ilyennek tekinthető különösen, ha az igazoltatás kizárólag „statisztikai célból” történik. Sajnálatos, de még most is előfordul, hogy az igazoltatásokat a hatóság saját tevékenysége hatékonyságának számszerű igazolásaként használja. Ennek pedig az a legfőbb oka, hogy a hazai rendészet képtelen szabadulni a statisztika büvköréből.⁵⁵⁶ Csakhogy az igazoltatás minden esetben eszköz, nem pedig cél. Az AB döntése értelmében személyes adatok közlésére vonatkozó kötelezettséget jogi norma megállapíthat. „Az ilyen kötelezettség alkotmányosságának azonban az a feltétele, hogy azt törvény írja elő, ne korlátozza alapvető jog lényeges tartalmát, továbbá hogy az a kötelezettség előírásával megvalósítandó cél eléréséhez feltétlenül szükséges legyen.”⁵⁵⁷ Nyilvánvaló, hogy pusztán a hatósági tevékenység mutatóinak javítása érdekében alkalmazott igazoltatás nem tekinthető olyan alkotmányos célnak, amely az alapjog korlátozását lehetővé teszi.

⁵⁵³ 20/2018. (XII. 21.) PM rend. 19. § (1)–(3) bekezdés.

⁵⁵⁴ Kfv. 37082/2015/7. Kúria.

⁵⁵⁵ NAV tv. 36/A. (1) bekezdés.

⁵⁵⁶ Christján (2010b): i. m.

⁵⁵⁷ 55/2001. (XI. 29.) ABH.

Nem mellesleg az ilyen gyakorlat a rendészet társadalmi rendeltetése szempontjából sem nevezhető hatékonynak.⁵⁵⁸

Világos és különösebb magyarázatot talán nem is igényel, hogy jogszerűtlennek minősül minden olyan igazoltatás is, amelyet az intézkedés alá vont személy hovatartozása, bőrszíne, vallása, szexuális beállítottsága vagy politikai nézete miatt hajtanak végre. Az ilyen intézkedések a jogszerűségi szempontok mellett súlyos társadalmi problémákat is felvetnek.⁵⁵⁹ A bírósági gyakorlat szerint sérti az egyenlő bánásmódhoz való jogot, ha az igazoltatás kizárólag az érintett személy politikai véleménye alapján történik,⁵⁶⁰ továbbá a kialakult joggyakorlat minden olyan igazoltatás esetén is megállapíthatóvá teszi a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét, amikor az intézkedés alkalmazására az érintett magatartása objektíve nem szolgál megfelelő alapot.⁵⁶¹

Általában indokolatlannak és szükségszerűtlennek minősíthetjük azokat az igazoltatásokat is, amelyek pusztán az intézkedés alá vont személy sértőnek ható vagy kritizáló megjegyzései, „beszólásai” miatt történnek.⁵⁶² Az AB több esetben részletesen foglalkozott a véleménynyilvánítás szabadságának tartalmával, amelyek során megállapította, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága magában foglalja „a bírálat, jellemzés, nézet és kritika szabadságát” függetlenül attól, hogy az egyén véleménye „értékes vagy értéktelen, igaz vagy hamis, érzelmen vagy észérveken alapul”.⁵⁶³ Az egyén véleménynyilvánítási szabadságát az sem korlátozhatja, ha értékítéletének címettje a közhatalom. Az AB hivatkozott határozatában leszögezi:

„A demokratikus társadalom létezésének és fejlődésének nélkülözhetetlen eleme a közügyek vitatása, amely feltételezi a különböző politikai nézetek, vélemények kinyilvánítását, a közhatalom működésének bírálatát. A demokratikus hagyományokkal rendelkező társadalmak tapasztalatai szerint is e vitákban esetenként kellemetlen, éles, esetleg igazságtalan támadásokat intéznek a kormányzat és a közhivatalnokok ellen”.⁵⁶⁴

Ezzel összefüggésben fontos felidéznünk, hogy a rendészeti beavatkozások csak azoknál az emberi magatartásoknál engedhetők meg, amelyek jogellenes veszélyt idéznek elő. A jogellenesség természetesen nem feltétlen büntetőjogi természetű, de mindenképp közjogba ütköző.⁵⁶⁵ Miután pedig a közhatalom, a politika vagy akár rendészeti szervek

⁵⁵⁸ Tihanyi Miklós: A városok problémái. In Korinek László (szerk.): *Értekezések a rendészetről*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem Rendészettudományi Kar, 2014. 159–180.

⁵⁵⁹ M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnüldözésben. *Buksz*, 22. (2010), 4. 353–361; Kádár András Kristóf: Rasszizmus, xenofóbia és homofóbia a Független Rendészeti Panasztestület eseteinek tükrében. *Rendészet és emberi jogok*, 3. (2013), 3. 49–54; Pap András László: Intézményes diszkrimináció és zaklatás. *Belügyi Szemle*, 63. (2015), 12. 80–105; David Harris: *Driving While Black: Racial Profiling on Our Nation's Highways*. New York, American Civil Liberties Union, 1999.

⁵⁶⁰ Pf. 21313/2015/4. FIT.

⁵⁶¹ 481/2010. (XI. 17.) FRPÁ

⁵⁶² Kondákor Dóra: A Független Rendészeti Panasztestület 307/2011. (X. 26.) számú állásfoglalásának ismertetése. *Rendészet és emberi jogok*, 1. (2011), 4. 53.

⁵⁶³ 36/1994. (VI. 24.) ABH.

⁵⁶⁴ 36/1994. (VI. 24.) ABH.

⁵⁶⁵ Finszter (2018): i. m.

tevékenységét kritizáló megjegyzések a véleménynyilvánítás szabadságának tartalma szerint nem számítanak jogellenesnek, önmagukban nem alapozzák meg a hatósági fellépést. A rendészet tagjainak pártatlan, előítéletektől mentes és megfelelő önkontrollal keretezett viselkedése a közigazgatás e speciális ágának egyik legmeghatározóbb fokmérője.⁵⁶⁶ Minthogy a rendészetet jellemző egyik legfontosabb kritérium éppen a professzionális működés,⁵⁶⁷ nem fogadható el, hogy az egyenruhások intézkedéseit személyes sértettségük, ellenérzéseik motiválják.

Fontos ugyanakkor felhívni a figyelmet arra, hogy az egyén megjegyzései – azok közölt tartalmától függően – esetenként megalapozhatják a jogszerű intézkedést. Az értékítéletben megnyilvánuló véleménynyilvánítási szabadság külső korlátja ugyanis az úgyszintén alkotmányos oltalom alatt álló emberi méltósághoz, becsülethez és jó hírnévhez való jog.⁵⁶⁸ Amennyiben az intézkedés alá vont személy lealacsonyító megjegyzése objektíve alkalmas arra, hogy azzal az intézkedő pénzügyőr becsületét, önbecsülését sértse, fennállhat a bűncselekmény (becsületsértés) elkövetésének gyanúja.⁵⁶⁹ Ezekben az esetekben az érintett személy magatartása már közjogba ütköző, így megalapozza a rendészeti beavatkozás lehetőségét. Ilyenkor az igazoltatást a további intézkedés megtétele vagy eljárás bevezetése teszi indokolttá és szükségszerűvé.

Semmiképp nem tekinthetjük szükségszerűnek az igazoltatást azokban az esetekben, amikor az intézkedés célja kizárólag valamely alapjog korlátozása. A kialakult joggyakorlat szerint nincs összhangban az intézkedések legális céljával, ha csak azért igazoltatnak valakit, hogy az érintett személyt szabad mozgásában korlátozza a hatóság.⁵⁷⁰ Ugyanannak a személynek „egymás után, térben néhány méterrel messzebb történő, egymástól jól elhatárolható igazoltatása a második alkalommal jogalap híján” már indokolatlannak és szükségtelennek minősül.⁵⁷¹ Nem alkalmazható az igazoltatás abból a célból sem, hogy azzal az érintett személy véleménynyilvánítási szabadságát korlátozzák.⁵⁷² Miként szükségszerűtlennek és jogellenesnek minősül az igazoltatás azokban az esetekben is, amikor az érintett személy igazoltatásának oka pusztán a megtorlás vagy a bosszú.⁵⁷³

A jogszerűtlenségi ismérvek kapcsán az elkövetkezőkben a lakcím és tartózkodási hely igazolásával kapcsolatos problémákkal foglalkozunk. A törvényi tényállás szerint az igazoltatott személy a lakcím és tartózkodási hely igazolására felkérhető. Ez a jogi

⁵⁶⁶ Ronald Weitzer: *Policing Under Fire. Ethnic Conflict and Police-Community Relations in Northern Ireland*. New York, State University of New York Press, 1995.

⁵⁶⁷ Christán László: Rendőrség és rendészet. In Jakab András – Gajdusчек György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA TK JTI, 2016. 681–707; Finszter (2014a): i. m.; Finszter (2018): i. m.

⁵⁶⁸ 18/2000. (VI. 6.) ABH.

⁵⁶⁹ Blaskó et al. (2008): i. m.

⁵⁷⁰ Független Rendészeti Panasztestület: *A Független Rendészeti Panasztestület beszámolója a 2014–2016. évi tapasztalatairól (B/15762.)*. Budapest, FRP, 2016.

⁵⁷¹ 212/2009. (VII. 8.) FRPÁ.

⁵⁷² Pf. 20449/2019/5. FIT; P. 24279/2012/16. FTSZ.

A hivatkozott bírósági ügyekben az érintett személyeket többször igazoltatták, mindeközben arra hivatkozva, hogy nem akadályozhatják az intézkedés végrehajtását, megtiltották nekik, hogy politikai véleményüknek hangot adjanak, zászlóikat lobogtassák.

⁵⁷³ Kfv. 39010/2012/7. Kúria.

diszpozíció nem kógens, hanem diszpozitív szabályként fogalmazza meg a lakcím, tartózkodási hely igazolását. Az igazoltatott személy tehát mérlegelési helyzetben van.

Az eddigi tapasztalatok ugyanakkor egyértelműen azt igazolják, hogy a rendészeti szervek intézkedő tagjai sokszor abszolút tévesen értelmezik ezt a jogi normát. Számtalan panasz született már abból, hogy az intézkedők a lakcímkártyát is elkérték az intézkedés alá vont személytől, aki ezt megtagadta.⁵⁷⁴ Ezekben az esetekben pedig többnyire a panaszosnak van igaza. Nem létezik ugyanis olyan jogszabályi felhatalmazás, amely az igazoltatás során lehetőséget biztosítana a lakcímkártya átadásának kikényszerítésére. A lakcím, tartózkodási hely nem személyazonosító adat. A lakcímkártya kötelező átadására való felszólítás, illetve adatainak rögzítése alapesetben sérti a személyes adatok védelméhez fűződő személyiségi jogot.⁵⁷⁵ Visszaulva a személyazonosításra alkalmas okmányok kapcsán boncolgatott problémakörre megjegyezhetjük, hogy a lakcímet igazoló hatósági igazolvány (lakcímkártya) – tekintettel annak adattartalmára – egyébiránt alkalmas volna arra, hogy az igazoltatott személy édesanyjának születési nevét is igazolja, de a rendészeti intézkedéssel szemben benyújtott panaszok többsége azt támasztja alá, hogy az egyenruhások a lakcímkártyát jellemzően nem az érintett anyja nevének ellenőrzése céljából kéri el, hanem a lakcímének rögzítése érdekében.⁵⁷⁶

Ugyanezek az általános szabályok érvényesülnek a lakcímre, tartózkodási helyre vonatkozó nyilatkozattétel kapcsán is. Helyesen jegyezte meg a Független Rendészeti Panasztestület egy konkrét ügy kapcsán, hogy

„az igazoltatás során a lakcímkártya átadására az igazoltatott nem kötelezhető. Szintén nem kötelezhető a lakcímkártyán szereplő adatok közlésére. Ez következik részben logikai értelmezéssel abból, hogy a lakcímadatok okmánnyal való igazolásának kötelezettsége alóli mentesítés kiüresedne, ha az érintett egyébként kötelezhető volna a lakcímkártyán szereplő adatok közlésére”.⁵⁷⁷

Azokban az esetekben viszont, amikor az igazoltatást követően olyan eljárást vezetnek be, amely során a lakcímadatok igazolása és azok rögzítése kötelező, az eljárás alá vont személy ezeknek az adatoknak a kiszolgáltatását nem tagadhatja meg. Ilyenkor a lakcímadatok igazolására történő felhívásra, illetve ezen adatok rögzítésére az adott eljárási norma ad felhatalmazást, ezáltal az teljes mértékben jogszerű.⁵⁷⁸

Az intézkedés jogszerűségét kizáró ismérvek körében a következő sarkalatos pontot a személyazonosító adatok rögzítésével kapcsolatos tényállási elem jelenti. A NAV tv. szerint a pénzügyőr a szükséges adatokat igazoltatólapon rögzíti, ha azt további intézkedés, eljárás vagy egyéb körülmény indokolja. Az igazoltatás során az adatok rögzítése tehát feltételekhez kötött. Főszabály szerint az igazoltatott személy adatait kizárólag három esetben lehet rögzíteni: 1. további intézkedéshez szükséges, 2. további eljáráshoz

⁵⁷⁴ Hatala–Somssich–Szomor (2011): i. m.

⁵⁷⁵ Pf. 20896/2016/5. FIT; 481/2010. (XI. 17.) FRPÁ.

⁵⁷⁶ Féja (2012): i. m.

⁵⁷⁷ 136/2011. (V. 11.) FRPÁ.

⁵⁷⁸ 355/2010. (VII. 7.) FRPÁ.

szükséges, 3. egyéb körülmények ezt indokolják. Ezekben az esetekben viszont az adat-rögzítés kötelező.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény értelmében ugyanis a személyes adatok rögzítése adatkezelésnek minősül.⁵⁷⁹ Ugyanezen jogszabály egyúttal azt is előírja, hogy személyes adat csak akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény, illetve törvény alapján az abban meghatározott körben helyi önkormányzati rendelet elrendeli.⁵⁸⁰ Ezekre az előírásokra figyelemmel az igazoltatás során a személyes adatok rögzítése tehát csak akkor jogszerű, ha a jogszabályban meghatározott feltételek fennállnak. A törvényes feltételek jelölik meg ugyanis azt a konkrét célt, amely révén a személyes adatok védelmét korlátozó intézkedés alkotmányosnak tekinthető. Az AB korábbi döntésében hangsúlyozta:

„Az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája a célhoz kötöttség. Ez azt jelenti, hogy személyes adatot feldolgozni csak pontosan meghatározott és jogszerű célra szabad. Az adatfeldolgozásnak minden szakaszában meg kell felelnie a bejelentett és közhitelűen rögzített célnak [...] A célhoz kötöttségből következik, hogy a meghatározott cél nélküli, »készletre«, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés és -tárolás alkotmányellenes.”⁵⁸¹

Az igazoltatás alkalmával a hatóság tagjának konkrétan meg kell tudnia jelölni, hogy milyen további intézkedés, eljárás vagy körülmény indokolja az adatok rögzítését.

Végezetül tekintsünk rá az igazoltatás jogszerű kikényszerítése alól kivett élethelyzetekre is. Főszabály szerint a személyazonosság megállapításának sikertelensége esetén az igazoltatott személy előállítható. Az előállítás alkalmazása tekintetében lényegtelen, hogy az érintett a személyazonosság igazolását megtagadja vagy – bár szeretné – nem tudja azt hitelt érdemlő módon teljesíteni.⁵⁸² A NAV tv. ide kapcsolódó másik rendelkezése szerint a pénzügyőr az igazoltatott személyazonosságának igazolásaként más jelen lévő, ismert személyazonosságú személy közlését is elfogadhatja.

Mind a két tényállási elemben közös, hogy azok a hatóság tagjának mérlegelési jogot biztosítanak. Miután nem kógens szabályokról van szó, az általános rendelkezések szerint a pénzügyőr köteles a szükségesség és arányosság követelményeinek megfelelni az előállítás alkalmazásakor.

A Kúria álláspontja szerint a személyazonosság megállapítása érdekében történő előállítás nem tekinthető szükségesnek és arányosnak azokban az esetekben, amikor az igazoltatott személy bár kétségtelenül nem tudja magát a helyszínen személyazonosító okmánnal igazolni, de az eljáró hatóság tagja őt a korábbi intézkedései kapcsán már maga is ismeri, valamint az érintettet annak jelen lévő hozzátartozói is igazolni tudnák. A Kúria korábbi döntésének indokolásában hangsúlyozta, hogy ilyen helyzetben

⁵⁷⁹ A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 2. § 4. pont.

⁵⁸⁰ Avtv. 3. § (1) bekezdés.

⁵⁸¹ 15/1991. (IV. 13.) ABH.

⁵⁸² Mfv. 10136/2011/4. Kúria.

az intézkedőnek „valóban van mérlegelési lehetősége a tekintetben, hogy él-e az előállítás lehetőségével, ez azonban nem jelenti azt, hogy a rendeltetésétől eltérő célra alkalmazhatná ezt az intézményt”.⁵⁸³

Korábban a bíróság döntésével csaknem azonos álláspontra helyezkedett egy másik hasonló ügy kapcsán a Független Rendészeti Panasztestület is. A vizsgálat tárgyát képező ügy történeti tényállása szerint az intézkedő egyenruhások felszólítottak az utcán egy nőt arra, hogy igazolja magát, aki erre futni kezdett, s közben hátrakiáltott, hogy itt lakik a közelben és elmegy az igazolványáért. Miután a hatóság tagjai utolérték, és intézkedés alá vonták, megjelent egy szomszéd, aki jelezte, hogy ismeri az érintettet és annak férjét is, ezért szól neki. A férj rövid időn belül a helyszínre érkezett felesége okmányaival. Ennek ellenére az egyenruhások a nőt előállították a személyazonosság igazolásának sikertelenségére hivatkozva. A panasztestület helytállóan állapította meg, hogy az intézkedés kezdetén az előállítás jogszabályi feltételei valóban fennálltak, időközben azonban a személyazonosság megállapításához szükséges minden feltétel adottá vált, így a személyi szabadság korlátozása szükségtelen és aránytalan volt.⁵⁸⁴

Ruházat, csomag és jármű átvizsgálása

2011-ben az ellenőrzés alá vont állampolgárok ruházatának, csomagjainak és járművének átvizsgálására irányuló intézkedés törvénybe iktatását a jogalkotó a következők szerint tartotta indokoltnak:

„Az ön- és közveszély okozására alkalmas tárgy vagy tárgyi bizonyíték előtalálása érdekében a ruházat átvizsgálásának mint intézkedésnek a lehetővé tételét az indokolja, hogy a jogsértést elkövetők ruházatában, illetve ruházata alatt is lehetőség van áruk, vámáruk, jövedéki termék, de akár kábítószer elrejtésére is. A NAV tapasztalatai szerint a külső határátkelők területén, illetve belterületen is számtalan esetben kíséreltek meg ruházat alá rejtve jövedéki terméket – elsősorban cigarettát – becsempészni. Az ellenőrzött személyekkel szemben semmilyen szabadságot korlátozó intézkedés foganatosítása nem volt indokolt az elrejtett cigaretták előtalálásáig. A ruházatátvizsgálás során előkerülhet továbbá egyéb tárgy – pl. szállítójármű, raktár, illetve ingatlan kulcsa vagy más irat – amely az ellenőrzött személyt egy már felderített vagy épp az előtalált dolog kapcsán felderített jogsértéshez kötheti.”⁵⁸⁵

A hatályos NAV tv. jelenleg egy alcím alatt, de nem egységes feltételekkel biztosít lehetőséget az érintett személy ruházatának, járművének és csomagjainak átvizsgálására. A norma szövegének elemzésekor ezért különös alaposággal kell eljárni. Főszabályként elmondható ugyanis, hogy a ruházatátvizsgálással minden esetben együtt járhat az érintett személy járművének és csomagjainak átvizsgálása is. Ezzel együtt viszont

⁵⁸³ 6/2012. MEH.

⁵⁸⁴ Féja-Kádár (2011): i. m.

⁵⁸⁵ A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2011. évi CXLI tv. 30–32. §-ához fűzött részletes indokolás.

a járművek, illetve csomagok átvizsgálására történő felhatalmazás nem minden esetben biztosít lehetőséget a ruházat átvizsgálására is. Meghatározott esetekben az intézkedés kizárólag a csomag vagy jármű átvizsgálására irányulhat. Mindez természetesen nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy a feltárt körülmények tükrében később az érintett személy ruházatát is átvizsgálják.

Aktív alany. Főszabály szerint az intézkedés aktív alanya lehet minden pénzügyőr, aki a pénzügyőri intézkedések alkalmazásával szemben meghatározott általános alannya válás feltételeinek megfelel. Két esetben ugyanakkor a törvény az intézkedés alkalmazását speciális alanyisághoz köti.

1. A csomagküldemények jövedéki törvény (Jöt.) szerinti átvizsgálását (átvilágító berendezéssel, keresőkutyával, más alkalmas módon) kizárólag a jövedéki ügyekben eljárni jogosult pénzügyőr végezheti.⁵⁸⁶
2. A szabálysértés esetén alkalmazott ruházat-, csomag- és járműátvizsgálást a NAV tv. szintén különleges jogi státuszhoz, nevezetesen szabálysértési hatósági minőséghez köti. A Szabs. tv. rendelkezései szerint szabálysértési hatósági cselekményt kizárólag a NAV feladat- és hatáskörrel rendelkező szervének tagja végezhet. A NAV szabálysértési hatósági feladatait pedig jelenleg csak a megyei adó- és vámigazgatóságok, Budapesten az Észak-budapesti Adó- és Vámigazgatóság, valamint a Repülőtéri és a Bevetési Igazgatóság személyi állománya látja el.⁵⁸⁷

Passzív alany. Az intézkedéssel korlátozott alanyi kör – a végrehajtókhoz hasonlóan – egyes sajátosságai mentén differenciált. A jogalkotó ugyanis eltérő feltételek mellett ad lehetőséget a ruházat, a jármű és a csomagok átvizsgálására.

1. A ruházat, jármű, csomag átvizsgálásának alanya lehet:
személyi szabadságot korlátozó intézkedéssel érintett személy (elfogás, előállítás), illetve akivel szemben ilyen intézkedést kívánnak végrehajtani;
igazoltatott személy, akinél a személyazonosság megállapítása vagy bűncselekmény elkövetésének gyanúja ezt szükségessé teszi;
szabálysértéssel érintett személy, akivel szemben a Szabs. tv. alapján a vizsgálat szabálysértés miatt szükséges.
2. A fentiekén túl – a törvényben rögzített feltételek mellett – a járműátvizsgálás alanya lehet az a személy, akit közúton, közforgalom számára nyitott területen a pénzügyőr megállít.
3. Végezetül csomagátvizsgálás alanya lehet, aki repülőtéren, buszállomáson, hajóállomáson vagy vasúti pályaudvaron tartózkodik, vagy aki vasúti szerelvényen, hajón, közforgalmú gépjárművön utazik; továbbá akinek csomagja csomagküldeményként kerül a hatóság tagja elé.

⁵⁸⁶ A Nemzeti Adó- és Vámhivatal hatásköréről és illetékességéről szóló 485/2015. (XII. 29.) Korm. rendelet alapján: megyei igazgatóságok, Repülőtéri Igazgatóság, Bevetési Igazgatóság.

⁵⁸⁷ 5012/2016/RFO körlevél.

Alanyi jog. Az intézkedés minden formája közvetlenül a személyi integritáshoz és a magánszféra sérthetetlenségéhez fűződő jogokat korlátozza. A passzív alany ruházatának átvizsgálása minden esetben érinti a személyi integritáshoz fűződő alapjogot, amely alkotmányos garanciák érvényesülése mellett viszont korlátozható.⁵⁸⁸ A járművek, csomagok átvizsgálásával pedig elsősorban az egyén magánszférája sérthetetlenségének határait lépi át a hatóság tagja, amely előbbi szintén alkotmányos alapjognak tekinthető. A magánszférához való alapjog értelmezése kapcsán az AB korábbi döntésében a következőket jegyezte le:

„A »magánszférához való jogot« az Alkotmány konkrét, szubjektív alapjogként nem nevezi meg, de a magánélet szabadságához való jog kétségkívül 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.”⁵⁸⁹

A magánszféra sérthetetlenségének lényegi eleme, hogy az érintett akarata ellenére oda mások ne hatolhassanak be, illetve be se tekinthessenek. Ellenkező esetben nemcsak a magánélet sérthetetlenségéhez fűződő jog, hanem az emberi méltóság egyéb jogosultsági elemei (például személyi integritás) is sérülhetnek.⁵⁹⁰ Az egyén által fizikailag birtokolt csomagok mellett a postai csomagszállítmányok átvizsgálása is (például jövedéki ellenőrzés keretében) a magánszférába történő akaratellenes beavatkozást, betekintést jelent.⁵⁹¹ A személyi integritáshoz hasonlóan a magánszféra sérthetetlenségének joga is az emberi méltósághoz való jog részeleme. Az emberi méltósághoz való jog ugyanakkor csakis az élettel együtt fennálló egységben abszolút és korlátozhatatlan. Annak részjogosítványai megfelelő garanciák mellett tehát korlátozhatók.⁵⁹² Ezért tekinthetjük a pénzügyőr által törvényes körülmények között végrehajtott ruházat-, csomag- és jármű-átvizsgálást egyaránt alkotmányosnak.

Intézkedés célja. Az intézkedés absztrakt célja a pénzügyőr(ök) és a személyi szabadságot korlátozó intézkedéssel érintett személyek életének, testi épségének védelme, az igazoltatott személy személyazonosságának megállapításán keresztül a közrend, közbiztonság oltalmazása, a hatóság hatékony munkavégzésének szavatolása, valamint a jogellenes cselekmények elkövetésének megelőzése, felderítése, illetve megakadályozása.

Az intézkedés célját a passzív alanyok tükrében ugyanakkor konkretizálhatjuk a következők szerint:

1. A személyi szabadságában korlátozott vagy korlátozni kívánt személy ruházata, járműve és csomagjai átvizsgálásának célja a támadásra vagy önveszély okozására alkalmas tárgy, illetve bármilyen tárgyi bizonyítási eszköz megtalálása.

⁵⁸⁸ 132/2008. (XI. 6.) ABH.

⁵⁸⁹ 56/1994. (XI. 10.) ABH.

⁵⁹⁰ 36/2005. (X. 5.) ABH.

⁵⁹¹ 2/2007. (I. 24.) ABH.

⁵⁹² 75/1995 (XII. 21.) ABH.

2. Az igazoltatott személy ruházatának, csomagjának és járművének átvizsgálása a személyazonosság megállapítása, illetve bűncselekmény gyanújának tisztázása érdekében történhet.
3. A szabálysértésben érintett személy ruházata, csomagja és járműve pedig a Szabs. tv.-ben meghatározott célból vizsgálható át.
4. A közúton, közforgalom számára megnyitott helyeken megállított járművek, a repülőtéren, buszállomáson, hajóállomáson vagy vasúti pályaudvaron tartózkodók, továbbá a vasúti szerelvényen, hajón, közforgalmú gépjárművön utazó személyek csomagjai és a feladott csomagküldemények a szolgálati feladatok ellátása céljából vizsgálhatók. Mindezt azzal kiegészítve, hogy az első két esetben a jármű átvizsgálása a vám- és jövedéki jogszabályok, továbbá a NAV szerveinek feladatát meghatározó egyéb jogszabályok (például Szabs. tv., Btk.) megsértésének felderítése érdekében történhet.
5. Az utolsó esetben pedig a feladott csomagküldemények vizsgálata a jövedéki törvény szerinti ellenőrzés során valósulhat meg, a jövedéki törvény által védendő társadalmi érdekek védelme céljából.

Jogszerűségi ismérvek. A bevezetőben már utaltam rá, hogy a törvény a ruházat-átvizsgálás alkalmával minden esetben lehetőséget biztosít az érintett járművének és a nála lévő csomagoknak az átvizsgálására is. Mindez részben a törvény kategorikus rendelkezéséből (jármű esetében), részben pedig a ruházat fogalmának NAV tv. szerinti normatív meghatározásából fakad. A jogszabály ugyanis a ruházat fogalmát kiterjesztően értelmezi, amely által jogosultságot biztosít az intézkedés alá vont személy őrizetében lévő csomagok, tárgyak, tárolók átvizsgálására is. A törvény értelmében az intézkedés során ruházatnak tekintendő: „az intézkedéssel érintett személy testén viselt, illetve az intézkedés helyszínén nála lévő vagy a közvetlen felügyelete alatt, illetve rendelkezésére álló ruházat, csomag és tárgy”.⁵⁹³ A ruházat hétköznapi fogalmától részint eltérően tehát a csomagok és a ruházat átvizsgálására történő felhatalmazás egyfajta törvényi egységet alkot.

A ruházat fogalmához hasonlóan a csomag jogi szempontú értelmezése is magyarázatot kíván. Ehhez mindenképp indokolt kitekinteni a bírói joggyakorlatra, miután az AB korábban már maga is foglalkozott e kifejezés jogi értelmezésével. Az alkotmánybírák részben az Rtv., részben pedig a szó hétköznapi fogalmából kiindulva azt a következtetést vonták le, hogy

„csomagnak minősül minden olyan tárgy, amely alkalmas arra, hogy más tárgyakat a külső szemlélők elől eltakarva tartson, tehát különösen: táska, hátizsák, irattartó, szatyor. Az eltakart állapotnak lehet merőben funkcionális oka, vagyis az, hogy kisebb tárgyakat egy nagyobb tárgyban (csomagban) célszerű tartani, szállítani, de az sem zárható ki, hogy az eltakarás a személyes (akár intim, tehát kizárólag a magánszférába tartozó) dolog külső szemlélők elől való elrejtését célozza”.⁵⁹⁴

⁵⁹³ NAV tv. 36/B. § (5) bekezdés.

⁵⁹⁴ 22/2004. (VI. 19.) ABH.

A NAV tv. ide vonatkozó rendelkezése a ruházaton és csomagon kívül a *tárgy* kifejezést is alkalmazza. Az érintettnél lévő vagy a közvetlen felügyelete, illetve rendelkezése alatt álló tárgy a gyakorlatban lehet bármilyen élettelen dolog, amely nem tekinthető ruházatnak, csomagnak, és nem minősül járműnek sem. Az ellenőrzések tapasztalatai ugyanis egyértelműen igazolják, hogy a jogsértésekkel érintett tárgyakat és bizonyítási eszközöket a legkülönbözőbb helyekre képesek elrejtetni az elkövetők (például játékokban, élelmiszerben, átalakított használati tárgyakban).

A ruházat (csomag és jármű) átvizsgálásával kapcsolatban két fontos jogszabályi körülményre szükséges felhívni a figyelmet. Az egyik, hogy az intézkedés alkalmazása minden esetben a pénzügyőr mérlegelésén alapszik. A másik, hogy a törvény az intézkedéssel érintett személy helyzetétől függően más-más célból teszi lehetővé a ruházat (csomag) és jármű átvizsgálását (lásd intézkedés célja). Mindezt azért szükséges hangsúlyozni, mert a hatóság tagja egyfelől minden alkalommal – az adott körülményekre tekintettel – köteles mérlegelni az intézkedés szükségességét és arányosságát. Másfelől pedig az intézkedés – az érintett helyzetére figyelemmel – csakis a törvény által megjelölt célból alkalmazható.

5. táblázat: Ruházat (csomag) és jármű átvizsgálásának célja a passzív alanyok szerinti bontásban

Ruházat (csomag) és jármű átvizsgálása	
Passzív alany	Intézkedés alkalmazásának legitim célja
személyi szabadságot korlátozó intézkedéssel érintett személy	támadásra, önveszély okozására alkalmas tárgy vagy tárgyi bizonyíték megtalálása érdekében [NAV tv. 36/B. § (1) bekezdés]
igazoltatott személy	személyazonosság megállapítása vagy bűncselekmény gyanújának tisztázása érdekében [NAV tv. 36/B. § (2) bekezdés]
szabálysértéssel érintett személy	tárgyi bizonyítási eszköz megtalálása vagy nem magyar állampolgár esetében az előreláthatólag kiszabásra kerülő bírság lefoglalása érdekében (Szabs. tv. 74. §)

Forrás: a szerző szerkesztése

Ad 1. A személyi szabadságot korlátozó intézkedéssel érintett személyek esetében a jogalkotó nem köti ki, hogy csak a NAV tv.-ben szereplő, személyi szabadság korlátozásával járó intézkedések esetében alkalmazható a ruházatátvizsgálás. Mindebből arra következtethetünk, hogy a pénzügyőr az elfogással, előállításal és a Be. vagy a Szabs. tv. alapján elrendelt elővezetéssel érintett személlyel szemben egyaránt alkalmazhatja az intézkedést. Miután az elővezetés nem a NAV tv. alapján biztosított intézkedési forma, annak jellegzetességeiről korábban nem esett szó. Az eljárási törvények és a hozzájuk fűzött miniszteri indokolások tartalma alapján ugyanakkor leszögezhetjük, hogy a Be. és a Szabs. tv. alapján végrehajtott elővezetések egyaránt személyi szabadságot korlátozó intézkedésnek minősülnek.⁵⁹⁵

⁵⁹⁵ „Az elővezetés a szabálysértési eljárásban a személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés, annak érdekében, hogy az érintett jelenléte az adott eljárási cselekményen lehetővé váljon, illetve az elzárás reali-

A személyi szabadságában korlátozott személy átvizsgálása történhet tárgyi bizonyíték, valamint támadásra, illetve önveszély okozására alkalmas tárgy megtalálása érdekében egyaránt. A támadásra vagy önkárosításra alkalmas tipikus eszközök (például fegyver, kés, penge) mellett egyéb dolgok felkutatásának is helye lehet (például gyógyszer, kábítószer, mérge), amelyekkel az érintett önmagában vagy másokban kárt tehet.

Ad 2. Az igazoltatott személy esetében a személyazonosság megállapítása, illetve a bűncselekmény gyanúja teheti indokolttá a ruházat (csomag) és jármű átvizsgálását. A NAV tv. értelmében a személyazonosság igazolásának sikertelensége származhat az intézkedés alá vont ellenállásából, illetve abból, hogy – bár szeretné – nem tudja magát igazolni. A ruházátátvizsgálás szempontjából azonban nincs jelentősége annak, hogy az érintett személy viselkedése vagy egyéb objektív körülmény teszi sikertelenné a személyazonosság megállapítását.

Az intézkedés alkalmazása szempontjából az is mindegy, hogy az adott bűncselekmény vizsgálata melyik nyomozóhatóság hatáskörébe tartozik. A törvény ugyanis nem csak a NAV hatáskörébe tartozó bűncselekmények gyanúja esetén biztosítja a pénzügyőr számára a ruházátátvizsgálás alkalmazhatóságát. Az intézkedési jog kiterjesztésének indokoltságát a törvényalkotó annak egyértelmű társadalmi hasznossága mellett a rendőrség humán erőforrás-kapacitása leterheltségének enyhítésében látta. A törvényhez fűzött miniszteri indokolás szerint a pénzügyőrök számára a ruházátátvizsgálás jogát azért szükséges olyan bűncselekmények esetén is biztosítani, amelyek nem a NAV hatáskörébe tartoznak, mert egyfelől a társadalom jogos elvárása, hogy az egyenruhások ne menjenek el a bűncselekmények mellett, másfelől ezzel a rendőrség munkáját effektíve tudják támogatni a pénzügyőrök.⁵⁹⁶

Miután a törvény minden büntetőjogi tényállás esetén feljogosítja a pénzügyőrt az intézkedésre, a bűncselekmény gyanúja esetén alkalmazott ruházat-, csomag- és járműátvizsgáláskor csak annak van jelentősége, hogy a Btk. valamely törvényi tényállását az intézkedő megvalósulni véli, és ehhez az érintett személy objektíve köthető. Abból a körülményből tehát, hogy valakivel szemben bűncselekmény gyanúja miatt ruházátátvizsgálást alkalmaznak, még nem következik, hogy az érintett személyt a hatóság bűncselekmény elkövetésével vádolná. Így az intézkedés jogszerűsége szempontjából irreleváns, ha bűncselekményt végül nem állapítanak meg. Ennek az elvi jellegű tételnek a magyarázata, hogy a rendészeti tevékenységgel együtt járó jogszabály-alkalmazási és -értelmezési tévedések a felróhatóság körén kívül esnek. Kivételt ez alól az egyértelműen súlyos, feltűnően kirívó tévedések, mulasztások, magatartások képeznek.⁵⁹⁷ Miként arra a korábban hivatkozott miniszteri indokolás is utal, bűncselekmény gyanúja esetén

zálására sor kerülhessen” (a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló T/4863. számú törvényjavaslat 72. §-ához fűzött részletes indokolás). „Az elővezetés az idézéssel szemben mulasztó személy személyi szabadságának átmeneti elvonása annak érdekében, hogy az érintettet a bíróság, az ügyészség vagy a nyomozó hatóság elé kísérjék, vagy biztosítsák az eljárási cselekményen való jelenlétét” [Be. 118. § (1) bekezdés].

⁵⁹⁶ A 2014. évi LXXIV. tv.-hez fűzött általános indokolás.

⁵⁹⁷ Pf. 21572/2014/9. FIT.

a ruházátátvizsgálás történhet a jogsértő tárgy, termék megtalálása céljából. De a ruházátátvizsgálás során előkerülhet egyéb tárgy is – például szállítójármű, raktár, illetve ingatlan kulcsa vagy irat –, amely az ellenőrzött személyt egy már felderített vagy épp az előtalált dolog közvetlen eredményeként felderülő jogsértéshez kötheti.⁵⁹⁸

Ad 3. A szabálysértéssel érintett személy esetében a ruházat, csomag és jármű átvizsgálása minden esetben a Szabs. tv.-ben meghatározottak szerint történhet. A bűncselekmény eseteivel ellentétben a pénzügyőr szabálysértés alkalmával kizárólag a NAV hatáskörébe tartozó szabálysértések kapcsán alkalmazhatja az intézkedést. A hatályos Szabs. tv. szerint az állami adó- és vámhatóság hatáskörébe tartozik: a gyógyszerrendészeti szabálysértés (Szabs. tv. 199/A. §), a vámszabálysértés (Szabs. tv. 209. §), a vámszabálysértés elkövetőjének segítése (Szabs. tv. 210. §), a vámorgazdaság (Szabs. tv. 211. §), a fémjelzési szabálysértés (Szabs. tv. 212. §), a pénzütanizatra vonatkozó szabályok megszegése (Szabs. tv. 213. §), a versenytárs utánzása (Szabs. tv. 231. §), a szerzői vagy szerzői joghoz kapcsolódó jogok megsértése (Szabs. tv. 238/A. §) és az iparjogvédelmi jogok megsértése (Szabs. tv. 238/B. §).

A pénzügyőr a felsorolt szabálysértések esetén – főszabály szerint – az alábbi feltételekkel jogosult az ellenőrzés alá vont személy ruházatát, csomagját és helyszínen lévő járművét átvizsgálni:

- a) ha feltehető, hogy az intézkedés alá vont személy tárgyi bizonyítási eszközt tart magánál;
- b) ha a hatóság tagjának felszólítása ellenére a keresett dolgot az érintett személy nem adta elő.

A tárgyi bizonyíték felkutatása érdekében az elkövetőn kívül mással (például jelen lévő harmadik személy, tanú) szemben is helye lehet az átvizsgálás alkalmazásának, amennyiben feltehető, hogy az érintett tárgyi bizonyítási eszközt tart magánál. A törvény által használt „feltehető” kifejezés arra utal, hogy az intézkedés alkalmazásához elegendő a gyanú, és nincs szükség alapos gyanúra.⁵⁹⁹ A tárgyi bizonyítási eszköz birtoklása abban az esetben is megalapozza a kényszerintézkedés alkalmazását, ha azt a hatóság nem kívánja lefoglalni. Okirat megszerzése érdekében viszont ruházátátvizsgálás csak abban az esetben végezhető, ha az egyben tárgyi bizonyítási eszköznek is minősül.⁶⁰⁰ Kivételes szabályként nevesíti a törvény, hogy külföldi állampolgár esetén a bizonyítási eszköz megtalálását célzó vizsgálaton túl az előreláthatólag kiszabásra kerülő pénzbírság, illetve szabálysértési költség fedezetére szolgáló összeg lefoglalása érdekében is helye van az intézkedésnek.⁶⁰¹

A Szabs. tv. értelmében – az eljárás alá vont személy kivételével – aki akadályozza a szabálysértés miatt alkalmazott ruházat-, csomag- vagy járműátvizsgálást, az rend-

⁵⁹⁸ A 2011. CXLI. tv. 30–32. §-ához fűzött részletes indokolás.

⁵⁹⁹ Cserép–Fábián–Rózsás (2018): i. m.

⁶⁰⁰ Hollán Miklós – Nagy Judit (szerk.): *A szabálysértési jog tankönyve*. Budapest, Dialóg Campus – Wolters Kluwer, 2019.

⁶⁰¹ Szabs. tv. 74. § (1)–(3) bekezdés.

bírsággal sújtható (5–100 ezer forint). A rendbírság ugyanazon személlyel szemben akár ismételten is kiszabható (5–150 ezer forint).⁶⁰²

Az intézkedés alkalmazásának diszkrecionális természete okán a hatóság tagját minden alkalommal kiemelt felelősség terheli abban, hogy a jogkorlátozás csak a legszükségesebb esetben és a legitim célok eléréséhez mérten, vagyis arányosan történjen. Ennek biztosítékeként a törvény a korábban felsorolt legitim célok elérésekor első ízben az intézkedés alá vont személy együttműködésére kíván alapozni. Ezzel kapcsolatban a jogszereviségi ismérvek köréből kiemelendő a törvény azon rendelkezése, miszerint a ruházat (csomag) és jármű átvizsgálását megelőzően az érintett személyt minden esetben fel kell szólítani a keresett dolog önkéntes átadására. Ez a – különböző eljárási törvényekben is megjelenő – garanciális rendelkezés részben a hatósági tevékenység biztonságát, eredményességét, részben pedig az érintett személy ártatlanságának bizonyításához és a védekezéshez való jogának érvényesülését hivatott biztosítani. Az alapvető jogok biztosának egy korábbi állásfoglalása szerint ugyanis elsősorban az intézkedés alá vont személy érdeke, hogy lehetőségei szerint tisztázza magát a törvénysértés gyanúja alól, ezzel együtt pedig ő rendelkezik információkkal az ehhez szükséges bizonyítékok holléte, feltalálhatósága felől.⁶⁰³ Mindez persze nem menti fel a hatóságot azon kötelezettsége alól, hogy a körülményekhez mérten mindig igyekezzen objektív módon, teljességre törekedve tisztázni az adott helyzetet. Ez vonatkozik az intézkedés biztonságát és eredményességét veszélyeztető eszközök, valamint a törvénysértés gyanúját megalapozó, illetve az érintett személy ártatlanságát alátámasztó bizonyítékok megtalálására egyaránt. Ebből logikusan következik továbbá az is, hogy a keresett dolgok átadásának megtagadása, illetve azok birtoklásának letagadása nem képezi akadályát az intézkedés végrehajtásának. Annak sincs akadály, hogy a keresett dolog átadása esetén további eszközök, bizonyítékok megtalálása érdekében az átvizsgálás megtörténjék; legalábbis ilyen tiltó rendelkezést sem a törvény, sem pedig a miniszteri rendelet nem tartalmaz.

A ruházátátvizsgálás jogszerű ismérveihez tartozó következő rendelkezés meghatározza, hogy az intézkedést – halaszthatatlan eset kivételével – kizárólag az érintettel azonos nemű személy hajthatja végre. Nyilvánvaló, hogy a rendészeti intézkedések eredményessége nem függhet az intézkedő és az intézkedés alá vont személy nemi különbözőségétől, ezért kivételszabályként a törvény elrendeli, hogy a halasztást nem tűrő esetekben a ruházat átvizsgálását az intézkedéssel érintett személlyel ellenkező nemű pénzügyőr is végezheti. Ilyenkor azonban az intézkedés csak az alsóruházati termékek és a közvetlenül azok felett viselt felsőruházati termékek levétele, valamint a test felszínének közvetlen érintése nélkül – kivéve a megtalált, támadásra vagy önkárosítás okozására alkalmas tárgy elvételével együtt járó érintést – végezhető. Amennyiben az intézkedés alá vonttal ellenkező nemű pénzügyőr hajtja végre a ruházat átvizsgálását, az intézkedésről, annak

⁶⁰² Szabs. tv. 77. § (1)–(2) bekezdés.

⁶⁰³ 1714/2000. OBH.

okáról, körülményeiről, továbbá az átvizsgálás halaszthatatlan végrehajtásának indokairól – legkésőbb a szolgálat végén – az intézkedő írásbeli jelentésadásra kötelezett.⁶⁰⁴

A szabálysértések elkövetésével összefüggésben végrehajtott ruházatátvizsgálások esetében ugyanakkor kizárólag az előbb említett főszabály érvényesül. Fontos tehát kiemelni, hogy a NAV hatáskörébe tartozó szabálysértések esetén a ruházat átvizsgálását semmilyen körülmények között sem végezheti az intézkedés alá vont személlyel ellenkező nemű pénzügyőr. Az előzőekben tárgyalt kivételszabály alkalmazását ugyanis a szabálysértések esetén a Szabs. tv., illetve arra tekintettel az intézkedések részletszabályairól szóló miniszteri rendelet is kizárja. A törvényalkotó a ruházatátvizsgálásra vonatkozó szigorú szabályok okát sem a hatályos, sem pedig a korábbi Szabs. tv. megalkotásakor nem magyarázta meg. Feltételezhetjük azonban, hogy a jogalkotó a szabálysértési cselekményekben rejlő társadalomra veszélyesség csekély fokára tekintettel nem tartotta arányosnak biztosítani a személyi integritáshoz fűződő jogok ilyen módon való korlátozhatóságát. A szabálysértési törvényhez fűzött kommentár szerint ugyanakkor „nem eredményez jogellenes, azaz fel nem használható bizonyítékot, ha más nemű foganatosítja az átvizsgálást, és bukkan rá a keresett tárgyi bizonyítási eszközre (legalábbis ilyen jogkövetkezményre a Szabs. tv. nem utal). Ez az eljárási jogsértés az átvizsgálást végző hatósági személy fegyelmi felelősségét vetheti fel”.⁶⁰⁵

A jogszerű intézkedésekre vonatkozó ismérvként végezetül a törvény meghatározza, hogy a ruházat átvizsgálása nem történhet szeméremsértő módon. Az általános fogalom-meghatározás szerint: „A szemérem szűkebb jelentésű, mint a szégyen; inkább a nemi életre vonatkozik, melynek minden tényezője és mozzanata az emberben ösztönszerűen elbújik, eltakarózik. Általánosságban enyhébb benső lelki jelenségek eltakarását is jelentheti, ez esetben rokon a szerénységgel, zárkózottsággal.”⁶⁰⁶ Az általános definíció alapján az intézkedés tehát akkor tekinthető szeméremsértőnek, ha az az elsődleges nemi jelleg integritását sérti. A jogszerű ruházatátvizsgálás a megfelelő szakmai fogások alkalmazásával természetszerűen együtt járhat bizonyos testhelyzetek kényszerű felvételével és egyes testrészek érintésével.⁶⁰⁷ Ezeket a fogásokat a biztonság, eredményesség és jogszerűség szempontjai figyelembevételével a rendészeti szakma gyakorlata alakította ki.⁶⁰⁸ A testen viselt ruházat átsimítása, gyűrögetése, ezen keresztül a testhajlatok és a szemérem körüli rész átvizsgálása még önmagában nem teszi szeméremsértővé az intézkedést. Miként az sem keletkeztet szeméremsértésre körülményt, ha az intézkedés több pénzügyőr jelenlétében történik. A biztonság és az érintett jogainak védelme indokolja ugyanis többek között azt, hogy a ruházat átvizsgálásának – a végrehajtási rendelet

⁶⁰⁴ 20/2018. (XII. 21.) PM rend. 13. § (1)–(2) bekezdés.

⁶⁰⁵ Cserép–Fábián–Rózsás (2013): i. m. 223.

⁶⁰⁶ Révay Mór János (szerk.): *Révai nagy lexikona*. XVII. kötet. Budapest, Révai Testvérek Irodalmi Intézet, 1925. 491.

⁶⁰⁷ Kfv.39151/2011/3. Kúria.

⁶⁰⁸ Rivasz Gábor: *Az intézkedéstaktika alapjai*. Budapest, Viva Média Holding, 2009; Rostás Tibor: *Rendőri közelharc*. Budapest, BM, 2008.

szerint – legalább két pénzügyőr jelenlétében kell megtörténnie.⁶⁰⁹ Már csak ezért sem tekinthető szeméremsértőnek, ha az érintett ruházatának átvizsgálása alkalmával több pénzügyőr is jelen van. Az eljárási törvényekben szereplő hasonló kényszerintézkedések bírói értékelése alapján megállapítható továbbá, hogy a jogszerűség szempontjából annak sincs jelentősége, hogy az intézkedő visel-e gumikesztyűt, és ha igen, akkor azzal hány személy ruházatát vizsgálja át.⁶¹⁰ A végrehajtással szemben támasztott elvi követelmény azonban, hogy a vizsgálatot az intézkedés alá vont személy ne fogdosásként élje meg.

A törvény a ruházatátvizsgálás és az ezzel összefüggő csomag-, illetve járműátvizsgálás esetein kívül kizárólag a járművek és csomagok átvizsgálására további felhatalmazást biztosít.

A járművek és csomagok átvizsgálása kapcsán a pénzügyőr jogosult a szolgálati feladatok ellátása során átvizsgálni:

- a közutakon, közforgalom számára megnyitott területen megállított járműveket, az azokban található csomagokat a vám- és jövedéki jogszabályok, továbbá az állami adó- és vámhatóság feladatait meghatározó egyéb jogszabályok (például Szabs. tv., Be., Art.) megsértésének felderítése érdekében;
- a vasúti és autóbusz-pályaudvarokon, hajóállomásokon, repülőtereken tartózkodó, illetve vasúton, hajón, személyszállító közforgalmú gépjárművön szállított utasok csomagjait a szállítóeszközön tartózkodás ideje alatt, menet közben vagy az állomásokon;
- a csomagküldeményeket a Jöt. szerinti ellenőrzés során csomagátvilágító berendezéssel, szolgálait kutyával vagy más alkalmas módon (például érzékszervi vizsgálattal), anélkül, hogy azokat felbontaná.

A jogalkotó lehetővé teszi, hogy a hatékonyabb ellenőrzés céljából a pénzügyőr a járművek és csomagok átvizsgálásához szolgálati keresőkutyát alkalmazzon. A járművek szolgálati kutyával történő átvizsgálása azonban csak azután lehetséges, hogy a járművezető és az utasok elhagyták a járművet. A járművek, csomagküldemények átvizsgálása során a szolgálati kutyát póráz és szájkosár nélkül egyaránt lehet alkalmazni, míg a közforgalmú járműveken, állomásokon a szolgálati kutya kizárólag pórázon vezetve folytathat kereső tevékenységet.

A csomagok, járművek ellenőrzése során törekedni kell arra, hogy a csomag birtokosa önállóan – indokolt esetben a pénzügyőr segítségével – pakolja ki annak tartalmát, s annak visszapakolásáról is ő gondoskodik. Úgyszintén törekedni kell arra is, hogy a csomagok megbontását, a tárolóeszközök kinyitását lehetőség szerint mindig a birtokos végezze.

A kutatás során az ellenőrzött járművek szerkezeti elemeinek szétszerelése, illetve megbontása kizárólag a megfelelő műszaki eszközök birtokában és csak indokolt esetben

⁶⁰⁹ 20/2018. (XII. 21.) PM rend. 12. § (1) bekezdés.

⁶¹⁰ P. 22029/2017/27. FTSZ; Pf. 20107/2019/4. FIT.

lehetséges. A jármű üzemanyag- vagy gáztartályán végrehajtott szerelési műveletek során megfelelő szaktudással rendelkező személyt kell igénybe venni.⁶¹¹

Jogszerűtlenségi ismérvek. Mindenek előtt nyomatékosan fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a ruházat átvizsgálására vonatkozó törvényi felhatalmazás egy esetben sem kógens szabályként értelmezendő. Vagyis az intézkedőnek mindig mérlegelnie kell az intézkedés alkalmazásának szükségességét és arányosságát. A jogszerűtlenségi ismérvek ezért többnyire a ruházat-, csomag-, illetve járműátvizsgálás alkalmazásának szükségességével, arányosságával és a végrehajtás módjával állnak összefüggésben. Újfennt hangsúlyozom továbbá, hogy a passzív alanyok magatartásától, helyzetétől függően az intézkedés csakis az esetükben meghatározott célok elérése érdekében alkalmazható. A jogszerűtlenségi ismérveket ezért először a passzív alanyok szerint vizsgáljuk meg.

Ad 1. A személyi szabadság korlátozásával érintett személyek ruházatának (csomagjainak) és járművének átvizsgálása két esetkörben lehetséges csak: 1. támadásra és önkárosításra alkalmas eszköz, valamint 2. tárgyi bizonyíték megtalálása érdekében. Az intézkedésre vonatkozó szabályok a személyi szabadság korlátozásával érintett személyek esetében is diszpozitív jellegűek. Vagyis a ruházat átvizsgálására az elfogás, előállítás vagy elővezetés jogszerű alkalmazása még nem ad feltétel nélkül felhatalmazást. Ezzel kapcsolatban a Kúria korábbi ítéletében elvi élel leszögezte, hogy egy passzív magatartást tanúsító személy előállítása alkalmával önmagában nem indokolja a ruházatátvizsgálást az a körülmény, hogy az előállítás végrehajtásához a hatóságnak nem áll rendelkezésére speciálisan kialakított jármű. A jogszerű ruházatátvizsgáláshoz a hatóság tagjának valamilyen körülményre alapozott gyanúval kell rendelkeznie, amely azt látszik alátámasztani, hogy az érintett támadásra vagy önmaga veszélyeztetésére alkalmas eszközt tart magánál.⁶¹²

Ad 2. Az igazoltatott személyek esetében is igaz, hogy az intézkedést objektív körülményeknek kell megalapozniuk, ilyen lehet: 1. a személyazonosság megállapításának sikertelensége és/vagy 2. a bűncselekmény gyanúja.

A bűncselekmény gyanúja esetén alkalmazott jogszerű ruházatátvizsgálásnak szükséges eleme, hogy az intézkedés olyan konkrét, bűncselekménynek tűnő esemény kapcsán történjen, amelyhez – különös tekintettel a térbeli és időbeli viszonyokra – az intézkedéssel érintett személy köthető. Kádár szerint amennyiben az intézkedést nem valamely konkrét, az intézkedéshez időben közel álló bűneset kapcsán hajtják végre, továbbá ha az intézkedést más körülmény sem indokolja (például a személy viselkedése), akkor a ruházat, a csomag és a gépjármű átvizsgálásának nincs meg a kellő jogalapja.⁶¹³ Ezzel együtt egyébként a törvényalkotói szándék is arra mutat, hogy a bűncselekmény gyanúja miatt alkalmazott ruházatátvizsgálás célja a jogsértő dolog vagy olyan egyéb tárgy (például kulcs, irat) megtalálása, amely az ellenőrzött személyt egy már felderített vagy épp

⁶¹¹ 20/2018. (XII. 21.) PM rend. 15. §.

⁶¹² Kfv. 37082/2015/7. Kúria.

⁶¹³ Kádár (2013): i. m.

az előtalált dolog közvetlen eredményeként felderülő jogsértéshez kötheti.⁶¹⁴ Ezeken kívül és ilyen körülmények hiányában más eszköz megtalálása érdekében tehát az intézkedés nem alkalmazható, valamint a jogsértéshez nem köthető tárgyakat illetően – azok megtalálása esetén – az érintett rendelkezési joga sem korlátozható. Éppen ez utóbbi magyarázza egyébként azt is, hogy az igazoltatott személy ruházatának átvizsgálása során előtalált informatikai, infokommunikációs eszközök adatainak (például IMEI-szám, gyártási szám) feljegyzése vagy azoknak akár csak időleges elvétele nem tekinthető jogszerűnek. Kivéve, ha azokat valamilyen eljárás érdekében tartják vissza, foglalják le.⁶¹⁵ Nem tekinthető ideiglenes elvételnak ugyanakkor az az eset, amikor az intézkedés alkalmával az érintett személy kipakolja maga elé a birtokában lévő eszközöket, és azok az intézkedés teljes idején a közvetlen felügyelete alatt maradnak.

Meg kívánom jegyezni továbbá, hogy amennyiben az az intézkedés végrehajtását nem akadályozza, ezeknek az eszközöknek a használatát sem lehet korlátozni. A kialakult joggyakorlat szerint ha okkal feltételezhető, hogy az intézkedés célját veszélyeztetné, ha az érintett személy ellenőrizetlenül lépne kapcsolatba valakivel (például értesíténé büntársait), úgy a telefon használata korlátozható, minthogy e nélkül a hatóság nem tudná hatékonyan ellátni feladatait. Ha viszont ilyen körülmény a konkrét esetben nem áll fenn, úgy a telefon elvételének, a használat korlátozásának vagy akár az eszköz kikapcsolásának nincs jogalapja.⁶¹⁶

Ad. 3. A szabálysértéssel érintett személy esetén továbbra is a Szabs. tv. rendelkezéseiből kell kiindulni. A Szabs. tv. az ágazati törvényekhez hasonlóan úgyszintén csak lehetőségként biztosítja a hatóság tagjai számára a ruházat, csomag és jármű átvizsgálásának alkalmazását szabálysértés esetén. Az állandó bírói gyakorlat szerint ha az érintett a szabálysértést elismeri, és bűncselekmény vagy az elismerten túl más szabálysértés gyanúja nem áll fenn, akkor a kényszerintézkedés alkalmazása szükségtelennek minősül.⁶¹⁷ Önmagában a szabálysértés elkövetésének ténye abban az esetben sem teszi indokolttá a ruházatátvizsgálást, ha a szabálysértés jellegéből fakadóan (például szesz ital fogyasztása közterületen) nem várható, hogy a kényszerintézkedés eredményeként valamilyen tárgyi bizonyíték kerül elő.⁶¹⁸

A jogszerűtlenségi ismérvek másik nagy része az intézkedés végrehajtásának módjával áll kapcsolatban. Az intézkedések aránytalan, illetve szeméremsértő jellege ugyanakkor csakis az ügy konkrét körülményei alapján ítéltető meg. Egy korábbi ítéletének indoklásában a Kúria minderről a következők szerint határozott:

„A ruházatátvizsgálás során tiszteletben kell tartani az emberi méltóságot. Ezen alapelv érvényesülését minden esetben az ügy egyedi körülményei alapján lehet vizsgálni. [...] Az emberi

⁶¹⁴ A 2011. CXLI. tv. 30–32. §-ához fűzött részletes indokolás.

⁶¹⁵ 38/2016. (II. 25.) FRPÁ.

⁶¹⁶ Pásztor Emese Júlia: A Független Rendészeti Panasztestület 215/2012. (VI. 19.) számú állásfoglalásának ismertetése. *Rendészet és emberi jogok*, 2. (2012), 4. 3–14.

⁶¹⁷ Kfv. 37775/2013/6. Kúria.

⁶¹⁸ Pfv. 20949/2018/8. Kúria.

méltóság tiszteletben tartása feltételezi az egyénre, a személy egyedi körülményeire tekintettel lévő intézkedés elvégzését. Ez okból nem felel meg a törvényi követelményeknek, ha a várandós személy ruházatának átvizsgálását a felsőruházat eltávolítása mellett nem egy zárt helyiségben, hanem a folyosó egy beugrójában végzik el.”⁶¹⁹

A kialakult gyakorlat szerint tehát a megalázó bánásmód tilalma szempontjából – az érintett körülményeire tekintettel – már aggályosnak tekinthető az is, ha az intézkedés alá vont személy ruházatának átvizsgálása, egyes ruhadarabjainak levétele olyan helyen történik, ahol az intézkedőn kívül az adott időpontban nem tartózkodik senki, de objektíve fennáll a lehetősége annak, hogy harmadik, az intézkedésen kívül álló személy megjelenik, és meglátja az intézkedéssel érintett állampolgárt.⁶²⁰

A kialakult gyakorlat vizsgálatának eredményeként ugyanakkor megállapíthatjuk, hogy az intézkedések aránytalansága, illetve szeméremsértő jellege elsősorban az érintett személy levetköztetése alkalmával válik igazolhatóvá. Egy korábbi határozatában még az AB is amellett foglalt állást, hogy a rendészeti szervekre vonatkozó ágazati törvények és a szabálysértési törvény kizárólag a ruházat átvizsgálására szorítkozhat, s ennél tovább nem korlátozhatják az érintett alapjogait. A jogszabályi hierarchia elvi követelményei alapján ebből szükségszerűen származik, hogy az intézkedések végrehajtásával kapcsolatos miniszteri rendeletek is kötelesek e szabályozási keretek között maradni, s különösen nem adhatnak felhatalmazást olyan intézkedési forma alkalmazására, amelyet a törvény nem ismer.⁶²¹ Az AB által vázolt alkotmányos követelményeket figyelembe vevő jogszabályok tartalmának elvi esszenciája tehát, hogy a ruházatátvizsgálás nem terjedhet ki az intézkedés alá vont személy testére, csak a rajta lévő és a rendelkezése alatt álló ruházatot, csomagokat és járműveket érintheti.

Már az intézkedéssel érintett levetköztetése is az egyén fizikai integritását érintő beavatkozásnak minősül,⁶²² amely az intézkedéssel elérni kívánt célokhoz viszonyítva aránytalannak tekinthető. Az érintett személy meztelenre vetköztetése ezért általában megalapozza az intézkedés aránytalan és szeméremsértő jellegének megállapítását.⁶²³ Korábban a Független Rendészeti Panasztestület – összhangban az alapvető jogok biztosának általános véleményével – több állásfoglalásában is kifejtette, miszerint már önmagában a meztelen test szemrevételezése, még ha az intézkedés alá vont testét nem is érintik meg, a ruházat átvizsgálásánál többet jelent, így jogi értelemben csak motozásként értékelhető.⁶²⁴ A büntetőeljárás törvényben szabályozott motozás alkalmával a meztelenre vetköztetésre lehetőség van akkor is, ha a megmotozott személy testüregeit nem is vizsgálják át; az ugyanis a motozás során nem kötelező. A testület észszerű indokolása szerint a ruházat átvizsgálása és a motozás között a jelenlegi szabályrendszerben nincs

⁶¹⁹ Kfv. 37121/2013/8. Kúria.

⁶²⁰ Kovács Judit: A Független Rendészeti Panasztestület eseti döntésének ismertetése. *Rendészet és emberi jogok*, 1. (2011), 1. 95–102.

⁶²¹ 132/2008. (XI. 6.) ABH.

⁶²² 132/2008. (XI. 6.) ABH.

⁶²³ 101/2014. (V. 15.) FRPÁ.

⁶²⁴ 155/2009. (VI. 03.); 389/2010. (VIII. 04.); 493/2010. (XII. 1.) FRPÁ.

nevesítve köztes intézkedési forma, következésképp ami a ruházatátvizsgálás alkalmazásának kereteit átlépi, azt szükségszerűen motozásnak kell tekinteni.⁶²⁵ Ugyanezen logika mentén jutott a testület arra a következtetésre is, hogy az intézkedéssel érintett személy hajának átvizsgálása sem tekinthető a ruházatátvizsgálás részének. Miután a hajzat – annak ellenére, hogy az a legtöbb esetben mindenki számára látható – nem minősíthető ruhadarabnak, ezért annak átvizsgálása a testmotozás körébe tartozik.⁶²⁶

Végezetül a fentiek kapcsán kívánok utalni a pénzügyőri intézkedéseket szabályozó rendelet ide vonatkozó előírásaira. A jogszabály szerint: „A ruházatnak a közvetlenül az alsóruházati termékek felett viselt felsőruházati termékek, illetve az alsóruházati termékek levétele mellett történő átvizsgálására kizárólag elkülönített helyiségben kerülhet sor.”⁶²⁷ A hivatkozott jogszabályi tényállással kapcsolatban értelmezési problémához vezethet, hogy a jogalkotó nem határozza meg pontosan mit is ért a rendelet alkalmazásában alsóruházati termék alatt. Egy oktatási szakanyag megfogalmazása szerint:

„alsóruházati termékek azok, amelyeket közvetlenül a testen fehéreneműként viselünk, amelyet a felsőruházat takar. Nem tartoznak bele az alsóruházat kategóriájába a rendeltetésük szerinti fürdőruhák, sportolási célra gyártott termékek és egyes csecsemőruházati termékek, viszont ebbe a termékcsoportba tartoznak a pizsamák és a hálóingek is”.⁶²⁸

Ebben az értelemben tehát az alsóruházati termékek levétele a test teljes meztelenítését jelenti. Az érintett személy teljes levetkőztetése és a meztelen test szemrevételezése azonban – miként az már említett volt – átlépi a ruházatátvizsgálás törvényi korlátait, s ilyen többletfelhatalmazást biztosító intézkedési formát a miniszteri rendelet legitim módon nem adhat.⁶²⁹ Az intézkedések törvényszerűségének szavatolása érdekében így aztán fontos volna tisztázni, hogy a jogszabály hivatkozott rendelkezésében használt fogalmak pontosan mit takarnak. A ruházat szükségtelen és aránytalan átvizsgálása ugyanis sérti az intézkedéssel érintett személy emberi méltóságát.⁶³⁰

Elfogás és előállítás

Az elfogás és az előállítás az érintett személyt ideiglenes rendészeti felügyelet alá helyező intézkedés, valamely hatóság vagy más szerv hivatalos eljárásának folytatása céljából.⁶³¹ Az elfogás és az előállítás tehát az őrizetbe vételt megelőző hatósági fogva tartás két for-

⁶²⁵ 155/2009. (VI. 03.) FRPÁ.

⁶²⁶ Független Rendészeti Panasztestület (2016): i. m.

⁶²⁷ 20/2018. (XII. 21.) PM rend. 13. § (3) bekezdés.

⁶²⁸ Nagy Piroska: *A ruházati termékek csoportosítása, alapvető jellemzői*. Budapest, Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet, 2008. 2.

⁶²⁹ 132/2008. (XI. 6.) ABH.

⁶³⁰ EBH2000. 249; Pfv. 20949/2018/8. Kúria.

⁶³¹ Pf. 20806/2009/6. DIT.

mája.⁶³² Mindebből következik, hogy az elfogás és előállítás semmiképp sem keverendő össze az őrizet és a letartóztatás fogalmaival. A négy kifejezés ugyan egymással szoros kapcsolatban áll, fogalmilag mégis teljesen különböznek, önálló intézkedési és eljárási cselekményeket takarnak.

Az őrizet nem más, mint a büntetőeljárás terheltje, illetve a bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható személy személyi szabadságának átmeneti elvonása.⁶³³ Ez az eljárási kényszerintézkedés alakszerű hatósági határozathoz kötött és szükség-szerűen a szabadság huzamosabb idejű elvonásával jár. Az őrizet alkalmazásának végpontjain tehát egy előkészítő tevékenység (őrizetbe vételt elrendelő határozat elkészítése) és egy hosszabb ideig fennálló, alapjogot korlátozó jogkövetkezmény (őrizeti fogság) helyezkedik el. Az őrizet a rendészeti szervek által elrendelhető legsúlyosabb joghátránnyal fenyegető eljárásjogi kényszerintézkedés, amely ezáltal szigorú szabályokhoz kötött.

A letartóztatás szintén büntetőeljárás-jogi fogalom. A letartóztatás a terhelt személyi szabadságának bírói döntés alapján történő elvonása a jogerős ügydöntő határozat meghozatala előtt.⁶³⁴ A letartóztatás fogalmilag nem büntetés, hanem az állam büntető igényének hatékony érvényesítését, a büntetőeljárás sikerének biztosítását és a büntetés esetleges végrehajtását célzó intézkedés.⁶³⁵ A letartóztatás célja a büntetőeljárás során a terhelt jelenlétének biztosítása, a bizonyítás megnehezítésének vagy megghiúsításának, illetve a bűnismétlés bekövetkezésének megakadályozása.⁶³⁶

Az elfogás és az előállítás az előző kettővel szemben olyan személyi szabadságot korlátozó intézkedések, amelyek alkalmazásáról a hatóság tagja – a jogszabályi feltételek fennállása esetén – a helyszínen, halasztást nem tűrő jelleggel, alaki határozat kiadása nélkül maga dönt. Jogi szempontból lényegadó különbség, hogy az elfogás és az előállítás olyan rendészeti intézkedések, amelyek szabályozása a közigazgatási jogban történik; míg az őrizet és a letartóztatás büntetőeljárási kényszerintézkedéseknek minősülnek, amelyek rendjét a büntetőeljárási kódex írja elő.⁶³⁷

A NAV tv. egy alfejezet alatt tárgyalja az elfogás és az előállítás szabályait. Mindez érthető, hiszen egyes szakirodalmi vélemények szerint a két intézkedés közötti különbségtétel valójában csak „jogalkotási technika eredménye”,⁶³⁸ vagyis az elfogás és az előállítás mindössze jogi értelemben válik el egymástól. Az idézett tudományos álláspont tulajdonképp helytálló, hiszen a végrehajtásban és a kiváltott joghatás tekintetében a két intézkedés között nem vonható éles határ: az egyiket szükségképpen követi a másik.

⁶³² Kupecki Nóra: *A személyi szabadság elvonásának büntetőeljárásjogi aspektusai alapjogi megközelítésben*. Disszertáció, kézirat. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2016.

⁶³³ Be. 274. § (1) bekezdés.

⁶³⁴ Be. 296. §.

⁶³⁵ 26/1999. (IX. 8.) ABH.

⁶³⁶ Be. 277. § (4).

⁶³⁷ Finszter (2018): i. m.

⁶³⁸ Boda (2019): i. m. 142.

Az egyszerűbb áttekinthetőség érdekében az elkövetkezőkben célszerű a két jogi tényállást külön-külön elemezni.

Elfogás

Aktív alany. Az intézkedés alkalmazására minden pénzügyőr jogosult, aki az intézkedések aktív alanyával szemben támasztott általános jogi elvárásoknak megfelel.

Passzív alany. Az elfogás azzal szemben alkalmazható, 1. akit szándékos bűncselekmény elkövetésén tetten értek; 2. aki ellen elfogatóparancsot, nemzetközi elfogatóparancsot, európai elfogató parancsot adtak ki; 3. akinek az őrizetét elrendelték; és (4) aki az őrizet végrehajtása során megszökött.

Alanyi jog. Az elfogás minden esetben az érintett személyi szabadsághoz való jogát korlátozza.⁶³⁹

Intézkedés célja. Egy 1943-as csendőrségi lexikon szerint az elfogás intézkedése arra szolgál, hogy a bűncselekmények elkövetőinek, gyanúsítottainak az illetékes hatóság vagy bíróság elé állítását biztosítani lehessen.⁶⁴⁰ Ez a meghatározás mind a mai napig helytállónak tekinthető. A pénzügyőr elfogást a törvényben meghatározott személyekkel szemben abból a célból alkalmaz, hogy őket további eljárás lefolytatása érdekében a hatóság elé állítsa.⁶⁴¹

Jogszerűségi ismérvek. Az elfogás és az előállítás egymással elválaszthatatlan kapcsolatban álló rendészeti intézkedések abban a tekintetben, hogy az elfogást minden alkalommal szükségszerűen előállítás követi. Az előállításnak ugyanis vannak mérlegelés alá eső és kötelező esetei egyaránt. Az előállítás kötelező esetei azok, amelyeket az elfogás szabályai lefednek.⁶⁴²

A pénzügyőrök által alkalmazott elfogás intézkedésének részletszabályait a jogalkotó a következők szerint határozza meg: a pénzügyőr további intézkedés megtétele céljából az illetékes hatóság elé állítja azt a személyt:

- a) akit szándékos bűncselekmény elkövetésén tetten értek;
- b) aki ellen elfogatóparancsot, nemzetközi elfogatóparancsot, illetve európai elfogatóparancsot adtak ki;
- c) akinek őrizetét elrendelték; továbbá
- d) aki az őrizet végrehajtása során megszökött.⁶⁴³

Az elfogás jogszerű alkalmazásához tartozó ismérveket a felsoroltakban differenciált passzív alanyi kör szerint külön-külön vizsgáljuk meg.

⁶³⁹ Pap (2004): i. m.

⁶⁴⁰ Benedek Mihály (szerk.): *Csendőr-Lexikon. A Csendőrségi Lapok „Csendőr-lexikon” rovatából a SZUT-tal kapcsolatos kérdések és feleletek gyűjteménye.* Budapest, Stádium, 1943.

⁶⁴¹ Boda (2019): i. m.

⁶⁴² Balla (2017): i. m.

⁶⁴³ NAV tv. 36/D. § (1) bekezdés.

Ad I. Az első esetkör a szándékos bűncselekmény elkövetésén tetten ért személyeket érinti. Először is azt szükséges kiemelni, hogy a tetten ért elkövető elfogásáról a rendészeti szervekre vonatkozó ágazati jogszabályok mellett a büntetőeljárási törvény is rendelkezik.⁶⁴⁴ Ennek a – jogtörténeti szempontból sem elhanyagolható – szabályozásnak több mint ezeréves hagyományai vannak hazánkban.⁶⁴⁵ A Be. és az ágazati törvények azonos logika mentén szabályozzák a tetten ért személyek elfogásának esetét. Mindazonáltal fontos hangsúlyozni, hogy a szabályozás elvi hasonlóságai ellenére az elfogás két formája sok tekintetben különbözik is egymástól.

6. táblázat: A bűncselekmény elkövetésén tetten ért személynek a Be.-ben és a rendészeti szervek törvényeiben szabályozott elfogására vonatkozó rendelkezések különbségei

A tetten ért elkövető elfogására vonatkozó szabályok általános ismérvei		
A büntetőeljárási törvény alapján		A rendészeti szervekre vonatkozó ágazati törvény alapján
a büntetőeljárási törvény felhatalmazása	A cselekmény jogellenességét kizáró körülmény	az ágazati törvények felhatalmazása
magánszemély (civil polgár)	A jogalkalmazó köre	rendészeti szerv felhatalmazott tagja
bűncselekmény elkövetésén tetten ért személy	A jogalkalmazás érintettje	szándékos bűncselekmény elkövetésén tetten ért személy
a Btk. különös részének bármely tényállásába beilleszthető magatartás esetén	A jogalkalmazás kritériuma	csak szándékos bűncselekmény esetén
cselekvési lehetőség	A jogalkalmazás mérlegelése	cselekvési kötelezettség
magáncselekmény (civil jogsegély)	A jogalkalmazás minősége	hatósági (intézkedés)
biztosítja, hogy a hatóság fellépésén az elkövetővel szemben	A jogalkalmazás célja	biztosítja, hogy az elkövetővel szemben további intézkedést foganatosíthassanak
az ellenállás leküzdéséhez, a menekülés megakadályozásához szükséges és elégséges erőszak	A jogalkalmazás kikényszerítettség	törvényből származó legitim fizikai erőszak
egyéb intézkedés nem alkalmazható	A jogalkalmazást kiegészítő intézkedés	törvényben meghatározottak szerint egyéb intézkedés végrehajtható (például igazoltatás, ruházatátvizsgálás)
nincs	Az elfogás egyéb esetei	van (elfogatóparancs, őrizetbe vétel, őrizetből történő szökés)

Forrás: a szerző szerkesztése a következő adatok alapján: Czédli-Deák Andrea: Eltérő bűncselekményfogalom az anyagi és eljárás jogban. *Büntetőjogi Szemle*, 3. (2014), 3. 19–25; a Be. 273. §-ához fűzött részletes indokolás; 287/2000. BEH; 13/2013. BEH; 1496/2006. BEH

⁶⁴⁴ „A bűncselekmény elkövetésén tetten ért személyt bárki elfoghatja, köteles azonban őt a nyomozó hatóságnak haladéktalanul átadni, vagy ha erre nincs módja, a rendőrséget tájékoztatni” (Be. 273. §).

⁶⁴⁵ Könyves Kálmán I. könyvének 51. fejezete szerint: „A ki tolvajt fog, három napon által tartsa megkötözve, keze száraztása és tüzzel égetése nélkül, negyed napra pedig vigye a bíró eleibe” (Márkus [1899]: i. m. 111).

Az elfogás két formája egyezik abban, hogy a jogalkalmazásra mindkét esetben a bűncselekmény elkövetőjének tettenérése ad alapot. Csakhogy a törvényalkotó egyik jogszabályban sem definiálja tételesen a tettenérés fogalmát, ezért annak tartalmát a törvényi indokolások, kommentárok magyarázatai, valamint a joggyakorlat értelmező tevékenysége nyomán határozhatjuk meg. A tettenérés jogi magyarázatát illetően az alábbi megközelítésekkel találkozhatunk:

- Jogi értelemben a tettenérés fogalmát a nyelvtani fogalomnál tágabban szükséges értelmezi, amely nem csupán az elkövetőnek a cselekmény véghezvitele közbeni leleplezését jelenti.⁶⁴⁶
- „A tettenérés feltételezi a bűncselekmény észlelését; és ahhoz képest a cselekményt éppen elkövetőnek, az éppen eltávozó elkövetőnek és az eltávozó elkövető üldözésből való elfogását, ekként visszatartását.”⁶⁴⁷
- A cselekmény észlelése mellett szükséges valamilyen többletkörülmény, amely alapján fennáll az úgynevezett forró nyom, az idővesztés nélküli üldözés vagy annak lehetősége. Ez lehet fizikai ráhatás, visszatartás, üldözés vagy elfogás, de megalapozhatja az is, hogy a helyszínen maradó elkövetőt a jelenlévők szemmel tartják (pszichikai ráhatás) a hatóság kitérkezéséig.⁶⁴⁸
- „Tettenérés alatt értendő, ha a cselekmény az adott személy – a tettenérő – szeme láttára, észlelése mellett történik; olyan fizikai közelségben, amikor reális lehetősége van az elkövetéshez férni, az elkövetőt elérni, az elkövető után eredni.”⁶⁴⁹
- „A tettenérés, forró nyom fontossága abban áll, hogy megismételhetetlen esélyt nyújt a tetten érő (bűnüldöző) számára.”⁶⁵⁰
- A tettenérés valósul meg akkor is, ha a menekülő elkövetőt a tettenérő személy ideiglenesen szem elől veszíti.⁶⁵¹
- A cselekményt észlelő szemtanú felhívása vagy más körülmény alapján a tettenérést követő elfogást vagy üldözést a szemtanútól különböző személy is megvalósulhatja.⁶⁵²
- „A »tettenérés« nem ugyanazt fedi, mint a »lebukás«. A tettenérés ugyanis mindenekelőtt a folyamatban lévő cselekmény közvetlen észlelését jelenti, és csak járulékos, illetve esetleges értelme valamely fedett, titokban végrehajtott tevékenység napvilágra kerülése.” Az úgynevezett „forró nyomos” elfogás tekintetében nincs jelentősége annak, hogy a hatóságnak milyen módon jutott tudomására a cselekmény.⁶⁵³

⁶⁴⁶ Rózsavölgyi Bence: A rablás mint vagyoni elleni erőszakos bűncselekmény. *Jogiforum.hu*, 2016.

⁶⁴⁷ EBH2013. B.13.

⁶⁴⁸ Kfv. 37611/2018/4. Kúria.

⁶⁴⁹ EBH2013. B.13.

⁶⁵⁰ Bfv. 1157/2011/7. Kúria.

⁶⁵¹ EBH2013. B.13.

⁶⁵² Jakucs Tamás (szerk.): *A büntetőeljárás törvény magyarázata*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2003. 262; 1496/2006. BEH.

⁶⁵³ Kfv. 37806/2013/3. Kúria.

- A tettenérés megállapításának szükséges eleme, hogy az elkövetőnek szándékában áll elhagyni a helyszínt, de ebben megakadályozza a tettenérő személy/személyek fizikai vagy pszichikai ráhatása.⁶⁵⁴

A jogirodalom és a bírósági jogalkalmazás megállapításainak lényegi tartalma alapján meghatározhatjuk azokat a kritériumokat, amelyek a szándékos bűncselekmény elkövetésén tetten ért személy jogszerű elfogását megalapozzák. Eszerint az elfogás alkalmazása jogszerű,

- a) ha a szándékos bűncselekmény elkövetését a hatóság tagja maga észleli, és az elkövetőt a helyszínen vagy a helyszínről éppen eltávozva annak közelében elfogja, függetlenül attól, hogy a bűncselekmény elkövetésének ténye miként jutott a tudomására;
- b) ha a szándékos bűncselekmény elkövetője a bűncselekmény helyszínét megpróbálja elhagyni, de ezt a jelen lévő szemtanúk fizikai vagy pszichés ráhatással megakadályozzák a hatóság kéréséig;
- c) ha a szándékos bűncselekmény elkövetője a helyszínről elmenekül, de a szemtanú vagy az ő felhívására másik személy a hatóság megérkezéséig – még ha ideiglenesen szem elől is veszi – megkezdí az elkövető üldözését, illetve az üldözésből való elfogását, visszatartását.

A szándékos bűncselekmény elkövetésén tetten ért személy elfogását illetően annak már nincs jelentősége, hogy az intézkedéssel érintett személy által elkövetett bűncselekmény nyomozása az állami adó- és vámhatóság hatáskörébe tartozik, vagy sem.⁶⁵⁵ Mint ahogy ugyanis arról a korábbiakban már szó volt, a rendészet és a rendészeti szervek alapvető rendeltetése a közösség rendjének és biztonságának oltalmazása. Érthető az a társadalmi elvárás, hogy a közösséget leginkább veszélyeztető magatartások észlelése esetén a pénzügyőr a rendészet eszközeivel fellépjen még akkor is, ha az adott cselekmény a büntető-eljárási kódex alapján nem az ő hatáskörébe tartozik. Ezzel kapcsolatos indokolásában a jogalkotó a következőket jegyzi meg:

„amikor a pénzügyőr a szolgálati feladatainak ellátása során olyan visszaélést észlel, amelynek kezelése ugyan nem tartozik a NAV hatáskörébe, azonban a társadalom jogos elvárása, hogy a hivatásos szolgálati viszonyban álló, egyenruhás pénzügyőr ne menjen el a feltárt jogsértések mellett. [...] A kivételként meghatározott esetek társadalmi hasznosságán túl az sem elhanyagolható szempont, hogy a pénzügyőri jogosultság biztosítása a rendőrség humán erőforrás-kapacitása leterheltségének enyhítését segíti.”⁶⁵⁶

Ezzel összefüggésben nagyon fontos kiemelni: az elfogásnak kizárólagos jogi feltétele, hogy a pénzügyőr felismerje az intézkedést megalapozó magatartás(ok) büntetőjogi

⁶⁵⁴ K. 33191/2017/7. FKMB; Kfv. 37611/2018/4. Kúria.

⁶⁵⁵ NAV tv. 36/D. § (7) bekezdés.

⁶⁵⁶ A 2014. évi LXXIV. tv. 339. §-ához fűzött részletes indokolás.

jelleget. Ebből logikusan következik, hogy a tényállás teljes körű tisztázására, a bűncselekmény esetleges minősítésére nincs szükség, arra azonban igen, hogy a pénzügyőr meg tudja határozni, milyen tényállással áll szemben. Ennek hiányában ugyanis hiányozna a jogszerű elfogás alkalmazását megalapozó elsődleges körülmény. A Fővárosi Törvényszék korábbi ítéletében erre vonatkozólag kiemelte, hogy a rendészeti szerv tagjától

„nem várható el, hogy a gyanú megállapításakor a büntetőítélettel szemben támasztott bizonyossági szinten és a tényállás tekintetében széles körű mérlegeléssel döntsön. Az azonban elvárható, hogy a bűncselekmény elkövetésének tettenérésekor egyből tudja, hogy milyen bűncselekményi tényállást ért tetten (enélkül nem ért tetten), vagy a gyanújának megállapításakor a bűncselekmény tényállásához igazodó felderítést végezzen”.⁶⁵⁷

Önmagában az a körülmény, hogy az érintett személy elfogását, előállítását vagy gyanúsítását követően megállapítást nyer, hogy nem történt bűncselekmény – így az érintettet szabadon bocsátják, a nyomozást megszüntetik –, még nem vezet annak megállapításához, hogy az intézkedést végrehajtó szerv tagja vétkes magatartást tanúsított. A felróhatóság megítélése szempontjából ugyanis mindig az intézkedésmegtételkori adatokat kell értékelni, és nem pedig visszafelé, a további intézkedés szükségességéről hozott döntésből automatikusan a felróhatóságra következtetni.⁶⁵⁸ A Kúria álláspontja szerint a szándékos bűncselekmény elkövetőjének tettenérése esetén az elfogás és az előállítás kógens normaként értékelendő. Azaz az intézkedőnek nincs mérlegelési lehetősége az elfogás és az előállítás tekintetében, ha a körülmények alapján arra a következtetésre jut, hogy szándékos bűncselekményt követtek el. A Kúria eseti döntésében kihangsúlyozta, hogy az elfogás és az azt követő előállítás önmagában nem jelenti azt, hogy az adott bűncselekmény elkövetésére vonatkozó végleges, az állami büntetőigény érvényesítésével kapcsolatos valamennyi kérdés tisztázása megtörtént. Hiszen az elfogásnak és az előállításnak is pontosan az a célja, hogy a további intézkedéseket és vizsgálatokat megtehessek.⁶⁵⁹ Ennek megfelelően téves az a gyakorlatban előforduló jogi álláspont, miszerint az intézkedőnek a törvényi tényállás szerinti gyanúsítást kellene közölni az intézkedés alá vont személlyel.⁶⁶⁰ Még ha fel is ismeri a magatartás büntetendő jelleget, a szándékos bűncselekmény elkövetésének gyanúja esetén az intézkedőnek nem feladata, és az tőle nem is várható el, hogy fejben levezesse, elvégezze azt a teljes tényfeltáró vizsgálatot, amely a nyomozási, ügyészi és bírói szakban zajlik majd le.⁶⁶¹ Esetenként az is csak az illetékes hatóság elé állítást követően derül ki, hogy a tettenéréskor valóban szándékos bűncselekmény elkövetése történt-e.⁶⁶²

⁶⁵⁷ P. 23371/2014/10. FTSZ.

⁶⁵⁸ Pf. 21572/2014/9. FIT.

⁶⁵⁹ Kfv. 37808/2013/5. Kúria.

⁶⁶⁰ Kfv. 37809/2018/4. Kúria.

⁶⁶¹ Márton Anikó: *A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény és a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet anomáliái*. Budapest, (k. n.), 2014.

⁶⁶² KGD2015. 41.

Álláspontom szerint a jogszerűség megítélése alkalmával a fentiekkel azonos logika mentén szükséges értékelni azokat az eseteket is, amelyek során kiderül, hogy az elfogott személy mindössze a büntetendő cselekmény szabálysértési alakzatát valósította meg.

A büntetőeljárás törvény elfogásra vonatkozó rendelkezésével kapcsolatosan a Legfelsőbb Bíróság elvi határozatában korábban kifejtette, hogy a tettenérés „alkalmazhatósága szempontjából bűncselekményen minden olyan magatartás értendő, amely a Btk. Különös Részében rögzített valamely törvényi tényállásba beilleszthető, függetlenül attól, hogy az ilyen cselekménynek van-e szabálysértési alakzata”.⁶⁶³ A civilek által tetten ért személy elfogásakor tehát nincsen jelentősége annak, ha utóbb kiderül, hogy az elkövető magatartásával csak szabálysértést valósított meg. Nyilvánvaló, hogy a rendészeti szervek tagjaitól általában elvárható, hogy helyesen minősítsék a történeti tényállásban szereplő magatartást. Könnyen előfordulhat azonban, hogy még a legteljesebb körülmények mellett sem lehet az intézkedés helyszínén megállapítani teljes bizonyossággal, hogy az elkövető magatartása a büntetendő cselekmény szabálysértési vagy bűncselekményi alakzatát valósította-e meg. Így ezekben az esetekben az elfogás jogszerűségét nem befolyásolja, ha az ügy részletes vizsgálata később arra vezet, hogy az elkövető csak szabálysértést követett el.

Ad 2. Az elfogás alkalmazásának második esetköre, amikor az intézkedéssel érintett személy ellen elfogatóparancsot, nemzetközi elfogatóparancsot, illetve európai elfogatóparancsot adtak ki. A törvény három típusú elfogatóparancs esetén biztosít jogot az elfogás alkalmazására. Ezeket a legegyszerűbb módon, területi szinten határolhatjuk el egymástól: 1. a belföldi szintű = elfogatóparancs, 2. a közösségi szintű = európai elfogatóparancs és 3. a „világ” szintű = nemzetközi elfogatóparancs. A különböző elfogatóparancsok kiadásának, végrehajtásának különös szabályait más-más törvény tartalmazza.⁶⁶⁴

Az *elfogatóparancs* a Be. alapján kibocsátott, a terhelt vagy a bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható személy jelenlétét biztosító legjelentősebb korlátozással járó jogintézmény. Ellentétben a Be.-ben szabályozott előállítás célzott jellegével, az elfogatóparancs lényegében egy általános felhívás, az arra jogosult valamennyi hatóság számára kibocsátott, az érintett megtalálásának feltételéhez kötött előállítóparancsa, amelynek érvényesülését a hatóságok által alkalmazható körözési nyilvántartás biztosítja, biztosíthatja. Az elfogatóparancs alapján elfogott személy esetében továbbá – ellentétben az előállítással – az őrizet elrendelését a törvény kötelezően előírja.⁶⁶⁵

A közösségi szintű *európai elfogatóparancs* ezzel szemben az adott uniós tagállamban elfogadott igazságügyi hatósági határozat, amelynek célja, hogy egy másik tagállamban egy adott személyt a büntetőeljárás lefolytatása, szabadságvesztés-büntetés vagy a szabadságelvonással járó kényszerintézkedés végrehajtása végett elfogjanak és átadjanak.⁶⁶⁶ „Tartalmilag olyan határozat az európai elfogatóparancs, amely az érintett személy

⁶⁶³ 1496/2006. BEH.

⁶⁶⁴ Az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvény; a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló 1996. évi XXXVIII. törvény; Be.

⁶⁶⁵ Polt et al. (2018): i. m.

⁶⁶⁶ 1/2015. BJE.

felkutatására, őrizetbe vételére, fogva tartására és átadására irányuló kérelmet foglal magában. Formailag pedig az tekinthető elfogatóparancsnak, amit a kerethatározat által meghatározott alakítások mellett bocsátanak ki” – írja Karsai.⁶⁶⁷

Végül a *nemzetközi elfogatóparancs* az Nbjt. alapján biztosított jogintézmény, amely lehetővé teszi, hogy a bíróság elfogásra felhívó parancsot bocsásson ki a külföldön tartózkodó olyan terhelt ellen, akivel szemben kiadatásnak van helye, és az elkövetett bűncselekmény tárgyi súlya ezt indokolja. A nemzetközi elfogatóparancs kibocsátására lehetőség van a nyomozás ideje alatt, a bírósági eljárás során, továbbá a büntetés-végrehajtási szakaszban is.⁶⁶⁸

A pénzügyőr köteles elfogni mindenkit, akivel szemben a fenti elfogatóparancsok bármelyike erről rendelkezik. Az elfogás alkalmazása tekintetében az intézkedőnek nincs mérlegelési joga. Az intézkedés jogszerű alkalmazását mindössze az a körülmény alapozza meg, hogy az érintett személlyel szemben elfogatóparancs van érvényben. A NAV tv. rendelkezései szerint az elfogás akkor is alkalmazható, ha az elfogatóparancsot nem a vámhatóság bocsátotta ki. A törvényalkotó mindezt azzal indokolta, hogy a társadalomnak jogos elvárása fűződik ahhoz, hogy „az egyenruhás, szolgálati fegyverrel rendelkező pénzügyőr ne hagyja futni a bűnelkövetőt, illetve az azzal gyanúsítható személyt”.⁶⁶⁹

Az elfogás jogszerű alkalmazásának minimumfeltétele ebben az esetben az elfogatóparancs megléte, amely az intézkedő pénzügyőr tudomására jut. Az intézkedés jogszerűségének megítélése szempontjából annak sincs jelentősége, hogy az elfogás alapjául szolgáló elfogatóparancs esetleg jogszerűtlenül lett kiadva, vagy annak visszavonásáról a törvény szerint már korábban intézkedni kellett volna. Az intézkedőnek nem feladata, s egyébiránt lehetősége sincs arra, hogy az elfogatóparancs kibocsátásának, hatályban tartásának jogszerűségét vizsgálja. Feladata kizárólag a parancs végrehajtására terjedhet ki.⁶⁷⁰

Ad 3. A jogszerű ismérvekkel bíró elfogás alkalmazásának utolsó két esetköre, amikor az érintettel szemben azért intézkednek, mert őrizetét elrendelték, vagy az őrizet végrehajtása során megszökött.

Az őrizet a Be. alapján a bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság számára biztosított személyi szabadságot korlátozó jogintézmény. Az őrizet elrendelésének általános feltétele, hogy az érintett bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható legyen. Nem szükséges feltétel ugyanakkor, hogy ennek a megalapozott gyanúnak a tényét még az őrizetbe vétel előtt közöljék az érintettel. Az őrizet így tehát olyan személlyel szemben is elrendelhető, akit korábban a hatóság még meg sem hallgatott. Az elfogatóparancs esetén az őrizet a törvény erejénél fogva érvényesül, de európai

⁶⁶⁷ Karsai Krisztina: Az európai elfogatóparancs és az átadási eljárás. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 66. (2004), 12. 12–13.

⁶⁶⁸ Blaskó Béla – Budaházi Árpád: *A nemzetközi bűnügyi együttműködés joga*. Budapest, Dialóg Campus – Wolters Kluwer, 2019.

⁶⁶⁹ A 2014. évi LXXIV. tv. 342. §-ához fűzött részletes indokolás.

⁶⁷⁰ P. 25069/2009/22. PMB.

elfogatóparancs alapján is lehetséges őrizetbe vétel.⁶⁷¹ Az őrizetből történő szökés pedig abban az esetben állapítható meg, ha a hatóság őrizetébe kerülő személy önkényesen kivonja magát az intézkedés alól. Az őrizet végrehajtását elrendelő hatósági döntés, valamint a végrehajtásában megkezdett őrizetből történő önkényes kivonódás egyaránt megalapozza az elfogás jogszerű alkalmazását.

A NAV tv. szerint az elfogás azokban az esetekben is alkalmazható, ha a pénzügyőr a szolgálati feladatainak végrehajtása során észleli, hogy az elfogás feltételei olyan személlyel szemben állnak fenn, akivel szemben az elfogás nem a NAV nyomozó hatóság hatáskörébe tartozó bűncselekmény miatt szükséges.⁶⁷² A törvényalkotó azonban kissé ellentmondásos helyzetet teremt, amikor indokolásában arra hivatkozik, hogy „az őrizetbe vétel végrehajtása során megszökött személy elfogása szintén abban az esetben tartozik a NAV hatáskörébe, amennyiben az őrizetbe vételt a NAV fogatosította, illetve az érintett a NAV őrizetéből szökött meg”.⁶⁷³

A hatályos NAV tv. hivatkozott pontja, valamint az intézkedések részletes szabályairól szóló miniszteri rendelet alapján – amely rendelkezik a más hatóság által kihirdetett őrizet miatt elfogott személyek előállításáról – ugyanakkor azt az egyértelmű következtetést vonhatjuk le, hogy a pénzügyőr minden esetben alkalmazhatja az elfogást, függetlenül attól, hogy az érintettre vonatkozólag melyik hatóság rendelte el az őrizetet, vagy az érintett melyik hatóság őrizetéből szökött meg.

Jogszerűtlenségi ismérvek. Az elfogás alkalmazásának eseteit a legtöbbször olyan objektív körülmények alapozzák meg, amelyek alapján egyértelműen behatárolható a jogszerű és a jogszerűtlen intézkedések köre. Az elfogatóparancs (nemzetközi és európai), az őrizet elrendelésének vagy az onnan történő megszökésnek a hiánya természetesen jogellenessé teszi az elfogást. Az elfogás jogszerűségét kizáró ismérvek kevésbé egyértelmű esetei így főként a tettenéréssel állnak összefüggésben.

A bírói gyakorlat szerint nem valósul meg tettenérés abban az esetben, ha az elkövető nem akar elmenekülni a helyszínről, mi több, akár ő maga értesíti a hatóságot azért, hogy a tényállásban betöltött szerepét tisztázhassa.⁶⁷⁴ Az elkövetői magatartás pusztán észlelése a hatóságon kívüli személy által szintén nem alapozza meg a tettenérés megállapíthatóságát. A hatóság a bűncselekmény elkövetésén tetten ért személy elfogására csak abban az esetben hivatkozhat, ha a tettenérő az elkövetőt a helyszínen tartja, vagy a hatóság megérkezéséig üldözőbe veszi, esetleg elfogja.⁶⁷⁵ Nem beszélhetünk tettenérésről azokban az esetekben sem, amikor az érintett személy gyanús viselkedése alapján a bűncselekmény elkövetése mindössze feltételezhető.⁶⁷⁶ Ilyenkor az elfogás alkalmazására sincs mód. Az elfogás jogszerű alkalmazásához nem elegendő, ha az érintettel szemben pusztán a bűncselekmény elkövetésének gyanúja állapítható meg.

⁶⁷¹ Polt et al. (2018): i. m.

⁶⁷² NAV tv. 36/D. § (7) bekezdés.

⁶⁷³ A 2014. évi LXXIV. tv. 342. §-ához fűzött részletes indokolás.

⁶⁷⁴ K. 33191/2017/7. FKMB.

⁶⁷⁵ Kfv. 37611/2018/4. Kúria.

⁶⁷⁶ Bfv. 1038/2016/9. Kúria.

Végezetül a törvény nem biztosít lehetőséget a pénzügyőröknek arra, hogy a NAV vagy más szerv hatáskörébe tartozó szabálysértés elkövetőjével szemben elfogást, illetve előállítást alkalmazzanak. Következésképp nem fogható el az a személy, akivel kapcsolatban minden kétséget kizáró bizonyossággal megállapítható, hogy magatartásával csak szabálysértést vagy más – Btk.-n kívüli – törvénysértést valósított meg. A teljesség kedvéért jegyzem meg továbbá, hogy az elfogás alkalmazását a szabálysértési törvényben szabályozott őrizet elrendelése sem alapozhatja meg. A szabálysértési őrizet elrendelését ugyanis kizárólag a rendőrség alkalmazhatja, jogalapja csakis az elzárással is fenyegetett szabálysértés elkövetésén való tettenérés, oka pedig kizárólag a bírósági eljárás lefolytatása lehet.⁶⁷⁷ Az elfogás pénzügyőr által történő alkalmazását ilyen esetben tehát a hatáskör hiánya zárja ki.

Előállítás

Aktív alany. A NAV tv.-ben szereplő előállítás intézkedést minden önállóan és szakképzett pénzügyőr felügyelete mellett intézkedni jogosult pénzügyőr alkalmazhatja (általános alany).

Passzív alany. Az előállítás passzív alanya lehet, 1. akit elfogtak, 2. akinek a személyazonosságát nem lehetett megállapítani, 3. aki a NAV hatáskörébe tartozó bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható, továbbá 4. akit körözés alapján elő kell állítani.

A törvény rendelkezéseihez képest további speciális szabályokat fogalmaz meg a miniszteri norma azokra az esetekre, amikor az elfogott, az ismeretlen személyazonosságú, a bűncselekmény gyanúsítottja vagy a körözött személy egyben a Magyar Honvédség, illetve a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagja. Ezekben az esetekben tehát a miniszteri rendelet szubszidiárius speciális alanyi feltételként határozza meg az állami fegyveres szervek valamelyikéhez való tartozást.

Alanyi jog. Az előállítás alkalmazása során – a végrehajtás okától és idejétől függetlenül – a pénzügyőr minden esetben az érintett személyi szabadsághoz való jogát korlátozza.⁶⁷⁸ A bírói gyakorlat szerint az előállítás a rendészeti hatóságok által gyakorolható intézkedések között a legsúlyosabb személyes szabadságot korlátozó aktus, amely csak abban az esetben alkalmazható, ha enyhébb intézkedés az elérni kívánt cél elérésére nem alkalmas.⁶⁷⁹

Intézkedés célja. „Az előállítás a rendészeti aktusok kategóriájába tartozó, különböző – törvényben meghatározott bűnüldözési, bűnmegelőzési stb. – célokat szolgáló, személy ellen irányuló kényszerintézkedés” – fogalmaz jelentésében az alapvető jogok biztosának általános helyettese.⁶⁸⁰ A közjogőr által említett univerzális célok (bűn-

⁶⁷⁷ Cserép–Fábián–Rózsás (2018): i. m.

⁶⁷⁸ 65/2003. (XII. 18.) ABH.

⁶⁷⁹ Kfv. 37739/2016/3. Kúria.

⁶⁸⁰ 2576/2001. OBH.

üldözési, bűnmegelőzési célok) az előállítás alkalmával az érintett személy hatóság elé vezetésében realizálódna. Az előállítás speciális célja pedig az érintett személy illetékes hatóság elé állítása annak érdekében, hogy vele szemben további rendészeti, közigazgatási, szabálysértési vagy büntetőeljárás cselekményeket hajthassanak végre.

Jogszerűségi ismérvek. Mindenekelőtt azt szükséges tisztázni, hogy az előállításra vonatkozó szabályokat a kógenca és a diszpozitivitás egyaránt jellemzi. Az előállítás kötelező esetei azok, amelyeket elfogás előz meg.⁶⁸¹ Az elfogás törvényi eseteinek fennállásakor a hatóság tagjának nincs mérlegelési joga az előállítás alkalmazását illetően. Az elfogott személyek előállítása így minden esetben kötelező. Az ismeretlen személyazonosságú, a NAV hatáskörébe tartozó bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható és a körözött személyek előállításával kapcsolatban ugyanakkor diszpozitív természetű szabályokat fogalmaz meg a jogalkotó. Ezekben az esetekben a pénzügyőr a szükségességi és arányossági szempontokat mérlegelve dönthet az előállítás alkalmazásáról.

Közbevetésként kívánom megjegyezni, hogy a körözési nyilvántartási rendszerről és a személyek, dolgok felkutatásáról és azonosításáról szóló törvény (Körtv.) szerinti körözött személyek előállítására vonatkozó rendelkezés első ránézésre kógens szabálynak tűnhet. A NAV tv. rendelkezéseiből ugyanis okkal következtethetünk arra, hogy már önmagában a körözés ténye is – az elfogás eseteivel egyezően – kötelezi a pénzügyőrt az előállítás alkalmazására. A jogalkotó a Körtv.-hez fűzött indokolásában ugyanakkor világossá teszi, hogy a pénzügyőr a körözésre történő hivatkozással csakis abban az esetben alkalmazhatja az előállítást, ha az indokolt.

„A módosítás célja, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal tagja által fellelt körözött személy abban az esetben, ha előállítása indokolt, akkor az illetékes rendőrkapitányságra előállítható legyen. A módosítás meghatározza, hogy a körözéssel összefüggő előállítás időtartama 8 óra, amelyet a NAV előállítást foglalkoztató szervének vezetője egy alkalommal meghosszabbíthat 4 órával” – áll a Körtv.-hez fűzött részletes miniszteri indokolásban.⁶⁸²

A hivatkozott törvényalkotói magyarázat alapján tehát aggály nélkül megállapítható, hogy a körözéssel érintett személyekkel szembeni intézkedést is az előállítás mérlegelésen alapuló eseteként kell kezelnünk.

Az előállításra vonatkozó jogszerűségi ismérveket a továbbiakban három témakör szerint vizsgáljuk meg: 1. az intézkedés helyére és 2. idejére, valamint 3. az intézkedésre vonatkozó egyéb jogszerűségi ismérvek.

Az intézkedés helyére vonatkozó jogszerűségi ismérvek. Az előállítás kógens és diszpozitív esetei megegyeznek abban, hogy az előállítás minden alkalommal valamilyen hatóság elé történik.⁶⁸³ Az előállítás pontos helye azonban az egyes alanyi körök tekintetében különbözik, ezért az előállítás helyére vonatkozó rendelkezéseket célszerű a passzív alanyok szerint vizsgálni. Ezek a következők:

⁶⁸¹ Balla (2017): i. m.

⁶⁸² A Körtv. 44. §-ához fűzött részletes indokolás.

⁶⁸³ Balla (2017): i. m.

- elfogott személyek,
- igazoltatás kapcsán előállítandó személyek,
- a NAV hatáskörébe tartozó bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható személyek,
- a Körtv. szerinti körözéssel érintett személyek.

Ad 1. A bűncselekmény elkövetésén tetten ért személyek előállítása főszabályként a tettenérés helye szerint illetékes NAV bünyügyi igazgatóságra, illetve a nem hatáskörös bűncselekmények esetén az elkövetés helye szerint illetékes rendőrhatalósághoz történik. Ha a szándékos bűncselekmény elkövetőjét közúti, vasúti, vízi vagy légi határátkelőhelyen érik tetten, akkor a pénzügyőr az elkövetőt a NAV adott szervének a határátkelőhelyen működtetett szervezeti egységéhez köteles előállítani. Ezzel együtt pedig értesítenie kell az illetékes NAV bünyügyi igazgatóságot, illetve nem hatáskörös bűncselekmény esetén a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező egyéb nyomozóhatóságot.⁶⁸⁴

Az elfogatóparancs, az európai elfogatóparancs és a nemzetközi elfogatóparancs alapján elfogott személyeket, illetve azokat, akiknek őrizetbe vételét elrendelték, vagy annak végrehajtásakor megszöktek, főszabály szerint az elfogás helyén illetékes legközelebbi rendőri szervhez kell előállítani. Kivételt képez ez alól, ha az intézkedések elrendelése a NAV bünyügyi szervezeti egységéhez köthető. Ilyen esetekben az előállítás az elfogás helye szerint illetékes NAV bünyügyi igazgatóságra kell hogy történjen.⁶⁸⁵

Ad 2. Az igazoltatás szabályai kapcsán korábban már részletesen foglalkoztunk azoknak a személyeknek az előállításával, akik személyazonosságukat nem tudják vagy nem akarják a helyszínen igazolni. Ezzel kapcsolatban továbbra is irányadónak kell tekinteni a korábban tett megállapításokat, miszerint a személyazonosság igazolásának sikertelensége, illetve az igazolás megtagadása esetén a magyar állampolgárt az intézkedés helye szerinti általános feladatokat ellátó rendőri szervhez, a külföldi állampolgárt pedig az intézkedés helye szerinti idegenrendészeti feladatokat ellátó rendőri szerv elé kell állítani.

Ad 3. Az előállítás mérlegelésen nyugvó következő esete a NAV hatáskörébe tartozó bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható személyek körét érinti. Az AB magyarázata szerint:

„A gyanú a nyomozó hatóság tudomására jutott objektív adatokból levont valószínűségi következtetés arra nézve, hogy feltehetően bűncselekmény történt, és hogy annak ki vagy kik voltak az elkövetői. Annak megfelelően, hogy a gyanú alapját képező adatok milyen szoros vagy kevésbé szoros kapcsolatot mutatnak a feltételezett bűncselekménnyel, a rájuk épített valószínűségnek különböző fokozatai lehetnek. A valószínűség alacsonyabb vagy magasabb fokától függően lehet különböztetni az »egyszerű«, illetve az alapos gyanú között.”⁶⁸⁶

⁶⁸⁴ 20/2018. (XII. 21.) PM rend. 16. §.

⁶⁸⁵ 20/2018. (XII. 21.) PM rend. 17. §.

⁶⁸⁶ 65/2003. (XII. 18.) ABH.

A hatályos eljárásjogi szabályok értelmében a büntetőeljárások megindításához elegendő a bűncselekményre vonatkozó (egyszerű, jelző nélküli) gyanú, azaz a bűncselekmény elkövetését alátámasztó körülmények létezésének valószínűsége. A konkrét személy elleni büntetőeljárás bevezetéséhez azonban már megalapozott gyanúra van szükség, amely azt jelenti, hogy a bűncselekményre utaló tények, adatok egyedileg azonosítható módon az adott személlyel szemben állnak fenn.⁶⁸⁷ Az AB indokolásának második része szerint a rendészeti szervekre vonatkozó ágazati törvényekben szereplő

„előállítás viszont önmagában és közvetlenül nem irányul büntetőeljárás megindítására, azaz nem feltétlenül indukál egy olyan eljárást, amely akár a személyi szabadság huzamosabb idejű korlátozását is eredményezheti. Az előállított személy ugyanis pusztán az előállítás ténye alapján nem válik büntetőeljárás értelemben gyanúsítottá, nem lesz büntetőeljárás alanya. Az előállítás ideje alatt nyílik alkalma a döntésre jogosult hatóságnak arra, hogy az alapos (megalapozott) gyanú fennállását megállapítsa”.⁶⁸⁸

A bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható személyek előállításával kapcsolatban tehát hangsúlyozandó: a rendészeti intézkedés alkalmazásának egyetlen feltétele, hogy az adott személlyel szemben felmerüljön annak gyanúja, miszerint cselekményével deliktumot valósított meg.⁶⁸⁹

A NAV tv. kizárólagos szabályként állapítja meg ugyanakkor, hogy a pénzügyőr csakis a NAV hatáskörébe tartozó bűncselekmény elkövetésének feltételezett gyanúsítottját állíthatja elő. Az állami adó- és vámhatóság hatáskörébe tartozó bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható személyt minden esetben a NAV nyomozóhatósága elé kell állítani. Az előállítás a bűncselekmény elkövetésének helye szerint illetékes bünyügyi igazgatóságra történik, illetve oda, ahol az adott bűncselekmény elkövetésével kapcsolatos eljárás folyamatban van.

A bűncselekmény gyanúsítottjára vonatkozó kivételes szabály a törvényben nem szerepel. Más nyomozóhatóság hatáskörébe tartozó bűncselekmény gyanúja esetén viszont a feltételezett elkövetőt, illetve az esetleges tanúkat a helyszínbiztosítási intézkedés szabályai szerint a pénzügyőr feltartóztathatja a rendőrhatalóság megérkezéséig.

Ad 4. A Körtv. szerinti körözött személyek nyilvántartásában szereplő és a körözés alapján előállítandó személyt az intézkedés helye szerint illetékes rendőri szervhez kell előállítani. Amennyiben az érintettre vonatkozóan nem ez a szervezeti egység rendelte el a körözést, úgy a körözött személy továbbszállításáról az a szerv köteles gondoskodni, amelyik a körözést elrendelte.⁶⁹⁰

Ahogy az a bevezetőben is említett volt, az általános alanyok körét minden esetben specializálja, ha az előállítással érintett személy egyben a Magyar Honvédség vagy

⁶⁸⁷ Fantoly–Budaházi (2019): i. m.

⁶⁸⁸ 65/2003. (XII. 18) ABH.

⁶⁸⁹ Szikinger István: A rendészeti eljárásról. *Rendészet és emberi jogok*, 1. (2011), 2. 29–36.

⁶⁹⁰ NAV tv. 36/D. § (3) bekezdés.

a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvény hatálya alá tartozó szervezet tagja.⁶⁹¹

Mindenekelőtt tisztázni kell, hogy e különleges szabályok kiket érintenek. A Magyar Honvédség esetében a szervezet tényleges állományú tagjának minősül:

- a hivatásos és szerződéses katona,
- a tényleges szolgálatot teljesítő önkéntes tartalékos katona,
- a honvédtisztjelölt és
- a honvédaltisztjelölt.⁶⁹²

A honvédség foglalkoztatottjai kapcsán tehát az előállításra vonatkozó speciális szabályokat nemcsak a hivatásos állományú katonákkal, hanem a szolgálatot teljesítő tartalékosokkal, a honvédtisztjelöltekkel és a honvédaltisztjelöltekkel szemben is alkalmazni kell; annak ellenére, hogy ez utóbbiak elsődleges szolgálati feladata mindössze az, hogy tanulmányi kötelezettségeiknek eleget tegyenek.

Ezzel szemben a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek esetében ezek a különleges szabályok kizárólag a hivatásos állomány tagjaival szemben érvényesülnek. Ebbe a körbe tartozik a rendőrség (általános rendőrségi feladatokat ellátó szerve; a terrorizmust elhárító szerve: a Terrorelhárítási Központ; valamint a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve: a Nemzeti Védelmi Szolgálat), a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a büntetés-végrehajtási szervezet, az Országgyűlési Őrség, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományának tagja. A honvédekkel ellentétben a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek tisztjelölti állományának tagjaival szemben tehát – minthogy nem hivatásosok – a korábban leírt általános szabályok szerint kell eljárni.

A fent nevesített, különleges jogállású személyek elfogása, előállítása során a pénzügyőr köteles az érintett szerv és a rendfokozat tekintélyének megóvásával intézkedni. Ezzel együtt az intézkedés biztonságának szavatolása érdekében az érintett személy löfegyverét minden esetben el kell vennie, illetve fel kell őt szólítania annak átadására. Az előállítás helye tekintetében speciális szabály, hogy a tényleges szolgálatot teljesítő honvédeket az intézkedés helyéhez legközelebb eső helyőrség-parancsnokságra (szolgálati helyre) kell előállítani. Amennyiben a helyőrség-parancsnokság távolabb van, mint a rendőrség valamely szerve, akkor az előállítás a rendőri szervhez történik, a helyőrségi ügyeletes értesítése mellett. Függetlenül a helyőrség-parancsnokság elhelyezkedésétől, a honvédeket is minden esetben a rendőrséghez kell előállítani, ha az arra okot adó cselekményt polgári személlyel közösen követte el az érintett. A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek tagjait viszont minden esetben a rendőrségre kell előállítani, az intézkedéssel érintett személy szolgálati eljárójának értesítésével egyidejűleg. Munkaidőn

⁶⁹¹ 20/2018. (XII. 21.) PM rend. 25. §.

⁶⁹² Kovács Tamás – Szekendi Gyöngyvér: *Közszolgálati életpályák a honvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

kívül a szolgálati előjáró helyett a jogkörében eljáró más személyt (például helyettes, ügyeletes tiszt) szükséges tájékoztatni.

Az előállítás helyére vonatkozó szabályok kapcsán kívánok utalni végezetül arra a téves jogi álláspontra, miszerint az intézkedés befejeztével a hatóság köteles gondoskodni az érintett személy hazautazásáról. Korábbi ítéletében a Kúria egyértelműen leszögezte, hogy a jogszabály nem állapít meg a hatóságok terhére olyan kötelezettséget, amely szerint az előállítás végeztével az előállított személyeket az eredeti intézkedés helyszínére vissza kellene szállítani. Ez tehát a hatóságon később sem kérhető számon.⁶⁹³

Az intézkedés idejére vonatkozó jogszerűségi ismérvek. Az intézkedés során az érintett személyi szabadsága csak a legszükségesebb ideig korlátozható. Erre tekintettel az előállítás idejére vonatkozó szabályok értékelésének kiemelt jelentősége van. Általános szabályok szerint:

- az előállítás időtartamát az intézkedés kezdetétől kell számítani;
- az előállítással az érintett személyi szabadsága csak a szükséges ideig, de legfeljebb nyolc órán át korlátozható;
- ha az előállítás célja még nem valósult meg, indokolt esetben az előállítást végző szerv vezetője egy alkalommal négy órával meghosszabbíthatja azt;
- a nemzetközi szerződés rendelkezései alapján elfogott, illetve előállított külföldi személy személyi szabadsága legfeljebb a nemzetközi szerződésben meghatározott időtartamig korlátozható.

A rendészeti ágazati törvények azonos logika mentén az intézkedés kezdetétől rendelik számítani az előállítás időtartamát. Minthogy azonban az előállításokat sok esetben más intézkedések (például igazoltatás, ruházátátvizsgálás) is megelőzik, a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a jogalkalmazók számára nem egyértelmű, melyik intézkedés kezdetétől szükséges számítani az előállítás időtartamát. A kialakult ítélkezési gyakorlat alapján azonban nyilvánvalónak tűnik, hogy a törvényben meghatározott időtartamot minden esetben az előállítás végrehajtásának kezdetétől kell számítani. Az eddig elbírált peres ügyek történeti tényállásai alapján megállapíthatjuk, hogy az előállítás időtartamának számításakor a hatóság tagja köteles az intézkedés esedékessé válásának kezdő időpontját alapul venni. Azokban az ügyekben, amikor az érintett személyt eleve a későbbi előállításra okot adó körülmény (például tettenérés, bűncselekmény gyanúja) miatt vonják intézkedés alá, akkor a személyi szabadságában korlátozni kívánt személy igazoltatása vagy ruházatának átvizsgálása immanens részét képezi az előállításnak, és beszámít annak időtartamába.⁶⁹⁴ Ezzel együtt nem vitatta a bíróság az intézkedések jogszerűségét azokban az esetekben sem, amikor az előállítás időtartamába azért nem számolták bele az előállítást megelőző intézkedések idejét, mert azok alkalmazásakor még fel sem merült – vagy legalábbis nem volt nyilvánvaló –, hogy az érintettel szemben a későbbiek során személyi szabadságot korlátozó intézkedést is alkalmazni fognak.

⁶⁹³ Mfv. 39177/2011/4. Kúria.

⁶⁹⁴ P. 22913/2011/22. FTSZ; K. 32593/2007/8. FB; K. 31977/2013/3. FMB.

Ezekben az ügyekben csak a szabadságkorlátozást megelőző intézkedések (például igazoltatás, felvilágosításkérés) által feltárt adatok, körülmények, illetve az intézkedéseket követő állampolgári magatartás alapozta meg az előállítás jogszerű alkalmazását, ekképpen az előállítás idejének számításakor e korábbi intézkedéseket jogilag sem indokolt figyelembe venni.⁶⁹⁵

Főszabály szerint az előállítással az érintett személyi szabadsága csak a szükséges ideig, de legfeljebb nyolc óráig korlátozható. Kivételszabályként nevesíti a törvény, hogy ha az előállítás célja még nem valósult meg, akkor indokolt esetben az előállítást végző szerv vezetője egy alkalommal négy órával meghosszabbíthatja azt. Az intézkedés alkalmazására nyitva álló idő abszolút felső korlátja tehát mindösszesen tizenkét óra.

Az intézkedés időtartama tekintetében így a törvényalkotó többszintű szabályozást alkalmaz. Eszerint az intézkedés akkor jogszerű, ha annak időtartama 1. a szükséges ideig, 2. legfeljebb nyolc óráig vagy 3. indokolt esetben még további négy órával hosszabb ideig (tizenkét óráig) tart. A törvény ilyen módon való megfogalmazása több ízben is teret biztosít a jogalkalmazó mérlegelésének, ezáltal fontos, hogy pontosan meghatározzuk ezek tartalmát.

Főszabályként az előállítás jogszerű időtartamát a törvény absztrakt módon határozza meg: az előállítás a szükséges ideig tarthat. A szükségesség és arányosság azonban mindig csak az adott helyzet körülményeinek értékelése alapján vizsgálható. A Kúria álláspontja szerint:

„A személyi szabadság korlátozása arányosságának megítélését több tényező befolyásolja, így például a korlátozás időtartamának mértéke, a korlátozás alatt elvégzett cselekmények indokolt-sága, a szabadságelvonással érintett személy megfelelő körülményeinek és az őt megillető jogok gyakorlásának biztosítása, valamint az esetleges jogtalan szabadságelvonás esetére nyújtott hatékony jogorvoslati jog.”⁶⁹⁶

A kialakult bírói gyakorlat alapján az előállítás időtartama általában szükséges mértékűnek tekinthető, ha a 8 órát nem haladja meg, és ezalatt az intézkedés célját szolgáló (például kihallgatás), illetve az érintettre vonatkozó garanciális jellegű cselekményeket (például letéti jegyzék felvétele) hajt végre a hatóság.⁶⁹⁷ Az intézkedés szükséges mértékű időtartama magában foglalhatja különösen az érintett személy hatósági objektumba történő előállítását, az előállítással kapcsolatos ügyiratok elkészítését, a ruházatátvizsgálást, a letéti tárgyakról szóló jegyzőkönyv és a vezetői ellenőrzéshez szükséges jelentés elkészítését, az érintett jogairól történő tájékoztatást, a hozzátartozó személy kiértesítését, az előállított kihallgatását, illetve szükség esetén egyéb eljárási cselekmény végrehajtását (például lefoglalást).⁶⁹⁸ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy bizonyos körülmények között még konkrét eljárási cselekmény hiányában is indokolt lehet az előállítás idejé-

⁶⁹⁵ K. 32634/2017/8. FKMB; P. 21533/2017/36. FTSZ.

⁶⁹⁶ Kfv. 37809/2018/4. Kúria.

⁶⁹⁷ K. 32634/2017/8. FKMB; P. 21820/2015/30. FTSZ.

⁶⁹⁸ P. 20841/2016/30. PTSZ.

nek elhúzódása. Az ítélkezési gyakorlat szerint nem róható a nyomozó hatóság terhére az előállítás idejének elhúzódása azokban az esetekben, amikor a további intézkedéshez az ügyészség jóváhagyására, utasítására kell várni. Az ilyenkor bekövetkező jogsérelem kétségkívül a hatóság tevékenységén keresztül realizálódik, de nem a neki felróható okra vezethető vissza.⁶⁹⁹ Korábban a bíróság szükséges mértékűnek tekintette továbbá a nyolc órát meg nem haladó előállítást abban az esetben is, amikor az előállítottak nagy száma miatt az érintett személyekkel szemben az egyes intézkedések, eljárási cselekmények végrehajtása nem volt folyamatos.⁷⁰⁰

A főszabályhoz hasonlóan a törvény által megfogalmazott kivételszabály is mérlegelési helyzetbe hozza a hatóságot. Ez ugyanis lehetővé teszi, hogy indokolt esetben az előállítást végző szerv vezetője egy alkalommal további négy órával meghosszabbíthassa az intézkedés időtartamát. A további négyórás hosszabbítás indokoltságának megítélését illetően azonban nincs egységes álláspont a joggyakorlatban. A Független Rendészeti Panasztestület korábbi gyakorlata során többször hangsúlyozta, hogy az előállítás idejének meghosszabbítását önmagában a hatóság szervezési problémái, személyzeti leterheltsége nem indokolhatja.⁷⁰¹ A testület szerint az intézkedés nyolc órát meghaladó időtartamára kellő jogalapot különösen azok az esetek biztosíthatnak, amikor az érintett személy orvosi vizsgálatára, meghallgatására vagy a rá vonatkozó határozat helybeni meghozatalára van szükség.⁷⁰² A bíróság ugyanakkor több ítéletében is arra a következtetésre jutott, hogy az azonos időpontban előállított személyek jelentős száma, illetve a velük kapcsolatos intézkedések, eljárási cselekmények és adminisztrációs feladatok elvégzése indokul szolgálhat az előállítás idejének meghosszabbítására.⁷⁰³

Az már vitán felül áll, hogy önmagában az előállítás határidejének meghosszabbításáról szóló vezetői döntés megszületése még nem legitimálja a nyolc órát meghaladó fogva tartást.

„Ahhoz, hogy az időtartam meghosszabbítása hatályosuljon is, azt – lehetőleg dokumentált módon – közölni kell az előállítottal, mégpedig a nyolcórás időtartam letelte előtt. Ha ugyanis ezt követően hozzák meg a határozatot, vagy azt időben hozzák, csak éppen az érintetteknek nem hozzák a tudomására, akkor a nyolcórás törvényi határidő leteltétől egészen addig, amíg az előállított tudomást nem szerez az előállítása idejének meghosszabbításáról, a fogvatartás jogtalannak minősül. A lapvető jogelvek szerint sem várható el ugyanis az előállított személytől, hogy egy olyan kötelező előírásnak (adott esetben a hosszabbításról szóló határozatnak) megfelelően viselkedjék, amelynek neki nem hoznak a tudomására.”⁷⁰⁴

⁶⁹⁹ K.29322/2013/7. FKMB.

⁷⁰⁰ K. 32593/2007/8. FB; Pf. 20424/2012/7. FIT.

⁷⁰¹ Féja–Kádár (2011): i. m.

⁷⁰² 155/2009. (VI. 3.) FRPÁ.

⁷⁰³ P. 22913/2011/22. FTSZ; Pf. 21245/2010/7. FIT.

⁷⁰⁴ Juhász Imre (szerk.): A Független Rendészeti Panasztestület beszámolója a 2008–2010. évi tapasztalatairól. *Rendészet és emberi jogok*, 2. (2012), 1–2. 76.

E fenti okok miatt a pénzügyőri intézkedések részletszabályairól szóló miniszteri rendelet előírja, hogy az előállítás meghosszabbításának tényét és időtartamát a személyi szabadság korlátozása nyolcadik órájának lejártát megelőzően szóban közölni kell. Ezt követően a meghosszabbítás tényét, okát, időtartamát, valamint annak közlését az előállításról készített jelentésen, valamint az előállításról kiállított igazoláson az engedélyezésre jogosult vezető aláírásával együtt fel kell tüntetni.⁷⁰⁵

Az előállítás idejére vonatkozó szabályok ismerete s azok betartása rendkívüli jelentőségű a további eljárások tekintetében is. Az előállítás időtartamát később ugyanis az őrizet időtartamába be kell számítani.⁷⁰⁶ A teljesség kedvéért jegyzem meg e helyütt, hogy a magánszemélyek által alkalmazott elfogás/visszatartás időtartamát ugyanakkor sem az előállítás, sem pedig az őrizet idejébe nem kell beszámítani. A civilek által a hatóság részére nyújtott jogsegély ugyanis nem hatósági jellegű cselekmény,⁷⁰⁷ ezáltal annak ideje, végrehajtásának módja nem kérhető számon a hatóságon.

Az intézkedésre vonatkozó egyéb jogszerűségi ismérvek. Az előállítás alkalmazására vonatkozó egyéb jogszerűségi ismérvek között szükséges részletesen kitérni 1. a tájékoztatásra, 2. az igazolásra és 3. az értesítésre vonatkozó szabályokra is.

Ad 1. Korábban az intézkedésekre vonatkozó általános rendelkezések körében már foglalkoztunk azzal, hogy a pénzügyőr az intézkedések kezdetén – főszabály szerint – köteles közölni az érintettel intézkedésének tényét és célját. Az előállítás kapcsán a jogalkotó ugyanakkor külön elrendeli, hogy az előállítottat szóban vagy írásban az előállítás okáról minden alkalommal tájékoztatni kell. A tájékoztatásra vonatkozó szabály kapcsán az officialitás elve érvényesül, így a tájékoztatás minden esetben hivatalból kötelező. A jogszabály e részének elvi jelentőségét támasztják alá többek között a rendőrség jogállási törvénye kapcsán elvégzett normakontroll-eljárás megállapításai is. Korábban ugyanis az Rtv. – amely jelenleg a NAV tv.-nyel azonos módon szabályozza a tájékoztatási kötelezettséget – előírta, hogy az előállított személyt csak akkor kellett az előállítás okáról tájékoztatni, ha ő ezt külön kérte. Egyesek azonban úgy vélték, hogy alkotmányellenes az intézkedéssel érintett személyre hárítani a tájékoztatás kezdeményezésének felelősségét, ezért indítványozták az AB előtt a jogszabály utólagos normakontrollját. Időközben viszont a jogalkotó is felismerte, hogy a törvény e megfogalmazása aggályos, így a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 1999. évi LXXV. törvény 69. §-a 1999. szeptember 1-jei hatállyal módosította ezt a rendelkezést. A módosított és jelenleg is hatályos szöveg már nem tartalmazza az indítványozók által sérelmezett kitételeket, tehát a tájékoztatást a törvény hivatalból kötelezővé tette.⁷⁰⁸ A NAV tv. 2015-ös módosításakor pedig már az Rtv. módosított szövegét vette alapul a jogalkotó.

⁷⁰⁵ 20/2018. (XII. 21.) PM rend. 18. § (2) bekezdés.

⁷⁰⁶ Finszter Géza – Korinek László: A Fővárosi Bíróság ítélete Szikinger István ügyvéd lőfegyverrel való visszaélése ügyében. *Jogesetek Magyarázata*, 4. (2013), 2. 31–40.

⁷⁰⁷ Polt et al. (2018): i. m.

⁷⁰⁸ 65/2003. (XII. 18.) ABH.

Felülvizsgálati határozatában a Kúria ugyanakkor rámutatott arra, hogy az előállítás okáról szóló tájékoztatás törvényi követelménye nem azt jelenti, hogy az előállítást végző személynek az adott cselekmény büntetőjogi minősítését el kellene végeznie és az előállítás okát pontosan megjelölt törvényi tényállásként kellene azonosítania.⁷⁰⁹

Ad 2. Garanciális követelményként fogalmazza meg a törvény azt is, hogy az előállítás időtartamáról az előállított személy részére igazolást kell kiadni. Az írásos igazolás hitelt érdemlő módon bizonyítja azt, hogy az adott időben az érintett személy a hatóság őrizetében volt. Az igazolás egyfelől bizonyítási eszközként szolgálhat a későbbi jogviták során (például panasz eljárás, bírósági felülvizsgálat), másfelől alapos felmentést biztosít az érintett számára az esetleges kötelezettségei elmulasztásából eredő következmények alól (például munkából történő távolmaradás). Az igazoláson minden esetben fel kell tüntetni az előállítás kezdő és befejező időpontját, hogy utólag is rekonstruálható és vizsgálható legyen az előállítás időtartamának jogszerűsége. A Kúria álláspontja szerint az előállításakor igazolatólapot („RK”) köteles felvenni a hatóság, amelyből pontosan megállapítható az intézkedés kezdő időpontja,⁷¹⁰ amennyiben pedig az előállítás nyolc órát meghaladó ideig tart, akkor az intézkedés meghosszabbításának tényét, okát és időtartamát szintén szerepeltetni kell az előállításról szóló igazoláson.⁷¹¹

Ad 3. Az értesítésre vonatkozó szabály megalkotását a törvényalkotó azzal indokolta, hogy bár a NAV nem tart fenn fogdákat, így az elfogott és a NAV-hoz előállított személyek nem tartózkodnak huzamosabb ideig a vámhatóság őrizetében, az érintett személy érdekeinek védelme okán a törvény a NAV-ra hárítja az elsődleges értesítési kötelezettséget, amennyiben az előállítás nem a rendőrhatósághoz történik.⁷¹²

Az értesítésre vonatkozó szabályok lényege abban a jelentős társadalmi érdekekben ragadható meg, amely a hatóság eljárásának emberséges és tisztességes módjához fűződik. A tisztességes eljárás része, hogy az érintett személynek – amennyiben ez nem veszélyezteti az intézkedés célját – lehetőséget kell biztosítani arra, hogy hozzátartozóját vagy akár törvényes képviselőjét értesíthesse. Az értesítésre vonatkozó általános szabályokat a következők szerint foglalhatjuk össze:

- amennyiben az előállítás az állami adó- és vámhatóság nyomozó hatósága elé történik, a nyomozó hatóságnak kell biztosítania azt a lehetőséget, hogy az előállított a hozzátartozóját vagy más személyt értesítsen, amennyiben ezzel nem veszélyezteti az intézkedés célját;
- ha az előállított nincs abban a helyzetben, hogy az értesítés jogával élhessen (például megsérült), akkor a hatóságot terheli az értesítési kötelezettség;

⁷⁰⁹ Kfv. 37809/2018/4. Kúria.

⁷¹⁰ EBH2014. K.28.

⁷¹¹ 20/2018. (XII. 21.) PM rend. 18. § (2) bekezdés.

⁷¹² A 2014. évi LXXIV. tv. 342. §-ához fűzött részletes indokolás.

- ha az előállított személy fiatakorú vagy gondnokság alá helyezett,⁷¹³ haladéktalanul értesíteni kell törvényes képviselőjét (például szülő, nevelőszülő) vagy gondnokát.⁷¹⁴

„A helyes értelmezés szerint a hozzátartozó értesítésének lehetőségét elsősorban magának az intézkedés alá vontnak kell biztosítani, ha ez az intézkedés célját nem veszélyezteti” – jegyzi meg Juhász.⁷¹⁵ Alapesetben az értesítés tehát csakis akkor válik a hatóság feladatává, ha ennek végrehajtására az érintett személy valamilyen okból képtelen. Amennyiben az intézkedés célját ez nem veszélyezteti, az érintett személynek már az intézkedés megkezdésekor – illetve mielőtt az intézkedő az előállítás alkalmazása mellett dönt – biztosítani kell annak a lehetőségét, hogy hozzátartozóját értesítse (például saját mobiltelefonját használja). Az intézkedés kezdetekor a mobiltelefon kikapcsolatása – anélkül, hogy azzal a hatóságnak különösebb célja lenne – sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot.⁷¹⁶

Mindezen túlmenően a hozzátartozó értesítésére vonatkozó előírás magában foglalja azt a kötelezettséget is, hogy ha a hozzátartozó személyesen jelenik meg a hatóság hivatali helyiségében, akkor neki az intézkedés alá vont személyről megfelelő felvilágosítást kell adni. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a hozzátartozó és az intézkedéssel érintett személy találkozását is biztosítani kellene a hatóságnak.⁷¹⁷

Jogszerűtlenségi ismérvek. Az intézkedés kötelező formáinak kivételével az előállítás diszpozitív esetei kapcsán is elengedhetetlen a szükségesség és az arányosság vizsgálata. A kialakult gyakorlat szerint nem tekinthető szükségesnek az előállítás, ha az intézkedés alá vont személlyel kapcsolatos eljárás azonnali végrehajtásának semmilyen különösebb indoka nincs, s azt akár a későbbiekben – például idézés megküldését és az önkéntes megjelenést követően – is elvégezheti a hatóság.⁷¹⁸

Ugyanilyen fontos minden esetben vizsgálni a passzív alannya válás feltételeinek meglétét is. Amennyiben az elfogás esete, a személyazonosság megállapításának sikertelensége, a körözés elrendelése vagy a bűncselekmény gyanúja nem áll fenn, úgy nem történhet előállítás. Korábbi ítéletében a Fővárosi Törvényszék ezzel kapcsolatban leszögezte: „Amennyiben valakivel szemben nem állapítható meg a bűncselekmény elkövetésének gyanúja, azzal szemben »idő előtt« nem alkalmazható az előállítás. Ilyen esetben a tanú idézésére vonatkozó szabályok az irányadók.”⁷¹⁹ Jogszerűtlennek minősíti a gyakorlat

⁷¹³ A gondnokság alá helyezés lényege, hogy ha az érintett pszichés betegsége, értelmi fogyatkozása, szenvedélybetegsége vagy más hasonló ok miatt képtelen ügyei vitelére, részére a bíróság – külön bírói döntés alapján – gondnokot jelöl ki.

⁷¹⁴ NAV tv. 36/D. § (5)–(8) bekezdés.

⁷¹⁵ Juhász Imre: Járatlan úton az emberi jogokért – A Független Rendészeti Panasztestület első évei. *Rendészet és emberi jogok*, 4. (2014a), 3. 24.

⁷¹⁶ Juhász (2014a): i. m.

⁷¹⁷ Független Rendészeti Panasztestület (2011): i. m.

⁷¹⁸ Bögi Sándor – Juhász Imre – Lukonics Eszter: Gyermekjogok, a rendőri intézkedések tükrében. *Rendészet és emberi jogok*, 2. (2012), 3. 79–102.

⁷¹⁹ P. 23806/2012/26. FTSZ.

azokat az eseteket is, amikor ismeretlen tettes ellen indult eljárásban az érintett személyt nem gyanúsítottként, hanem mint tanút hallgatják ki, ennek ellenére mégis előállítják.⁷²⁰

A gyakorlati tapasztalatok ugyanakkor azt igazolják, hogy a jogszerűtlenségi ismérvek a legtöbb esetben az intézkedés időtartamának helytelen alkalmazásával állnak összefüggésben. A gyakorlatban sokszor előfordul az a nyilvánvalóan téves jogértelmezés, amely szerint a hatóság az előállításra vonatkozó nyolc-, illetve tizenkét órás időtartammal „szabadon gazdálkodhat”, és ez idő alatt a fogva tartás mindenképp jogszerű, függetlenül attól, hogy az intézkedés alatt álló személlyel mi történik.⁷²¹ Az intézkedéssel szemben támasztott célhoz kötöttség, valamint a szükségesség és arányosság követelményeiből egyértelműen következik azonban, hogy az előállítás alkalmazására nyitva álló idő azoknak az intézkedéseknek és eljárási cselekményeknek a végrehajtására szolgál, amelyekhez az érintett személyes jelenléte elengedhetetlen. A Fővárosi Ítéltábla ezzel kapcsolatban korábban már megjegyezte, hogy ha az előállítás valamilyen jogsértő cselekmény megszakítása, illetve kivizsgálása érdekében történik, akkor a hatóság épületében történő fogva tartás csakis addig indokolt, amíg az előállítással kapcsolatos és az eljárás megindításához szükséges információkat a hatóság felveszi.⁷²² A törvény szerint erre alapesetben nyolc órája van a hatóságnak. A nyolcadik óra lejártával – indokolt hosszabbítás hiányában – az előállítás alkalmazása még akkor is jogsértővé válik, ha az csupán néhány perccel haladja meg a törvényben rögzített időtartamot.⁷²³

Ahogy korábban már utaltam rá, az előállítás meghosszabbításának indokoltságát illetően nem alakult ki egységes jogalkalmazói gyakorlat. Általában elmondható ugyanakkor, hogy a bíróság nem tekinti indokoltnak az előállítás idejének meghosszabbítását azokban az esetekben, amikor az intézkedés nyolcórás időtartama alatt semmilyen konkrét eljárási cselekmény nem történik, vagy ha igen, azok jellegüknél fogva (például formanyomtatványok rutinszerű elkészítése, 17 perces kihallgatás) nem igényelhetnek ennyi időt.⁷²⁴

Az előzőekben részletesen foglalkoztunk azzal is, hogy az előállítás idejének meghosszabbítása tárgyában a bíróság számos alkalommal elfogadta indokolásul a hatóság leterheltségére, kapacitáshiányára történő hivatkozást. E helyütt ezért mindössze annyit jegyzek meg, hogy e konkrét élethelyzet megítélésében sem alakult ki egységes álláspont. Egyes ügyekben ugyanis nem találta kellően megalapozottnak a bíróság a személyi szabadság további korlátozását pusztán azért, mert a perbeli napon a hatóság részéről nagyszámú előállítás történt.⁷²⁵ Mi több, kivételes esetekben ezt az érvelést még akkor sem fogadta el a bíróság, amikor az előállítás időtartama a törvényben meghatározott nyolc órát sem érte el. Az egyik ilyen kivételes esetben a másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla felülvizsgálati eljárása alkalmával a következők szerint indokolt:

⁷²⁰ Juhász (2014a): i. m.

⁷²¹ Féja–Kádár (2011): i. m. 42.

⁷²² Pf. 20789/2014/4. FIT.

⁷²³ P. 25040/2017/5. FTSZ.

⁷²⁴ P. 21942/2011/23. FTSZ; K. 32397/2013/18. FKMB.

⁷²⁵ Pf. 20789/2014/4. FIT.

„Osztotta az ítéletábra a felperes [előállított személy – zárójeles magyarázatok: E. Á.] álláspontját, mely szerint a felperes ilyen hosszú időn [5 óra] keresztül történő fogva tartása nem állt arányban az intézkedés törvényes céljával, ekként a felperes személyiségi jogi sérelmével jár. Ennek kimentésére nem szolgáltatott okot az, hogy a felperessel együtt számos más személy előállításáról intézkedett az alperes [hatóság], mert ezen tény a felperes terhére értékelni nem lehet, alperes intézkedésének felróhatóságát nem menti ki.”⁷²⁶

Nem vitatható ugyanakkor az a jogi álláspont, amely szerint ha az előállítás jogalapja hiányzik, akkor semmi jelentősége nincs annak, hogy a hatóság betartotta-e a törvényi időkereteket, s hogy ezalatt milyen cselekményeket hajtott végre az érintett személlyel szemben.⁷²⁷ Megfelelő jogalap hiányában továbbá nemcsak az előállítás, hanem minden ahhoz kapcsolódó egyéb intézkedés (például ruházátvizsgálás) és a kényszerítő eszköz használata is *ab ovo* jogszerűtlennek minősül.

A jogszerűtlenségi ismérvek körében végezetül az előállítással összefüggő tájékoztatás és értesítés szabályaira szükséges utalnunk. Ezekkel kapcsolatban elsőként kiemelendő, hogy az előállítás indokairól szóló tájékoztatást mindig úgy kell az érintett személy részére megadni, hogy abból világossá váljék számára, miért lépnek fel vele szemben a hatóság tagjai. Nem tekinthetők jogszerűnek azok az esetek, amikor az előállítás okaként az intézkedők pusztán absztrahált magyarázatokat adnak („majd a nyomozók elmondják”, vagy „majd a hivatalban megtudja”). A rendőrségi gyakorlat alapján megállapítható, hogy az ilyen és ehhez hasonló – bizonyítható – esetekben az állományilletékes parancsnokok rendszerint élnek a fegyelmi jogkör gyakorlásával, és elmarasztalják az efféle intézkedést végző beosztottjaikat.⁷²⁸

Végül az értesítésre vonatkozó szabályokkal összefüggésben ismételten hangsúlyozni kívánom, hogy annak alanya főszabály szerint az intézkedés alá vont személy. Amennyiben az intézkedéssel érintett nem képes vagy nincs módja arra, hogy az általa kívánt hozzátartozóját tájékoztassa, akkor az értesítés automatikusan a hatóság kötelezettségévé válik. A törvény megfogalmazása e tekintetben tehát kategorikus. A hatóság még akkor is köteles az érintett által megjelölt személy értesítéséről gondoskodni, ha alappal feltehető, hogy őt egy harmadik (kívülálló) fél már tájékoztatta az eseményekről. A Kúria álláspontja szerint ugyanis ilyen esetekben az előírt kötelezettség alanya kizárólag a hatóság, kötelezettsége teljesítését pedig nem háríthatja át más személyre. A hatóságnak akkor sincs lehetősége mellőzni a kiértesítést, ha a helyszíni intézkedés alkalmával – az értesítendő személy kivételével – az érintettnek más rokonai jelen vannak, s így akár az értesítésről ők is gondoskodhatnak.⁷²⁹

⁷²⁶ Pf. 21102/2015/3. FIT.

⁷²⁷ K. 33191/2017/7. FKMB.

⁷²⁸ Hatala–Somssich–Szomor (2011): i. m.

⁷²⁹ Kfv. 37100/2017/4. Kúria.

Intézkedés magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen

Már az 1878-as Csemegi-kódex törvényi tényállásai között is találunk olyat, amelynek kifejezett célja a magánterületek autonómiájának védelmezése volt a hatóság jogszerűtlen intézkedéseivel szemben. A Csemegi-kódex 199. §-a szerint:

„azon közhivatalnok, aki hivatalos hatalmával visszaélve és törvényellenesen valakinek lakásába, üzlethelyiségébe, az azokhoz tartozó vagy azokkal összeköttetésben levő helyiségbe, vagy kerített helyre, a lakónak vagy a lakással rendelkezőnek akarata ellen behatol, vagy abban bennmarad: a házi jog megsértésének vétségét követi el, és hat hónapig terjedhető fogházzal büntetendő. Ha pedig abban a jogtalan behatoláson fölül házkutatást is tart: egy évig terjedhető fogházzal büntetetik.”⁷³⁰

A hatósági jogalkalmazásra ma is kiható szigorú szabályok elvi jelentősége abban rejlik, hogy a magán- és családi élet, valamint a lakás és magánterületek tiszteletben tartása az állami szervek terhére is kötelezettséget ró. Mit több, az államnak kizárólagos feladata is, hogy „az Alkotmányban felsorolt intézményeket és az ott deklarált alapjogokat többféle jogi eszközzel és szükség esetén a büntetőjog eszközeivel is biztosítsa”⁷³¹

Az Alaptörvény szerint: „mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák”⁷³² A magánélet sérthetlensége az emberi méltósághoz való jog lényegéből származó, annak tulajdonképpeni részét képező alapjog.⁷³³ Az emberi jogok európai egyezménye (EJEE) szintén deklarálja:

„Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.”⁷³⁴

A magánszféra részét képező magánélet és magánterület sérthetlenségének lényegi eleme, hogy oda az érintett akarata ellenére mások ne hatolhassanak be, illetve be se tekinthessenek.⁷³⁵ Az Alaptörvény ide vonatkozó rendelkezései – az EJEE-hez hasonlóan – ugyanakkor azt is kifejezésre juttatják, hogy a magán- vagy családi élet zavartalanlansága nem élvez abszolút védelmet a hatóság beavatkozásaival szemben.⁷³⁶

A magánélet, magánlakás területére történő belépés főszabály szerint csak a jogosulttól származó bebocsátást követően vagy törvényes felhatalmazáson alapuló hatósági

⁷³⁰ 1878. évi V. törvénycikk a magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekről és vétségekről.

⁷³¹ 1427/B/1995. ABH.

⁷³² Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés.

⁷³³ 1115/B/1995. ABH.

⁷³⁴ EJEE 8. cikk (1)–(2) bekezdés.

⁷³⁵ 36/2005. (X. 5.) ABH.

⁷³⁶ Árva (2013): i. m.

határozat alapján lehetséges. Ehhez képest a jogalkotó a NAV tv. intézkedései között azokat a kivételes esetköröket határozza meg, amikor a hatóság fellépését – bebocsátás és hatósági határozat híján – az állam büntetőjogi hatalmának érvényesítéséhez, illetve a bűnüldözéshez kapcsolódó nyomatékos okok teszik szükségessé.

A NAV tv. egy alfejezet alatt megint csak két sajátos intézkedési helyzetet szabályoz: a *magánlakásba*, illetve a *közterületnek nem minősülő egyéb helyre* történő belépés és behatolás eseteit. Az ágazati jogszabályt módosító törvényhez fűzött indokolás szerint a magánlakásban és az egyéb helyen történő intézkedések eltérő módon való szabályozására azért volt szükség, mert a jogalkotó az érintettek részére nagyobb fokú védelmet kívánt biztosítani a magánlakásban történő intézkedés esetére.⁷³⁷ Habár a magánlakásban és a közterületnek nem minősülő helyen történő intézkedés szabályai sok tekintetben megegyeznek egymással, az előforduló különbségek meghatározó jelentőségűek. Fontos, hogy a két intézkedési forma jogi szabályait – a számos hasonlóság ellenére – pontosan elkülönítsük egymástól. A könnyebb áttekinthetőség érdekében ezért most is külön-külön vizsgáljuk meg az intézkedés két formájára vonatkozó különös rendelkezések tartalmát.

Intézkedés magánlakásban

Aktív alany. Főszabály szerint az intézkedést bármely pénzügyőr jogosult alkalmazni, aki az általános alannyá válás jogi feltételeinek megfelel. Az aktív alany ugyanakkor az elővezetés esetében speciális. A Be.-en alapuló elővezetést ugyanis kizárólag a nyomozó hatósági feladatokat ellátó pénzügyi nyomozó, míg a Szabs. tv.-en alapuló elővezetést a NAV állományába tartozó pénzügyőr hajthatja végre.

Passzív alany. Az intézkedés passzív alanya bárki lehet, tekintettel arra, hogy az intézkedés célja nemcsak a magánlakás tulajdonosát érintheti, hanem az adott területen tartózkodó harmadik személyt is.

Alanyi jog. Az AB korábbi határozatában az emberi méltósághoz való jogból vezette le a magánszféra védelméhez való jogot mint az általános személyiségi jog – az emberi méltósághoz való jog – szubszidiárius alapjogát.⁷³⁸ A „magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek”.⁷³⁹ Az AB továbbá megállapította azt is, hogy a magánszféra egyik jelentős összetevője a magánlakás sérthetlenségéhez való alapjog. „A magánlakás sérthetlenségéhez való alapjog a védett tárgykörben a kívülállók bizonyos zavaró, beavatkozó, sértő megnyilvánulásaitól való mentességre és a mentesség állami védelmére jogosít.”⁷⁴⁰ A magánlakásba történő belépést/behatolást megvalósító rendészeti intézkedés tehát a magánlakás sérthetlenségéhez fűződő alapjog korlátozásával jár

⁷³⁷ A 2014. évi LXXIV. tv. 342. §-ához fűzött részletes indokolás.

⁷³⁸ 56/1994. (XI. 10.) ABH.

⁷³⁹ 36/2005. (X. 5.) ABH.

⁷⁴⁰ 1115/B/1995. ABH.

együtt.⁷⁴¹ A magánszférához való alapjog – így a magánlakás sérthetetlenségéhez fűződő alkotóelem – nyomós közérdek alapján korlátozható, vagyis az intézkedés alkotmányos alapokon nyugszik.⁷⁴²

Intézkedés célja. Az intézkedés komplex célokat szolgál. A magánlakásba történő belépés, behatolás célja:

1. bűncselekmény elkövetésének megakadályozása, megszakítása;
2. bűncselekmény miatt indult büntetőeljárás terheltjének elfogása, előállítás;
3. elővezetés végrehajtása;
4. egyéb törvényes okból szükséges előállítás; valamint
5. a vámhatóság hatáskörébe tartozó jogsértés felderítése.

Jogszerűségi ismérvek. Mindenekelőtt az intézkedés alkalmazásának speciális helyszínéről és a törvényben szereplő hatósági magatartás értelmezéséről szükséges szólni. A NAV tv. a magánlakás fogalmát pontosan meghatározza. Eszerint: „magánlakásnak a lakás (üdülő, nyaraló vagy a lakás céljára használt egyéb helyiség, létesítmény, tárgy), az ahhoz tartozó nem lakás céljára szolgáló helyiség, létesítmény, bekerített terület minősül”.⁷⁴³ A törvény a magánlakás fogalmának teleologikus értelmezését adja; vagyis a magánlakás jogi fogalma jelentősen meghaladja a köznapiság értelmezés kereteit. Az intézkedés alkalmazása szempontjából a magánlakás fogalma alá esik a lakás, valamint az ahhoz tartozó egyéb hely. A törvényben szereplő fogalom egyes elemeinek pontos meghatározásához más anyagi és eljárási jogszabályok kommentárjai,⁷⁴⁴ valamint a bírói jogértelmezés nyújthat segítséget.

Ezek szerint a lakás fogalma alá tartozik minden olyan, oldalfalakkal, tetővel körülhatárolt helyiségcsoport, amely az emberek életvitelszerű ottélésére szolgál, és jellemzően zárható, közművesített, valamint komfortfokozatba sorolható. A lakás fogalmi minősítése ugyanakkor független az ott folytatott életvitel állandó vagy ideiglenes jellegétől, a tulajdoni viszonyoktól, illetve attól is, hogy az esetleg csak nyaralásra vagy munkába járásra szolgál.⁷⁴⁵ Lakásnak minősül következésképp minden olyan egyéb zárt hely is, amely – időtartamtól függetlenül – rendeltetését tekintve emberi tartózkodásra hivatott (például nyaraló, hétvégi üdülő, éjjeli szálláshely). A lakással egy tekintet alá esik – a sok esetben munkavégzést szolgáló – időszakosan használt lakóépület is (például tanya, lakrészszel kibővített présház). Osztja a lakás jogi sorsát a saját tulajdonban lévő, valamint az egyéb jogcímen (például írásbeli, szóbeli szerződéssel, szívességi alapon) birtokolt ideiglenes lakóterületet is (például albérlet, szükséglakás, munkásszállás, kollégiumi és szállodai szobák, szanatórium vagy üdülőszoba). Miként a lakással esik egy tekintet alá a lakhatás céljából tartós vagy ideiglenes jelleggel leállított lakókocsi⁷⁴⁶ és lakósátor is.

⁷⁴¹ 44/2004. (XI. 23.) ABH.

⁷⁴² 56/1994. (XI. 10.) ABH.

⁷⁴³ NAV tv. 35/G. §.

⁷⁴⁴ Karsai (2019): i. m.; Cserép–Fábián–Rózsás (2018): i. m.; Polt et al. (2018): i. m.

⁷⁴⁵ Pfv. 21716/2018/4. Kúria.

⁷⁴⁶ 8356/2012. AJB.

A lakáshoz tartozó, de nem lakhatás céljára szolgáló egyéb helyiség, létesítmény alatt értjük a lakáshoz szervesen kapcsolódó elemeket (például padlás, pince, műhely, folyosó). E fogalom alá vonhatók az ingatlan részét képező funkcionális helyiségek (garázs, melléképület, füstölő, prësház, fészter stb.); a lakáshoz tartozó bekerített helynek pedig az a terület számít, amely a lakáshelyiség rendeltetésszerű használatát kiegészíti, s amely mindenki számára jól felismerhető módon elkülönül a közterülettől és egyéb magánterületektől (például udvar, kert).

Nem tartoznak a magánlakás fogalma alá az állami vagy önkormányzati rendeltetésű helyiségek (kivéve a bérelt lakás), a nyilvánosság számára megnyitott helyek, a többlakásos házakban közösen használt udvar, lépcsőház, folyosó. A magánlakás fogalmán kívül esik továbbá a közlekedés során vontatott lakókocsi is, az ugyanis a közúti közlekedés szabályai (KRESZ) értelmében a járműszerelvény részének minősül.⁷⁴⁷ Talán magától értetődő, de megjegyzem, hogy a jogszerű intézkedés szempontjából természetesen annak sincs jelentősége, ha a magánlakásnak minősülő helyet nem csak az érintett személy használja.

A törvény – következetes módon – a hatósági magatartás két formáját nevesíti az intézkedés kapcsán: a *belépést* és a *behatolást*. Eredményüket tekintve nincs különbség a két magatartásforma között, mivel mind a belépés, mind pedig a behatolás a hatóságnak az érintett magánlakásába történő bejutását eredményezi. Részleteit, végrehajtását tekintve ugyanakkor – már csak a jogalkotó következetes szóhasználatából következően is – különbség van a belépés és behatolás között.

1. Belépésnek tekintjük, amikor az intézkedő az adott helyre minden korlátozás és akadályoztatás nélkül bemehet. Ilyenkor az akadály vagy korlátozás elhárítását a tulajdonos, birtokos vagy más jogosult személy együttműködő magatartása biztosítja.
2. Ezzel szemben a behatolás esete az, amikor a belépést kizáró vagy korlátozó akadályokat az intézkedő saját maga vagy az általa bevont közreműködő útján hárítja el. A behatolás történhet a magánlakás tulajdonosának, birtokosának vagy egyéb jogosultságának tevőleges vagy passzív ellenállása miatt, de akkor is, ha a hatóság belépési szándékáról az érintetteknek nincs tudomása.

Hétköznapi értelemben a belépés és behatolás alatt egyaránt a magánlakás területére történő bemenetelt, bejutást kell érteni. Sajátos és eltérő jogi álláspontokat alakított ki a gyakorlatban ugyanakkor az a helyzet, amikor az intézkedő a lábával kitámasztja az ajtót, hogy megakadályozza az intézkedés alá vont személyt annak becsukásában. A köznapni értelmezést alapul véve nem teljesen egyértelmű, hogy ezekben az esetekben belépés/behatolás történik, vagy sem. Az egyik értelmezés szerint az ilyen magatartást azért tekinthetjük behatolásnak, mert a hatóság tagja azzal, hogy a küszöbön kitámasztja az ajtót, átlépi az ingatlan határát.⁷⁴⁸ Ezzel szemben a Legfelsőbb Bíróság korábbi ítéle-

⁷⁴⁷ 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet a közúti közlekedés szabályairól, 1. sz. függ. II. p) pont.

⁷⁴⁸ 167/2016. (IX. 15.) FRPÁ.

tében amellet foglalt állást, hogy önmagában az ajtó kitámasztását nem értékelhetjük behatolásként. A bíróság véleménye szerint az ajtó kitámasztása ilyen esetben éppen azt a célt szolgálja, hogy az intézkedés céljának biztosítása mellett a súlyosabb alapjog korlátozást eredményező behatolás ne történjen.⁷⁴⁹ Ez utóbbi vélemény lényegi tartalma egyébként összhangban áll a büntető bírászkodás gyakorlatával is, amely szerint a házi jog tényleges sérelme csakis akkor következik be, ha a behatoló teljes testével bejut a lakásba.⁷⁵⁰

Az eddigiekhez kapcsolódva mindössze érdekességként utalok arra a kivételes és meglehetősen szélsőségesnek nevezhető jogi véleményre, amelyet a Miskolci Törvényszék fogalmazott meg korábbi ítéletében magánlakásban történő intézkedések kapcsán: „A magánlakásban intézkedést tágan kell értelmezni, vagyis a bekopogás, becsöngetés egy magánlakásba már magánlakásban intézkedésnek [...] minősül.”⁷⁵¹ Hivatkozott ítéletében a bíróság okfejtésének helytállósága még úgy is vitatható, hogy abban közterület-felügyelők hatósági fellépését is minősíti, akik kizárólag közterületeken jogosultak intézkedni. Ilyen tág értelmezés mellett ugyanis bárki terhére megállapítható volna a házi jog megsértése, aki egy lakásba anélkül csönget vagy kopogtat be, hogy oda egyébként törvényi feltételek mellett joga lenne behatolni. A rendészeti szervek intézkedéseit illetően pedig ezzel az értelmezéssel szinte teljesen kiüresedne a bebocsátásra vonatkozó törvényi rendelkezés, ha a bebocsátást megelőző kopogtatást már a lakásban történő intézkedés részének kellene tekinteni.

A belépés és a behatolás esetében egyaránt igaz ugyanakkor, hogy azok jogszerű végrehajtásához valamilyen törvényben nevesített felhatalmazásra van szükség. Főszabály szerint a pénzügyőr a magánlakás területére csak bebocsátást követően vagy hatósági döntés alapján léphet, illetve hatolhat be. A magánélet, otthon zavartalanságához fűződő alapjogot érintő hatósági intézkedés jogszerűségének két általános jogi forrása tehát 1. a *bebocsátás* és 2. a *hatósági döntés*. A NAV tv. lehetőséget biztosít továbbá arra, hogy 3. *kivételes esetekben* a pénzügyőr ezek hiányában is belépjen/behatoljon a magánlakásba. Ezek részletes szabályaival az alábbiakban foglalkozunk.

Ad I. Az általános szabály vonatkozásában a bebocsátás azt jelenti, hogy a tulajdonos, a birtokos vagy más jogosult személy lehetővé teszi a hatóság tagjának a magánlakásba történő bejutást, illetve annak akadályait megszünteti.⁷⁵² A bebocsátás formailag megvalósulhat szóban, írásban, de akár ráutaló magatartással is. A bebocsátásra jogosult birtokos és tulajdonos értelmezése a Polgári törvénykönyv (Ptk.) rendelkezésein alapszik.⁷⁵³

⁷⁴⁹ Kfv. 39292/2010/6. LFB.

⁷⁵⁰ BH1977. 365.

⁷⁵¹ P.20601/2016/95. MTSZ.

⁷⁵² Lásd a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló belügyminiszteri rendelet tervezetét.

⁷⁵³ „Birtokos az, aki a dolgot sajátjaként vagy a dolog időleges birtokára jogosító jogviszony alapján hatalmában tartja” (a Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 5:1. § (1) bekezdés). „A tulajdonost tulajdonjogának tárgyán – jogszabály és mások jogai által megszabott korlátok között – teljes és kizárólagos jogi hatalom illeti meg. A tulajdonost megilleti különösen a birtoklás, a használat, a hasznosítás, a hasznok szedésének és a rendelkezés joga” [a Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 5:13. § (1) bekezdés].

Birtokosnak az a személy minősül, aki a birtokot megszerzi, aki a dolgot magához veszi, vagy akinek az más módon a hatalmába jut. Habár az ingatlan szigorú értelemben véve nem dolog, hanem az ingatlan-nyilvántartás szerint körülhatárolt sík, a jogi közfelfogás dologként tekint arra, ami ezáltal birtokba vehető.⁷⁵⁴

„A birtok valamely dolog feletti tényleges hatalmat jelenti. A tényleges hatalom arra való tekintet nélkül minősül birtoklásnak, hogy azt a személy a saját nevében és saját részére vagy más nevében gyakorolja. A birtokos személyét elsősorban a tényleges helyzet határozza meg. A birtokosi minőség megállapításánál nincs jelentősége a személy jó-, avagy rosszhiszeműségének, és annak sem, hogy az szándékos, avagy gondatlan magatartás következménye, illetve hogy a birtokos személye megegyezik-e a tulajdonoséval, vagy sem.”⁷⁵⁵

Birtokosnak – úgynevezett idegen birtokosnak – tekinthető tehát az a személy is, aki a dolog feletti tényleges hatalmat más személytől származtatja. Ilyennek minősül különösen a bérlő, a szívességi használó.⁷⁵⁶ De birtokosnak tekintjük azt is, aki szolgálat jogosultjaként, haszonélvezőként vagy akár zálogtárgy birtokosaként gyakorol birtokjogot az ingatlanon.⁷⁵⁷

A birtokos a dolog (ingatlan) feletti fizikai hatalmat gyakorolja. A tulajdonos ezzel szemben az, akit a tulajdonjog egésze megillet. A birtoklás semmiképp sem keverendő össze a tulajdonlással. A tulajdonos joga ugyanis három részelemet foglal magában: a birtoklás jogát, a használat-hasznosítás, a hasznok szedésének jogát és a rendelkezési jogot.⁷⁵⁸

Rajtuk kívül a bebocsátás származhat egyéb jogosulttól is, aki polgári jogi értelemben az ingatlan felett nem gyakorol sem tulajdonosi, sem pedig birtokosi jogokat, de jogszerűen tartózkodik az ingatlanon.

A hatóság bebocsátásáról a tulajdonos, birtokos vagy egyéb jogosult kényszer nélkül, önmaga dönt. A bebocsátást követően azonban a feladatellátáshoz szükséges ideig a hatóság tagja a lakásban maradhat, jogszerű intézkedését pedig nem lehet akadályozni.

Ad 2. A magánlakásba történő belépés, behatolás jogszerűségét biztosító hatósági döntések kapcsán a törvény az eljárási, illetve anyagi jogszabályokban meghatározott alakszerű hatósági határozatokra, végzésekre utal (például kutatásról szóló határozat, adóhatósági helyiségátvizsgálásról szóló végzés). Ezeknek a részletszabályait így nem a NAV tv., hanem más eljárási, anyagi törvények tartalmazzák (például Be., Air., Avt.).

Kivételesnek tekinthető e körben a NAV feladat- és hatáskörrel rendelkező szerve vezetőjének hatósági döntése, amely jogsértés felderítése és eljárás lefolytatása érde-

⁷⁵⁴ Vékás Lajos – Gárdos Péter: *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018.

⁷⁵⁵ Kfv. 35431/2006/7. LFB

⁷⁵⁶ Barzó Tímea – Papp Tekla: *Civilisztika II. Dologi jog – felelősségtan*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.

⁷⁵⁷ Bisztriczki László – Dajkó Péter: Birtokvédelem „házon kívül”. A birtokvédelem sajátosságai a tulajdontól elváló birtokjogi helyzetekben és a közös tulajdonból eredő speciális birtokvédelmi esetekben. *Új Magyar Közigazgatás*, 12. (2019), 4. 35–49.

⁷⁵⁸ Tamás Dóra Mária: *Bevezetés a jogi terminológiába a terminológus szemüvegén át*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017.

kében biztosít lehetőséget a magánlakásba történő belépésre, illetőleg behatolásra.⁷⁵⁹ Ennek az alakszerű hatósági döntésnek – s az ebből következő intézkedésnek – a különlegességét az adja, hogy jogalapját nem az eljárási jog, hanem a NAV tv. teremti meg. Ez a jogintézmény eredetileg a vámellenőrzés alól elvont áruk, adózatlan jövedéki termékek és a fémkereskedelmiengedély-köteles anyagok hatékony felderítését szolgálta. Később az intézkedési jogosultság bővült, amelynek kiterjesztését a törvényalkotó azzal indokolta, hogy az engedély nélküli dohány-kiskereskedelmi tevékenység feltárása és visszaszorítása érdekében is szükség van arra, hogy a pénzügyőr a NAV-szerv vezetőjének döntése alapján beléphessen olyan helyiségekbe, ahol alappal feltételezhető valamilyen törvénytörő cselekmény folytatása.⁷⁶⁰ A jelenleg is hatályos törvény azonban a hatálybalépésekor megszüntette az intézkedés alkalmazására lehetőséget biztosító jogsértések jellegének tételes felsorolását. Ezt a jogalkotás-technikai megoldást a törvényalkotó azzal magyarázta, hogy az olajszármazékokkal, dohánytermékekkel kapcsolatos illegális tevékenységek mellett a magánlakásokban, illetve az azokhoz tartozó garázsban, melléképületben sok esetben más jellegű törvénytelenységek is történhetnek, például mosóporok hamisítása, áttöltése, lejárt szavatosságú élelmiszerek átcímkézése, rossz minőségű termékek átsomagolása vagy borhamisítás. „Az ilyen esetekkel szembeni fellépés elősegítése mind a költségvetés védelme, a gazdasági élet tisztaságának biztosítása, a tisztességes versenyfeltételek megteremtése érdekében elengedhetetlen” – hivatkozik a törvényi indokolás.⁷⁶¹

A NAV tv. szerint a hatósági döntés elrendelésének alapja az azonosított és ellenőrzött forrásból származó adatokon nyugvó valószínűsítés, amely szerint az érintett magánlakásban a vámhatóság hatáskörébe tartozó jogsértő tevékenységet folytatnak.

Az azonosított és ellenőrzött forrás követelménye azt jelenti, hogy az intézkedés elrendelése csakis ténybeli adatokon alapulhat. A törvényben meghatározott feltételek alapján az alapvető jogok biztosa korábbi állásfoglalásában úgy látta, hogy ilyen módon az intézkedés elrendelésének alapja a büntetőeljárásbeli alapos gyanúhoz áll közelebb.⁷⁶² Ha elfogadjuk ezt az elvi megközelítést, úgy kijelenthető, hogy a szerv vezetőjének döntése olyan ismereteken kell hogy alapuljon, amelyeket kellő mennyiségű és minőségű objektív adat erősít meg arra vonatkozólag, hogy az érintett magánlakásban a vámhatóság hatáskörébe tartozó jogsértést követnek el. Mindez persze nem a perrendszerű bizonyítékok meglétének igényét jelenti, azonban az elkövetés valószínűségének foka a pusztán gyanúnál magasabb kell hogy legyen.⁷⁶³ A törvényi feltételekre tekintettel a névtelen bejelentés vagy bármely más értesülés, feltételezés még önmagában nem alapozza meg

⁷⁵⁹ NAV tv. 36/F. § (1) bekezdés.

⁷⁶⁰ 2013. évi CC. törvény az egyes adótörvények és azokkal összefüggő más törvények, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény módosításáról, a 294. §-hoz fűzött részletes indokolás.

⁷⁶¹ A 2014. évi LXXIV. tv. 342. §-ához fűzött részletes indokolás.

⁷⁶² 2487/2002. OBH.

⁷⁶³ Sléder Judit: *A büntetőeljárás megindítása*. Disszertáció, kézirat. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2010.

a magánlakásban történő intézkedés elrendelését a NAV-szerv vezetője részéről. Tudvalevő, hogy a névtelen bejelentések nem mindig megalapozottak; előfordulnak rosszhi szemű és félrevezető bejelentések is, ezért ilyen esetekben a bejelentést fogadó szervnek mindig körültekintéssel kell eljárnia az információk ellenőrzése során.⁷⁶⁴ Annak viszont már nincs jelentősége, hogy a NAV hatáskörébe tartozó adott jogsértő cselekmény melyik anyagi norma rendelkezéseit sérti.

Garanciális szabály, hogy a NAV-szerv vezetőjének döntése alapján a magánlakásba történő belépést/behatolást az érintett személy kíméletével, lehetőleg 6 és 20 óra között kell végrehajtani.⁷⁶⁵ A törvény diszpozitív jelleggel határozza meg az intézkedés végrehajtására szolgáló időintervallumot. A „lehetőleg” kifejezés utal arra, hogy a törvény az intézkedés nappali lefolytatását részesíti előnyben, de szükség esetén nem zárja ki az éjszakai eljárást sem. Az adott eset körülményeire tekintettel nem kizárt, és nem teremt jogszerűtlen állapotot, ha az intézkedések végrehajtása reggel hat óra előtt és este nyolc óra után történik.⁷⁶⁶ A kialakult gyakorlat szerint ugyanakkor az intézkedés időpontjára vonatkozó diszpozitív jellegű szabályok esetén a hatóságnak mindenképp nyomós indoka kell legyen arra, ha jelentős mértékben eltér a törvényben ajánlott időponttól. Ellenkező esetben sérülhet az intézkedés alá vont személy tisztességes eljáráshoz való joga.⁷⁶⁷ Az érintett kímélete mindamelllett magában foglalhatja az egyén sajátos helyzetének és állapotának (például várandósság, súlyos betegség) megfelelő időpont kiválasztását is. Természetesen ha az éjszakai vagy hajnali órákban történő intézkedésnek alapos oka van, a hatóságon nem kérhető számon az érintettre vonatkozó olyan egyedi körülmény mérlegelése, amelyről a helyszínre érkezést megelőzően nem is volt tudomása.⁷⁶⁸

Az intézkedések időszerűségéhez tartozik továbbá, hogy a magánélet sérthetetlenségéhez fűződő alapjog korlátozása szükséges és arányos jellegének követelményéből fakadóan a belépést/behatolást követően a magánlakásban történő bennmaradás csakis a feladat végrehajtásához szükséges ideig tarthat.⁷⁶⁹

A törvény az intézkedés alaki szabályaként minden esetben kötelezővé teszi a jegyzőkönyv felvételét. A jegyzőkönyv felvétele kapcsán nincs jelentősége annak, hogy a hatóság az intézkedés során állapított-e meg jogsértést, vagy sem. A jogsértés ténye és az ahhoz kapcsolódó eljárás kizárólag az intézkedést érintő panaszeljárásra hat ki. Ha ugyanis a magánlakásban történő intézkedést a vámhatóság hatáskörébe tartozó egyéb hatósági eljárás követi, akkor a – NAV szerve vezetőjének döntésén alapuló – magánlakásba való belépés/behatolás ellen nincs helye önálló panasznak. Az intézkedés és az annak során tanúsított pénzügyőri tevékenység az adott hatósági eljárásban biztosított, az ügy érdemét érintő jogorvoslati kérelemben támadható.⁷⁷⁰

⁷⁶⁴ 2487/2002. OBH.

⁷⁶⁵ NAV tv. 36/F. § (2) bekezdés.

⁷⁶⁶ 634/2014. AJB.

⁷⁶⁷ 309/2015. (VII. 30.) FRPÁ.

⁷⁶⁸ Kovács (2011): i. m.

⁷⁶⁹ NAV tv. 36/H. § (2) bekezdés.

⁷⁷⁰ NAV tv. 36/F. § (3) bekezdés.

A NAV feladat- és hatáskörrel rendelkező szerve vezetőjének döntése alapján a pénzügyőr magánlakásba a birtokos távollétében nem hatolhat be. Ezt a lehetőséget ugyanis csak a magánlakásnak nem minősülő egyéb helyek esetében biztosítja a jogalkotó.⁷⁷¹

Az intézkedés pontos végrehajtását illetően egyéb részletes szabályt sem a törvény, sem pedig a miniszteri rendelet nem határoz meg. Korábban ennek az intézkedési formának (úgynevezett helyiség-ellenőrzés) a pontos végrehajtási szabályairól a vámhatóság belső szervezeti normája rendelkezett. Ebben a normaalkotó akként határozta el a pénzügyőr hatósági fellépésének e formáját a büntetőeljárás kényszercselekményektől, hogy annak lefolytatása során nem engedte meg a Be.-ben szabályozott kutatáshoz (házkutatáshoz) hasonló kutatási típusú cselekmények elvégzését. A belső szabályzó szerint: „a helyiségellenőrzés lefolytatása során ún. kutatási típusú cselekmények nem végezhetők, az eljárás az önkéntes közreműködést (tűrést) feltételezi”.⁷⁷²

A NAV tv. fentiekben részletezett rendelkezése egyébként azért is különleges, mert azt a magánlakásban történő intézkedés körében nevesíti a jogalkotó, amely egyebekben kizárólag a bebocsátáshoz, hatósági döntéshez nem kötött belépés és behatolás esetköreit részletezi. Mindenképp indokoltta teszi azonban a jogintézményt a törvénynek e részében szabályozni, ugyanis a szerv vezetőjének döntésén alapuló, a magánlakás sérthetlenségéhez való jog korlátozását jelentő intézkedéshez nem szükséges bírói engedély vagy ügyészi jóváhagyás, de még a bűncselekmény egyszerű gyanúja sem.

Ad 3. A NAV tv. magánlakásban történő pénzügyőri intézkedésekre vonatkozó részében szereplő jogi tényállás egyebekben – a vezetői döntésen alapuló intézkedésen túl – azokat a kivételes eseteket szabályozza, amikor a pénzügyőrnek sem bebocsátásra, sem pedig előzetes hatósági döntésre nincs szüksége ahhoz, hogy a magánlakás területére belépjen, illetve behatoljon.

Az AB utólagos normakontroll-eljárása során ezt a felhatalmazást a következők szerint találta indokoltnak:

„Vitathatatlanul nyomós közérdek fűződik ahhoz, hogy a társadalomra veszélyes cselekményeket, bűncselekményeket felderítsék, a bűnösöket megbüntessék. A büntetőjogi felelősségre vonáshoz nélkülözhetetlen a bűnelkövetők és a gyanúsítottak elfogása, előállítás. A társadalomnak a bűnözéssel szembeni védelme megköveteli, hogy a bűncselekmény elkövetőjét, gyanúsítottját minél előbb elfogják, és bíróság elé állítsák. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a büntetőjogi igény késelelem nélküli érvényesítése az államnak a társadalommal szembeni alkotmányos kötelezettsége.”⁷⁷³

Az alkotmánybírák szerint ennek az alkotmányos kötelezettségnek a teljesítéséhez fűződő közérdek elégséges indok arra, hogy a rendvédelmi feladatokat ellátó hatóság tagja bebocsátás vagy hatósági határozat nélkül is belépjen a magánlakásba.

⁷⁷¹ NAV tv. 36/G. § (1) bekezdés.

⁷⁷² 54674/1999. VPOP iránymutatás.

⁷⁷³ 44/2004. (XI. 23.) ABH.

„Ha a lakásba bebocsátást az érintettek ok nélkül megtagadják, akkor a bűncselekmény elkövetőjének, gyanúsítottjának elfogását vagy előállítását késedelem nélkül csak így lehet fogatosítani. Lehetnek olyan esetek, amelyekben az elfogás vagy előállítás végrehajtása nem tűr halasztást. Ilyen ok lehet például az elkövető, illetve a gyanúsított ellenállása, a szökés vagy az elrejtőzés lehetősége, amikor a hatósági határozat beszerzéséből eredő késedelem veszélyt jelentene akár az emberi életre, akár a büntetőeljárás eredményességére, vagy újabb bűncselekmény elkövetését tenné lehetővé.”⁷⁷⁴

Az AB által kifejtettek indokolják mind a NAV-törvényben, mind pedig az Rtv.-ben szereplő, a magánlakás sérthetetlenségéhez való jog korlátozását eredményező, külön felhatalmazást (bebocsátást vagy hatósági döntést) nem igénylő hatósági intézkedések alkotmányosságát.

A törvény három esetben biztosít lehetőséget arra, hogy a pénzügyőr bebocsátás vagy hatósági döntés nélkül behatoljon a magánlakásba: 1. a NAV hatáskörébe tartozó bűncselekmény elkövetésének megakadályozása, megszakítása, illetve a NAV hatáskörébe tartozó bűncselekmény miatt indult büntetőeljárás terheltjének elfogása és előállítása céljából; 2. a Be.-en és a Szabs. tv.-en alapuló elővezetés végrehajtása érdekében; 3. ha az előállításra NAV-törvényben meghatározott egyéb okból szükség van.

Ad I. Az első esetben a bűncselekmény megakadályozása, megszakítása, illetve a már eljárás alatt lévő terhelt elfogása biztosít jogalapot a magánlakásba történő bejutáshoz. Főszabály szerint a pénzügyőr csak a NAV hatáskörébe tartozó bűncselekményekkel összefüggésben jogosult ilyenkor a behatolásra. Kivételszabályként határozza meg a törvény, hogy a kormányrendeletben meghatározott NAV-szerv tagja – a hatáskörrel rendelkező nyomozó hatóság felkérése alapján – más hatóság hatáskörébe tartozó bűncselekmény esetén is jogosult az elkövetés megakadályozása, megszakítása, illetve a terhelt elfogása érdekében behatolni a magánlakásba. A kivételszabály célja, hogy a NAV szükség esetén segíteni tudja más rendészeti hatóságok feladatellátását. A NAV-törvény az állami adó- és vámhatóság feladatszabása kapcsán ugyanis kiemeli, hogy a nyomozó hatósági feladatokat ellátó szerv és a rendőrség illetékes szervei hatáskörükben eljárva kötelesek együttműködni, egymást a bűnmegelőző és -felderítő tevékenység gyakorlása során támogatni.⁷⁷⁵

A főszabály szerint a behatolást csakis a NAV hatáskörébe tartozó bűncselekmény elkövetőjének tettenérése, a cselekmény befejezetté válásának elhárítása (bűncselekmény megakadályozása); a már folyamatban lévő bűncselekmény további folytatásának megakadályozása (bűncselekmény megszakítása), továbbá a NAV által megindított büntetőeljárás terheltjének elfogása, előállítása alapozhatja meg.

Az intézkedés jogszerű alkalmazásához a hatóságnak objektív körülményeken alapuló következtetéssel kell bírnia arra vonatkozólag, hogy az érintett magánlakásban a rendészeti szerv hatáskörébe tartozó bűncselekményt követnek el. A jogszerűség

⁷⁷⁴ 44/2004. (XI. 23.) ABH.

⁷⁷⁵ NAV tv. 14. §.

megállapítását ezzel együtt elméletileg nem zárja ki önmagában az a körülmény, hogy a behatolást követően nem nyer igazolást a bűncselekmény elkövetésének ténye. Ehhez kapcsolódóan a Debreceni Törvényszék korábbi ítéletében a magánlakás sérthetlenségéhez fűződő jog, valamint a bűncselekmények megakadályozásához fűződő társadalmi érdek összeütközését aszerint látta feloldhatónak, hogy a magánlakásba történő behatolás önmagában nem jelent akkora sérelmet, mint amekkorát az jelentene, ha egy bűncselekményt nem tudnak kellő időben felderíteni. Amennyiben a hatóság a körülmények alapos értékelésével, okkal jut arra a következtetésre, hogy a kérdéses helyen bűncselekmény elkövetése forog fenn, az ingatlanra történő behatolás még akkor sem lesz aránytalan, ha a bűncselekmény végül nem igazolódik.⁷⁷⁶ Felülvizsgálati eljárása során a Kúria ugyanakkor hangsúlyozta, hogy ha a nyomozó hatósági jogkörrel rendelkező szerv tagja eleve (például bejelentés alapján) azért érkezik a magánlakáshoz, hogy ott büntetőeljárási kényszercselekményt (kutatást) hajtson végre, akkor eljárására a Be. szerint meghatározott eljárási szabályok az irányadók, és nem az ágazati törvényekben meghatározott intézkedések előírásai. A Be. szerint eljárni jogosult hatóságok számára ugyanis a törvény éppúgy lehetővé teszi, hogy halaszthatatlan esetben külön határozat nélkül behatolhassanak a magánterületre.⁷⁷⁷

A gyakorlatban számtalanszor előfordul, hogy az intézkedés helyszínén a rendészeti szerv tagjain kívül a hatóság munkáját segítő civil személyek is jelen vannak (például polgárőr, hatósági tanú). A civilek által nyújtott jogsegély természetesen nem minősül hatósági tevékenységnek, az mindössze a hatósági fellépés eredményességét, jogszerűségét hivatott biztosítani. Ennek ellenére a kialakult bírói gyakorlat szerint hogyha egy ingatlan területére bűncselekmény megszakítása érdekében be kell hatolni, az intézkedés alapjául szolgáló jogszabályi feltételek fennállása mellett végrehajtott behatolást önmagában az a körülmény nem teszi jogszerűtlenné, ha a jogszerűen intézkedő személlyel együtt hasonló jogkörrel fel nem ruházott közreműködő (például polgárőr, adóellenőr) is behatol az ingatlanra.⁷⁷⁸

A bűncselekmények megakadályozása, megszakítása kapcsán tárgyalt gyanúval ellentétben a NAV előtt folyamatban lévő büntetőeljárás terheltjének elfogása, előállításának céljából a magánlakásba történő behatolás jogalapját már az érintett személy konkretizált, speciális eljárásjogi minősége biztosítja. A Be.-ben szereplő terhelt kifejezés összefoglaló minősítése annak a személynek, akivel szemben büntetőeljárást folytatnak. A terhelt fogalmát a törvény az eljárás fő szakaszaihoz igazodóan osztja meg: gyanúsított, vádlott, elítélt. A nyomozás során az érintett személy a gyanúsítás közlésével válik gyanúsítottá; vagyis eddig az időpontig az érintettnek nincs terhelti pozíciója.⁷⁷⁹

⁷⁷⁶ K. 30712/2011/3. DTSZ.

⁷⁷⁷ Pf. 20159/2019/5. Kúria.

⁷⁷⁸ BH 2014.231.

⁷⁷⁹ Polt et al. (2018): i. m.

A magánlakásba bebocsátás vagy hatósági döntés nélkül történő behatolás tehát csak azzal szemben alkalmazható, akivel a nyomozóhatóság már közölte a gyanúsítás tényét. Ezekben az esetekben az intézkedés alkotmányosságát a bűncselekmények elkövetőinek és gyanúsítottainak felelősségre vonásához fűződő jelentős közérdek biztosítja.⁷⁸⁰

Ad 2. A törvényben meghatározott második kivételes esetkör a Be.-en és a Szabs. tv.-en alapuló elővezetés céljából biztosít lehetőséget a magánlakásba történő behatoláshoz. Az elővezetést minden esetben valamely konkrét ügy kapcsán az abban eljáró hatóság rendeli el, ha a szabályszerűen idézett személy (például tanú, az eljárás más résztvevője) az idézés ellenére nem jelenik meg az idézésben meghatározott eljárási cselekményen.⁷⁸¹ Az elővezetés alkalmazására nemcsak a büntetőeljárásokban van mód, hanem a szabálysértési, közigazgatási és adóigazgatási ügyekkel kapcsolatban folytatott eljárásokban is. Ez utóbbi kettőben ugyanakkor csakis a rendőrség alkalmazható az elővezetés végrehajtására.⁷⁸²

A különböző eljárási joganyagok kisebb eltérésekkel, de hasonlóképp fogalmazzák meg az elővezetés jogintézményének lényegét. A büntetőeljárási törvény szerint: „Az elővezetés az idézéssel szemben mulasztó személy személyi szabadságának átmeneti elvonása annak érdekében, hogy az érintettet a bíróság, az ügyész vagy a nyomozó hatóság elé kísérik, vagy biztosítsák az eljárási cselekményen való jelenlétét.”⁷⁸³ A szabálysértési törvény az előzőhöz hasonló fogalmat alkot:

„A szabálysértési hatóság vagy a bíróság rendelkezése alapján azt az eljáráshoz alá vont személyt vagy tanút, aki a szabálysértési hatóság, a bíróság, illetve a szakértő előtt a szabályszerű idézésre nem jelenik meg, és távolmaradását előzetesen, alapos okkal nem menti ki, a rendőrség útján – a Nemzeti Adó- és Vámhivatal előtt folyamatban lévő eljárásban a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámszerve útján – elő lehet vezetni.”⁷⁸⁴

Az elővezetés – ahogy arra a büntetőeljárási törvény is utal – a személyi szabadság korlátozásával jár csakúgy, mint az előállítás. A két hatósági aktus között ugyanakkor fontos különbségek vannak. (Kiegészítve mindezt azzal, hogy a szabálysértési és büntetőeljárási elővezetés szabályai sem egyeznek mindenben egymással.)

⁷⁸⁰ 44/2004. (XI. 23.) ABH.

⁷⁸¹ Győző Gábor (szerk.): *Mit tehet a törvény őre? Tájékoztató füzet a rendőri intézkedésekről, kényszerítő eszközökről és a hivatalos eljárásban való bántalmazásról*. Budapest, Magyar Helsinki Bizottság, 2005.

⁷⁸² „Ha az idézett személy az idézésre nem jelent meg, és távolmaradását nem mentette ki, a rendőrség útján elővezethető. Az elővezetés fogantatásához az ügyésznek a hatóság vezetője által kért előzetes hozzájárulása szükséges” [Ákr. 60. § (3) bekezdés; Air. 56. § (3) bekezdés].

⁷⁸³ Be. 118. § (1) bekezdés.

⁷⁸⁴ Szabs. tv. 72. § (1) bekezdés.

7. táblázat: A pénzügyőrök által alkalmazható elővezetés és előállítás közötti főbb különbségek

Elővezetés		Előállítás
eljárási jogi törvények (Be., Szabs. tv.)	Részletszabályozó jogforrás	ágazati törvény (NAV tv., Rtv.)
folyamatban lévő eljáráshoz kapcsolódik	Kapcsolódó eljárás	eljárástól függetlenül is alkalmazható
alkalmazását a hatóság előzetesen elrendeli	Elrendelés módja	alkalmazásáról a hatóság tagja a helyszínen dönthet
alakoszerű határozattal történik (előzetesen vagy utólag)	Elrendelés formája	az intézkedés tényét a hatóság tagja szóban is közölheti
szabályszerű idézés előzi meg	Előzmény aktus	nem előzi meg értesítés
útbaigazítással is végrehajtható	Végrehajtás módja	csak hatóság elé állítással valósulhat meg
az érintett a végrehajtással járó költségek megtérítésére kötelezhető	Költségtérítés	az érintett a végrehajtással járó költségek megtérítésére nem kötelezhető

Forrás: a szerző szerkesztése

Az elővezetés végrehajtásának általánosságban a következőképp kell lezajlania: az intézkedő az idézett személy tartózkodási helyén megjelenik, igazoltatja az érintettet, ellenőrzi annak személyazonosságát. Ezt követően ismerteti az elővezetés elrendeléséről szóló határozatot, és kézbesíti azt. A jogszabály lehetőséget biztosít arra, hogy az elővezetésről szóló határozatot indokolt esetben utólag foglalják írásba; ilyenkor a pénzügyőr szóban közli annak a hatósági vagy bírósági döntésnek a tartalmát, amely az elővezetésről rendelkezett.

Tájékoztatni kell továbbá az érintettet arról is, hogy melyik hatósághoz/bírósághoz és helyileg pontosan hova történik az elővezetés. Az elővezetett személynek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy megfelelően felöltözzék, iratait, pénzét, fontos személyes használati tárgyait – amelyek saját és mások testi épségére nem jelentenek veszélyt – magához vegye, továbbá hogy hozzátartozóját értesítse, illetve tőle elbúcsúzzon.⁷⁸⁵

Az elővezetéstől két esetben lehet jogszerűen elállni. Egyfelől, ha az elővezetést a szabálysértési eljárásban kiszabott pénzbírság helyébe lépő elzárás végrehajtása céljából rendelték el, és az érintett személy hitelt érdemlő módon igazolja a pénzbírság kifizetését. Másfelől, ha az elővezetés közben az elővezetendő személy a szabálysértési eljárásban kiszabott pénzbírságot megfizeti, és ezt hitelt érdemlő módon igazolja.⁷⁸⁶

Az elővezetésről szóló határozat, illetve hatósági/bírósági döntés kizárólag a kényszerselekmény végrehajtásáról rendelkezik. Az elővezetés elrendelése tehát nem tekinthető olyan alakoszerű hatósági döntésnek, amely lehetőséget biztosít a magánlakásba történő belépésre, illetve behatolásra. Nyilvánvaló azonban, hogy az elővezetés eredményes végrehajtása nem függhet az érintett személy belátásától, ezért teszi lehetővé külön

⁷⁸⁵ Győző (2005): i. m.

⁷⁸⁶ 20/2018. (XII. 21.) PM rend. 29. §.

intézkedés formájában a NAV tv., hogy a pénzügyőr a Be.-en és a Szabs. tv.-en alapuló elővezetés céljából jogszerűen behatolhasson a magánlakásba.

Fontos kiemelni, hogy a törvény az elővezetések céljából alkalmazott belépés/behatolás kapcsán az intézkedés aktív alanyainak körét differenciáltan értelmezi. Az elővezetés két jogi formájának *differentia specificáját* a pénzügyőr által betöltött munkakör jellege adja:

- a Be.-en alapuló elővezetés céljából ugyanis kizárólag az állami adó- és vámhatóság nyomozati feladatait ellátó pénzügyőr (pénzügyi nyomozó);
- a Szabs. tv. alapján végrehajtott elővezetés céljából viszont az egyéb rendészeti feladatokat ellátó pénzügyőr jogosult a magánlakásba behatolni.⁷⁸⁷

A szabályozás teljes körű tisztázása okán kívánok utalni végezetül arra, hogy az elővezetés tényétől függetlenül a hatóság tagja jogosult bemenni a magánlakásba akkor is, ha az elővezetés helyszínén olyan körülményt tapasztal, amely önmagában bebocsátás vagy hatósági határozat nélkül egyébként is lehetővé teszi a behatolást.⁷⁸⁸

Ad 3. A jogszabályban szereplő harmadik kivételes esetkör, amikor a magánlakásba történő behatolásra azért van szükség, mert az érintett személy előállítása a NAV tv.-ben meghatározott egyéb okból szükséges. A behatolást ezekben az esetekben tehát az előállítás törvényi feltételeinek fennállása alapozza meg. A bebocsátás vagy hatósági döntés nélkül történő behatolás következképp történhet elfogás, a személyazonosság igazolásának sikertelensége alkalmával a személyazonosság megállapítása, a NAV hatáskörébe tartozó bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható, illetve a körözött személy előállítása céljából.

A gyakorlati tapasztalatok azt igazolják, hogy az intézkedés tipikusan az elfogás eseteinek fennállása, illetve a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható személy elfogása érdekében jellemző. Nem kizárt ugyanakkor olyan eset, hogy a jogszerű behatolás az előállítás egyéb feltételeinek fennállása kapcsán, így például a személyazonosság megállapítása érdekében történjen. A Fővárosi Ítéletábla ez idáig több ítéletében is amellett foglalt állást, hogy a személyazonosság igazolásának megtagadása esetén a törvény felhatalmazza a hatóság tagját az előállítás alkalmazására. Ha az érintett a személyazonosság megállapításának sikertelenségét azzal idézi elő, hogy kivonja magát az intézkedés alól, és lakásába menekül, az intézkedő az előállítás érvényesítése céljából jogosulttá válik behatolni a magánlakásba.⁷⁸⁹

A törvény megfogalmazása továbbá nem hagy kétséget afelől, hogy a behatolás kivételes esetei akkor sem lesznek jogszerűtlenek, ha a magánlakás birtokosának távollétében zajlanak. A birtokos távollétében történő behatolásra vonatkozólag ugyanakkor a jogalkotó több garanciális szabályt is megfogalmaz, amelyeket az alábbiakban részletezve tekintünk át.

⁷⁸⁷ NAV tv. 36/E. § (2) bekezdés.

⁷⁸⁸ Pf. 20928/2017/20. FIT.

⁷⁸⁹ Bf. 361/2010/8.; Kbf. 55/2019/5. FIT.

1. A birtokos távollétében történő behatolás során lehetőség szerint kép- és hangfelvételt kell készíteni.⁷⁹⁰ A videófelvétel készítése tehát nem kötelező, de ha mégis készül felvétel, úgy az eseményeket a behatolás kezdetétől szükséges rögzíteni. Ha ugyanis a behatolásnál nincs jelen a birtokos, nincs hatósági tanú, és a hatóság késedelmesen kezd el felvételeket készíteni, az kihat a helyszínen bevezetett eljárási cselekmények bizonyító erejére.⁷⁹¹
2. Garanciális szabályként kiköti a jogalkotó azt is, hogy a behatolást követően a NAV köteles az intézkedés tényéről tájékoztatni a birtokost.⁷⁹² A törvény nem határozza meg pontosan, hogy a behatolást követően mennyi időn belül szükséges a birtokos értesítéséről gondoskodni. Ebből arra következtethetünk, hogy a hatóság az értesítést azonnal köteles megtenni, mihamarabb erre lehetősége van. A bírói gyakorlat szerint ugyanakkor ha a magánlakásba történő behatolás jogszerű, önmagában a birtokos értesítésének elmaradása még nem alapozza meg a magánlakás védelméhez fűződő alapjog sérelmét, lévén, hogy azt a magánszférába történő behatolás ténye idézi elő, nem pedig az arról történt utólagos értesítés elmaradása.⁷⁹³
3. A birtokos távollétében történő behatolás harmadik garanciális szabálya szerint a hatóság köteles megtenni az üresen lévő ingatlan vagyonvédelmét biztosító intézkedéseket.⁷⁹⁴ Ez a kötelezettség akkor is terheli a hatóságot, amikor az érintett személy jelen van, de őt úgy szállítják el a lakásból, hogy abban az intézkedés végeztével nem marad más személy.⁷⁹⁵ Főszabály szerint az üresen maradó lakást két hatósági tanú jelenlétében pecséttel kell lezárni. Ha a vagyontárgyak biztonságba helyezése nem lehetséges, vagy aránytalan költséggel járna, akkor a hatóság köteles a lakás őrzéséről gondoskodni, ameddig az biztonságosan le nem zárható.⁷⁹⁶ A vagyonvédelmi kötelezettség körébe tartozik a növények, haszon- és díszállatok gondozása felől történő intézkedés is. Ezekben az esetekben az állatvédelmi és a növényvédelmi hatóság közreműködését kell kérni. Hasonló gondossági kötelezettség terheli a hatóság tagját azokban az esetekben is, amikor az érintett személy elszállításával a helyszínen beteg, magatehetetlen vagy kiskorú marad hátra cselekvőképes nagykorú személy felügyelete nélkül. Ha ezek helyszíni ellátása, felügyelete (például hozzátartozó segítségével) nem oldható meg, akkor kórházba, intézetbe való utalásukról kell gondoskodni, vagy karitatív szervezetet felkérni a feladatok ellátására.⁷⁹⁷

⁷⁹⁰ 20/2018. (XII. 21.) PM rend. 26. § (2) bekezdés.

⁷⁹¹ BH2011. 210.

⁷⁹² NAV tv. 36/H. § (1) bekezdés.

⁷⁹³ 20928/2017/20. FIT.

⁷⁹⁴ NAV tv. 36/H. § (1) bekezdés.

⁷⁹⁵ 20/2018. (XII. 21.) PM rend. 26. § (3) bekezdés.

⁷⁹⁶ 20/2018. (XII. 21.) PM rend. 26. § (4) bekezdés.

⁷⁹⁷ 20/2018. (XII. 21.) PM rend. 26. § (5) bekezdés.

A magánlakásba történő behatolás kivételes eseteinél is irányadó ugyanakkor az az általános szabály, amely szerint a lakásban történő bennmaradás kizárólag a feladat végrehajtásához szükséges ideig tarthat.⁷⁹⁸ Az alapvető jogok biztosa szerint ha a hatóság – a történeti tényállás alapján jogszerű módon – bebocsátás, illetve hatósági döntés nélkül olyan magánlakásba hatol be, ahol végül az intézkedés alapjául szolgáló körülmény nem nyer igazolást, akkor a lakásban maradás addig tekinthető jogszerűnek, amíg a hatóság tisztázza a valós helyzetet.⁷⁹⁹

Jogszerűtlenségi ismérvek. A pénzügyőr magánlakásba történő belépése, behatolása a bebocsátást követően az anyagi, eljárási jog szerinti hatósági döntés, illetve a NAV-szerv vezetőjének hatósági döntése alapján és a NAV tv.-ben szabályozott kivételes esetekben lehetséges. E feltételek fennállásának hiányában a hatóság magánlakásba történő bejutása jogszerűtlennek minősül. Alapesetben az eleve jogszerűtlen behatolással a hatóság tagja megvalósíthatja a magánlaksértés bűncselekményét.⁸⁰⁰ Egyebekben – hivatalos működési körében eljárva – hivatali visszaélést követ el az egyenruhás, ha a törvényi feltételek hiányában azért hatol be a magánlakásba, hogy azzal jogtalan előnyt szerezzen, vagy jogtalan hátrányt okozzon. Miután a hivatali visszaélés célzatos cselekmény, annak hiányában nem valósul meg bűncselekmény; ugyanakkor a kellő körültekintést mellőzve végrehajtott s ezáltal jogalap nélküli hatósági fellépés kapcsán a fegyelmi vétség megállapításának így is helye lehet.⁸⁰¹

A jogszerűtlenségi ismérvek kapcsán fontosnak tartom hangsúlyozni azt is, hogy a bebocsátás – annak lényegét tekintve – a tulajdonos, a birtokos vagy az egyéb jogosult személy olyan önszántú akaratnyilatkozatának minősül, amely biztosítja, hogy a hatóság tagja a lakásba akadálytalanul bejusson. Következésképp nem tekinthető jogszerűnek a belépés azokban az esetekben, amikor a hatóság tagja az intézkedés alá vont személylyel szemben fenyegető módon („jobban jársz, ha beengedsz”) lép fel, s ezzel mintegy kieroszakolja a belépéshez való hozzájárulást.⁸⁰² Ilyenkor a bebocsátás jogi értelemben csupán látszólagos lévén, annak immanens fogalmi eleme – az önkéntesség – hiányzik.

Kihangsúlyozandó továbbá az is, hogy a bebocsátásról egyértelműen rendelkező jogosult nyilatkozata hiányában a hatóság tagja egyebekben kizárólag a törvényi feltételek fennállása esetén léphet be a magánlakásba. Minden egyéb körülmény lényegtelen. Ha például a rendészeti szerv tagja szívességből hazaszállítja egy korábbi eljárás résztvevőjét (például tanú, gyanúsított), annak bebocsátása vagy az egyéb törvényi feltételek fennállása nélkül továbbra sem lesz jogosult belépni a lakásba.⁸⁰³

⁷⁹⁸ NAV tv. 36/H. § (2) bekezdés.

⁷⁹⁹ 1778/2000. OBH.

⁸⁰⁰ Karsai (2019): i. m.

⁸⁰¹ BH1997. 59.

⁸⁰² 53/2014. (II. 26.) FRPÁ.

⁸⁰³ Deák-Kondákor Dóra: A Független Rendészeti Panasztestület 53/2014. (II. 26.) számú állásfoglalásának ismertetése. *Rendészet és emberi jogok*, 4. (2013), 3. 87–101.

Intézkedés közterületnek nem minősülő egyéb helyen

A közterületnek nem minősülő egyéb helyen végrehajtott intézkedésről szóló jogi tényállás sok tekintetben egybevág a magánlakásban történő intézkedés szabályaival. Erre tekintettel az elkövetkezők során leginkább a különbségekre kívánom felhívni a figyelmet.

Aktív alany. Az intézkedés végrehajtójának alanya tekintetében nincs különbség. Főszabály szerint a közterületnek nem minősülő egyéb helyen az intézkedést bármely pénzügyőr jogosult alkalmazni, aki az általános alannyá válás jogi feltételeinek megfelelően. Az elővezetésre vonatkozó speciális aktív alanyi szabályok úgyszintén irányadók. Magánlakásnak nem minősülő egyéb helyről a Be.-en alapuló elővezetést kizárólag a nyomozó hatósági feladatokat ellátó pénzügyi nyomozó, míg a Szabs. tv.-en alapuló elővezetést a NAV állományába tartozó – egyéb rendészeti feladatokat ellátó – pénzügyőr hajthatja végre.

Passzív alany. Az intézkedés passzív alanya bárki lehet, tekintve, hogy a közterületnek nem minősülő egyéb hely tulajdonosán, birtokosán kívül az intézkedést megalapozó jogi körülmény másra is vonatkozhat. Az esetek egy jelentős részében, azon kívül, hogy az intézkedés helye felett tulajdonosi vagy birtokosi jogot gyakorol, a tulajdonos és a birtokos az intézkedés tárgyát képező körülmény által közvetlenül nincs is érintve.

Alanyi jog. A közterületnek nem minősülő egyéb helyeket érintő garanciális jogi vívmányok az ingatlan tulajdonosának, illetve használatjának egyfelől a magánszférához, másfelől a tulajdonhoz való jogát (birtoklás alapjogát) hivatottak biztosítani.⁸⁰⁴ A magánszféra sérthetetlenségének lényege, hogy oda az érintett akarata ellenére mások ne hatolhassanak be.⁸⁰⁵ Azokon a helyeken, amelyek sem magánlakásnak, sem pedig közterületnek nem minősíthetők, az érintetteket kétségkívül megilleti a magánszféra sérthetetlenségéhez fűződő jog.

Miként arra a jogalkotó a NAV tv. módosításához fűzött indokolásában maga is utal, a közterületnek nem minősülő egyéb helyen történő intézkedéshez képest a magánlakásban való intézkedés eltérő szabályozását a korlátozással érintett alapvető jogok különbsége indokolja. A közterületnek nem minősülő egyéb helyen történő intézkedések a magánszféra sérthetetlenségét, illetve a magántulajdon autonómiáját érintik, míg a magánlakásban történő intézkedések a magánszféra egyik jelentős összetevőjét, a magánlakás, a családi élet sérthetetlenségéhez fűződő alapjogot korlátozza.⁸⁰⁶ Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a magánszféra sérthetetlenségével összefüggésben átfogó módon megállapította, hogy annak korlátozása nyomós közérdek alapján alkotmányosan elfogadható.⁸⁰⁷

⁸⁰⁴ Vö.: 3057/2019. (III. 25.) ABH.

⁸⁰⁵ 36/2005. (X. 5.) ABH.

⁸⁰⁶ 1115/B/1995. ABH.

⁸⁰⁷ 56/1994. (XI. 10.) ABH.

Intézkedés célja. Az intézkedés célja megegyezik a magánlakásban való intézkedés céljával tárgyalattakkal. A közterületnek nem minősülő egyéb helyre történő belépés, behatolás célja:

1. bűncselekmény elkövetésének megakadályozása, megszakítása;
2. bűncselekmény miatt indult büntetőeljárás terheltjének elfogása, előállítása;
3. elővezetés végrehajtása;
4. egyéb törvényes okból szükséges előállítás; valamint
5. a vámhatóság hatáskörébe tartozó jogsértés felderítése.

Jogszerűségi ismérvek. A törvény a magánlakás fogalmához hasonló értelmezési rendelkezést a *közterületnek nem minősülő egyéb hellyel* kapcsolatban nem tartalmaz. Minde mellett megjegyzendő az is, hogy a NAV-törvény csak az alfejezet címében használja ezt a szófordulatot. A jogi tényállás rendelkező részében az intézkedés speciális helyszínére ugyanis a *magánlakásnak nem minősülő egyéb hely* megfogalmazás utal. A maradványelv alapján megállapíthatjuk tehát, hogy az intézkedés szabályai azokon a területeken érvényesülnek, amelyek mind a közterület, mind pedig a magánlakás fogalmán kívül esnek. Oszttja ezt a jogértelmezési álláspontot a pénzügyőri intézkedések részletes szabályairól szóló 20/2018. (XII. 21.) PM rendelet is, amely az intézkedési forma kapcsán a „magánlakásnak és közterületnek nem minősülő egyéb hely” megfogalmazást alkalmazza.

Miután a korábbiakban a magánlakás törvényi fogalmának tartalmát részletesen meghatároztuk, e helyütt már csak a közterület értelmezésére van szükség. Mindez persze korántsem egyértelmű, hiszen sem a NAV tv., sem pedig a már többször hivatkozott PM-rendelet nem magyarázza a közterület fogalmát. Speciális jogi rendelkezés híján így a közterület értelmezésekor más jogforrások rendelkezéseit kell alapul venni. A közterület jogi definícióját számos törvényi normában megtaláljuk:

- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény (Étv.) szerint: „közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván”,⁸⁰⁸
- a korábbi gyülekezési jogról szóló törvény (rég. Gytv.) szerint: „a mindenki számára korlátozás nélkül igénybevehető terület, út, utca, tér”,⁸⁰⁹
- a hatályos gyülekezési törvény (Gytv.) szerint: „közterület a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván, és amelyet mindenki korlátozás nélkül igénybe vehet, ideértve a közterületnek közútként vagy térként szolgáló részét is”,⁸¹⁰
- a sporttörvény (Sport tv.) szerint: „a mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető terület, út, utca, tér”,⁸¹¹

⁸⁰⁸ Étv. 2. § 13. pont.

⁸⁰⁹ Régi Gytv. 15. § a) pont.

⁸¹⁰ Gytv. 10. § (8) bekezdés.

⁸¹¹ 2004. évi I. törvény a sportról 77. § i) pont.

- a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő jelenségek elleni fellépésről szóló törvény (Szbtv.) szerint: „a közhasználatra szolgáló minden olyan magán-, állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amely mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom elől el nem zárt részét”,⁸¹²
- a közterület-felügyeletről szóló törvény (Kftv.) szerint: „a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos (használó) által megnyitott és kijelölt részét, továbbá az a magánterület, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat”,⁸¹³
- a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenységről szóló törvény (Szvmt.) szerint: „a közhasználatra szolgáló olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet rendeltetésének megfelelően mindenki korlátozás nélkül igénybe vehet, ideértve a közterületnek közútként szolgáló részét is”,⁸¹⁴
- a szabálysértési törvény szerint: „közterület a tulajdonos személyétől, illetve a tulajdonformától függetlenül minden olyan közhasználatra szolgáló terület, amely mindenki számára korlátozás nélkül vagy azonos feltételek mellett igénybe vehető, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom elől el nem zárt részét is”,⁸¹⁵
- a közbiztonságra különösen veszélyes eszközökről szóló rendelet (Kkvr.) szerint pedig: „a közhasználatra szolgáló minden olyan magán-, állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amely mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető, ideértve a közterületnek a közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom elől el nem zárt részét”.⁸¹⁶

A számos definíció ellenére a pénzügyőri intézkedések szabályai alkalmazása tekintetében nehézséget okoz, hogy a NAV tv. nem tartalmaz utalást arra vonatkozólag, hogy pontosan melyik jogszabály értelmezését kell alapul venni a közterületnek nem minősülő egyéb hely fogalmának meghatározásakor.

A joggyakorlat általában az adott ügy jellegére tekintettel igyekszik körülhatárolni a közterület értelmezésének kereteit. Az AB álláspontja szerint a közterület fogalma annak tradicionális rendeltetésénél fogva – legmélyebb lényege szerint – mindenképp magában rejtje a nyilvánosságot, miszerint a közterület mindenki számára hozzáférhető.⁸¹⁷

⁸¹² Szbtv. 4. § g) pont.

⁸¹³ A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 27. § a) pont.

⁸¹⁴ A személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény 74. § 10. pont.

⁸¹⁵ Szabs. tv. 29. § (2) bekezdés a) pont.

⁸¹⁶ 175/2003. (X. 28.) Korm. rendelet a közbiztonságra különösen veszélyes eszközökről 2. § 5. pont.

⁸¹⁷ 3/2013. (II. 14.) ABH.

A közterület kapcsán ismertetett jogdefiníciók egyezőséget mutatnak abban a tekintetben is, hogy azok mindegyike közterületnek tekinti az állami, illetve önkormányzati tulajdonban lévő, közhasználatra szolgáló területeket. A Kúria közigazgatási elvi döntésében amellet foglalt állást, hogy a közterület fogalmának szükséges tartalmi elemei: egyrészt az adott terület állami vagy önkormányzati tulajdonban kell, hogy álljon, másrészt közhasználatra kell, hogy szolgáljon. A köztulajdonban álló és közhasználatra szolgáló ingatlanok közterületnek minősülnek függetlenül attól, hogy az ingatlan-nyilvántartási rendszerben milyen megnevezéssel szerepelnek.⁸¹⁸ Ez utóbbi magyarázatát eseti döntésében a Kúria egyébként arra alapozta, hogy az ingatlan-nyilvántartás voltaképp egy olyan, ingatlanokat jellemző adatsor, amely sokszor az emberek számára nem is hordoz releváns információt.⁸¹⁹

Nem teljesen egyértelmű ugyanakkor, hogy mennyiben osztja a közterület jogi sorsát az a magánterület, amely a tulajdonoson kívül mások számára is nyitva áll (lásd Szabs. tv., Szbvt., Kkvr.). A rendészeti szaklexikon általános meghatározása szerint a közterület „rendeltetésének megfelelően bárki által igénybe vehető, közhasználatra szolgáló állami vagy önkormányzati terület, ideértve a közterület közútként szolgáló és a magánterület közforgalom számára a tulajdonos (használó) által megnyitott és kijelölt részét, továbbá az azonos feltételekkel bárki által használható magánterületet”.⁸²⁰ A közterület ilyen módon való értelmezése szempontjából tehát nincs jelentősége annak, hogy az ingatlan kinek a tulajdonát képezi.

A Fővárosi Bíróság korábbi ítéletének indokolásában ugyanakkor kifejtette, hogy „a bíróság értelmezése szerint közterület az, amelyet időkorlát nélkül bárki, bármikor igénybe vehet, akár éjszaka is”.⁸²¹ A bírói gyakorlat szerint tehát nem vonhatók egyértelműen a közterület fogalma alá a magánterületnek minősülő, de a közforgalom számára is elérhető nyilvános helyek.⁸²² Nem minősülnek közterületnek a közforgalom számára nyitott középületek sem (például bírósági, hatósági épület), ugyanis azok használata szigorúan célhoz kötött (igazságszolgáltatási, hatósági funkció stb.).⁸²³ Miként elveszíti közterületi minőségét a hatóság által lezárt terület is.⁸²⁴ Az alapjogok biztosa szerint pedig „a metró vonalai és állomásainak azon területei, ahová csak érvényes menetjegy birtokában lehet belépni, szintén nem minősülnek közterületnek”.⁸²⁵

A közterületnek nem minősülő egyéb hely alatt a joggyakorlat elsősorban azokat a helyeket érti, amelyek magántulajdonban állnak, de a közforgalom számára, illetve közcélú használatra nyitottak.⁸²⁶ E körbe tartoznak azok a magántulajdonú területek

⁸¹⁸ 11/2017. KED.

⁸¹⁹ Köf.5040/2016/3. Kúria.

⁸²⁰ Boda (2019): i. m. 352.

⁸²¹ K.30552/2006/11. FB.

⁸²² K.30552/2006/11. FB; Bf.73/2013/15. FIT.

⁸²³ 1/2017. (III. 27.) KMKV.

⁸²⁴ P.26333/2007/21. FB.

⁸²⁵ 1772/1999. OBH.

⁸²⁶ Pk.50004/2019/2. FIT.

is, amelyek bár lezárhatók, de meghatározott időszakban (nyitvatartási idő) mindenki számára elérhetők.⁸²⁷ Közterületnek nem minősülő egyéb helynek minősítette a bíróság a gazdálkodó szervezet magántulajdonában álló parkolót is, amelyet sem sorompó, sem kapu, sem egyéb fizikai eszköz, továbbá „Behajtani tilos!” vagy „Magánút” feliratú tábla nem zárt el a közforgalom elől.⁸²⁸ Hasonlóképp ítélte meg a bíróság a társasházak lépcsőházának jogi sorsát is.⁸²⁹ Ez idáig több alkalommal felmerült a gyakorlatban a magántulajdonban lévő üres telkeken történt hatósági intézkedések jogi minősítése is. Ezek vizsgálata során a joggyakorlat a következőket állapította meg: a nem közvagyonot képező üres ingatlanok minden kétséget kizáróan magánterületnek minősülnek, így az ott jogszerűen tartózkodó személyeket elviekben megilleti a hatóság tagjainak belépésével szembeni védelem. Ha azonban egy ingatlanon nincs lakhatásra szolgáló felépítmény, akkor azt a területet nem lehet magánlakásnak tekinteni, mert a bekerített hely nem egy lakás szerves tartozéka. Ilyenkor csakis a közterületnek nem minősülő egyéb helyre vonatkozó szabályok lesznek az irányadók.⁸³⁰ Végezetül a pénzügyőri intézkedésekkel összefüggésben közterületnek nem minősülő egyéb helyként azonosítja a belső szabályozó norma a magánszemélyek munkahelyeit is.⁸³¹

A rendőrségre vonatkozó ágazati törvény a magánlakásnak nem minősülő egyéb helyek esetén általános felhatalmazást ad a belépéshez.⁸³² Az Rtv.-hez fűzött miniszteri indokolás szerint a törvény „a rendőr intézkedési jogát a közönség számára nyitva álló helyeken lényegében nem korlátozza, az intézmény működése azonban csak indokolt esetben és a legszükségesebb mértékben korlátozható. A rendőr egyéb helyre belépését csak jogszabály korlátozhatja”.⁸³³

A NAV-törvény ilyen általános jellegű felhatalmazást nem biztosít. A pénzügyőrök számára csak szigorú szabályok mellett, célhoz kötötten teszi lehetővé a törvény a közterületnek nem minősülő egyéb helyen történő intézkedést.

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy más ágazati és eljárási jogszabályok egyéb esetekben is felhatalmazhatják a pénzügyőrt arra, hogy olyan területre belépjen, amely sem lakásnak, sem pedig közterületnek nem minősül. Példának okáért az adóellenőrzésekről (Air., Avhr.), a jövedéki ellenőrzésekről (Jöt.), a vámellenőrzésekről (Vámtv.), a fémkereskedelmi (Ftr.) és egyéb közigazgatási ellenőrzésekről (Ákr.), továbbá végrehajtási (Avt.) és büntetőeljárási cselekményekről (Be.) rendelkező jogszabályok is lehetőséget biztosíthatnak arra, hogy a pénzügyőr belépjen különböző közforgalom számára is nyitott helyekre, üzletekbe, üzemi egységekbe, valamint a gazdálkodók közforgalom elől

⁸²⁷ K.30552/2006/11. FB.

⁸²⁸ Bf.73/2013/15. FIT.

⁸²⁹ P.20601/2016/95. MTSZ.

⁸³⁰ Független Rendészeti Panasztestület (2011): i. m.

⁸³¹ 5016/2018/VEZ vezetői körlevél.

⁸³² „A rendőr a feladata ellátása során – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – beléphet a magánlakásnak nem minősülő egyéb helyre, és ott az intézmény rendjének lehetőség szerinti tiszteletben tartásával intézkedhet” (Rtv. 40. §).

⁸³³ Az Rtv. 39–40. §-ához fűzött részletes indokolás.

elzárt székhelyeire, telephelyeire és magánlakásnak nem minősülő egyéb helyiségekbe. A NAV tv.-ben szabályozott egyéb pénzügyőri intézkedés (megállítási) pedig azt is biztosítja, hogy a pénzügyőr a közutak mellett a közforgalom számára megnyitott egyéb területeken is (például parkolók, benzinkutak) megállíthasson személyeket, illetve járműveket.

Mindent összevetve, a közterületnek nem minősülő egyéb hely fogalma alá azok a helyiségek tartoznak, amelyek magánlakásként nem értelmezhetők, de a közterületekhez képest mindenképp szűkebb birtokjogi oltalom alatt állnak. A közterületnek (és magánlakásnak) nem minősülő egyéb helyen történő intézkedést szabályozó jogi tényállás azokra az esetekre biztosítja a hatósági fellépést, amikor erre speciálisan más anyagi és eljárási törvények alapján nincs lehetőség, de a szolgálati feladatok azt szükségessé teszik.

A NAV tv. szerint a pénzügyőr

1. bűncselekmény elkövetésének megakadályozása, megszakítása,
2. bűncselekmény miatt indult büntetőeljárás terheltjének elfogása, előállítás,
3. elővezetés végrehajtása,
4. egyéb törvényes okból szükséges előállítás, valamint
5. a vámhatóság hatáskörébe tartozó jogsértés felderítése céljából – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – közterületnek (és magánlakásnak) nem minősülő egyéb helyre beléphet, valamint az ott tartózkodók akarata ellenére vagy a birtokos távollétében is behatolhat. A szigorú és célhoz kötött szabályokra azért van szükség, mert az előbbieken hivatkozott eljárási és anyagi törvények ilyen mértékű jogkorlátozást általában nem engednek meg.

Az intézkedés kapcsán nevesített hatósági magatartásnak most is két formáját nevesíti a törvény: belépés és behatolás. Ezek értelmezésekor irányadónak tekinthetjük a magánlakásban történő intézkedésnél tárgyaltakat. Főszabályként elmondható, hogy a belépés és behatolás végrehajtásával kapcsolatos szabályok egyebekben is egyeznek a magánlakásnál leírtakkal. A pénzügyőr ugyanolyan feltételekkel léphet vagy hatolhat be a közterületnek (és magánlakásnak) nem minősülő egyéb helyre bűncselekmény elkövetésének megakadályozása, megszakítása, bűncselekmény miatt indult büntetőeljárás terheltjének elfogása, előállítás, a Be.-en vagy Szabs. tv.-en alapuló elővezetés végrehajtása, egyéb törvényes okból szükséges előállítás és a vámhatóság hatáskörébe tartozó jogsértés felderítése céljából is, mint a magánlakás esetében.

A feladat- és hatáskörrel rendelkező NAV-szerv vezetőjének döntése alapján történő behatolásra vonatkozólag ugyanakkor kiterjesztő rendelkezést alkalmaz a jogalkotó. A pénzügyőr jogosult ugyanis az érintett szerv vezetőjének döntése alapján közterületnek (és magánlakásnak) nem minősülő egyéb helyre akkor is behatolni, ha a birtokos nincs jelen. Ilyen esetekben ugyanakkor a behatolás – jegyzőkönyv felvétele mellett – kizárólag két fő hatósági tanú jelenlétében történhet.⁸³⁴

⁸³⁴ NAV tv. 36/G. § (2) bekezdés.

A közterületnek és magánlakásnak nem minősülő egyéb helyen történő intézkedés idejére, a távollévő birtokos értesítésére, a felmerülő vagyonvédelmi intézkedésekre és a magánlakás kapcsán tárgyalt egyéb végrehajtási és garanciális szabályokra (például videófelvétel-készítés, jegyzőkönyv) vonatkozó rendelkezések e helyütt is irányadók, ezek ismétlésére nincs szükség.

Jogszerűtlenségi ismérvek. A törvényi feltételek hiányában a közterületnek és magánlakásnak nem minősülő egyéb helyre történő behatolás a magánlakás kapcsán tárgyaltakhoz hasonlóan úgyszintén jogellenes intézkedést eredményez. A jogsérelem tekintetében nincs jelentősége annak sem, hogy az érintett terület birtokosa nem természetes személy (például cég). A birtok ugyanis nem csupán tényleges állapot, hanem alanyi jog, amely alapján a birtokos – mint jogosult – jogi értelemben vett uralmat gyakorolhat. Természetesnek tekinthető ezért, hogy a jogi személyek és a cselekvőképtelenek is lehetnek birtokosok.⁸³⁵ Ezáltal a birtokot érintő jogellenes külső hatások a jogi személyek birtokosi jogát is sérthetik.

A NAV tv. vonatkozó rendelkezése főszabály szerint lehetőséget biztosít arra, hogy a pénzügyőr a NAV feladat- és hatáskörrel rendelkező szerve vezetőjének döntése alapján a közterületnek (és magánlakásnak) nem minősülő egyéb helyre akkor is behatoljon, ha a birtokos nincs jelen. Ez a rendelkezés ugyanakkor nem alkalmazható azokban az esetekben, amikor ilyen hatósági döntés birtokában a pénzügyőr a székhelyként illetve telephelyként is használt magánlakásba kíván belépni. Ha tehát a gazdálkodó székhelye, illetve telephelye egyúttal magánlakásnak is minősül, akkor a NAV-szerv vezetőjének döntése alapján történő behatolás esetén a magánlakásban való intézkedésre vonatkozó szabályok szerint kell eljárni.⁸³⁶

A helyszín biztosítása

A rendészeti jogalkalmazás körében a helyszínbiztosításnak mint hatósági tevékenységnek több szempontból is jelentősége lehet. Az általunk vizsgált rendészeti intézkedések jogi fogalma szerint a helyszínbiztosítás olyan „szolgálati tevékenység, amelyet a pénzügyőr bűncselekmény, szabálysértés, illetve baleset helyszínén a szemle előtt, annak során, szükség esetén azt követően a helyszín őrzésére és lezárására, a nyomok és anyagmaradványok biztosítására fogatosít”.⁸³⁷ Kriminálisztikai értelemben ugyanakkor a helyszínbiztosítás a helyszín változatlan állapotban történő megőrzésére irányuló tevékenység, amely azonban nem pusztán őrzési, megóvási feladat, sokkal inkább egy aktív tevékenység.⁸³⁸

⁸³⁵ Vékás–Gárdos (2018): i. m.

⁸³⁶ 20/2018. (XII. 21.) PM rend. 27. § (2) bekezdés.

⁸³⁷ 20/2018. (XII. 21.) PM rend. 2. § e) pont.

⁸³⁸ Christián László (szerk.): *Személy- és vagyonvédelem*. Budapest, Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, 2014.

Aktív alany. A helyszín biztosításának aktív alanya lehet minden pénzügyőr, aki önállóan vagy képzett pénzügyőr irányítása mellett intézkedni jogosult.

Passzív alany. Az intézkedés passzív alanya általános, lévén, hogy bűncselekmény, szabálysértés vagy baleset részese bárki lehet. Az intézkedés továbbá nemcsak azt érintheti, aki jogsértés vagy baleset érintettje, hanem azt is, aki ezek helyszínén objektíve képes változást előidézni.

Alanyi jog. Az intézkedés a passzív alanyok több alapjogát és ezek részjogosítványait érintheti. A helyszín biztosítása során a pénzügyőr elsősorban az érintettek szabad akaratának megfelelő, minden kényszertől mentes cselekvési szabadságát korlátozhatja. Ebbe természetesen beletartozik a cselekvési szabadság egyes részjogosítványainak, így például a mozgás és a helyváltoztatás szabadságához fűződő jogok korlátozása is. A helyszín biztosítása, a helyszín állapotának megőrzése ezzel együtt magában rejti a tulajdonjog korlátozásának lehetőségét is. Az intézkedés során egyes dolgok mozgatásának, elvitelének megakadályozása érintheti a birtoklás, használat vagy rendelkezés jogát.

A tulajdonjog valamely tartalmi elemének az elérni kívánt céllal arányos módon való korlátozása valamilyen kiemelt közérdek miatt alkotmányosnak tekinthető,⁸³⁹ márpedig a nyomozás eredményességéhez, az igazságszolgáltatás elősegítéséhez fűződő érdek épp ilyennek minősül. Ezáltal a jogszerű intézkedés aránytalan jogkorlátozást a tulajdonjogot érintően sem eredményez.

Intézkedés célja. A helyszínbiztosítási intézkedés célja a hatékony rendészeti, büntfelderítő és igazságszolgáltatási tevékenység eredményességének biztosítása azáltal, hogy a bűncselekmények, szabálysértések, valamint balesetek helyszínének jogosulatlan megváltoztatását akadályozza meg. A nyomozások eredményessége, a jogkövetkezmények érvényesítése szempontjából kiemelt érdek fűződik a szabálysértés, illetőleg a bűncselekmény helyszínének biztosításához. A helyszín állapotának megőrzése az eljárást megalapozó tények és körülmények megállapítása, valamint a bizonyítás szempontjából különleges fontosságú. A helyszínek jogosulatlan megváltoztatásával fennáll annak veszélye, hogy a megtörtént események rekonstruálását, az érintett személyek felelősségének megállapítását biztosító bizonyítékok semmisülnének meg vagy tűnnének el.

Másodsorban – különösen a balesetek helyszínén – a pénzügyőri helyszínbiztosítás célja a személy- és vagyonbiztonság megóvása.

Jogszerűségi ismérvek. A pénzügyőr szolgálati feladatainak ellátása során helyszínbiztosítás céljából jogosult megtiltani, illetve megakadályozni, hogy

1. a NAV hatáskörébe tartozó bűncselekmény,
2. a NAV hatáskörébe tartozó szabálysértés,
3. más hatóság hatáskörébe tartozó bűncselekmény vagy
4. más hatóság hatáskörébe tartozó szabálysértés, továbbá

⁸³⁹ Árvai (2013): i. m.

5. baleset helyszínét megváltoztassák. A helyszínbiztosítás végrehajtására a jogszabály szerint a területi szerv vezetője legalább két főből álló – rendszeresített kényszerítő eszközökkel felszerelt – pénzügyőr járőrpárt köteles kiállítani.⁸⁴⁰

A helyszín biztosítása összetett intézkedési forma, amely több, a pénzügyőri intézkedések részletszabályairól szóló rendeleti norma által részletesen szabályozott résztevékenységből áll össze. A helyszín biztosításhoz tartozó komplex hatósági cselekvés főbb területei:

1. élet- és egészségvédelmi tevékenység;
2. bűnüldözési tevékenység;
3. állapotmegőrzési tevékenység;
4. adatrögzítési tevékenység;
5. jelentési tevékenység.⁸⁴¹

Élet- és vagyonvédelmi tevékenység. A pénzügyőr köteles az élet- és vagyonvédelmi tevékenysége keretében az általa biztosított helyszínen elsősegélyben részesíteni vagy részesíttetni azokat, akik az esemény során megsérültek, vagy más okból segítségre szorulnak. Az elsősegély mellett sérülés esetén a pénzügyőr minden esetben köteles gondoskodni a mentőszolgálat értesítéséről is. A balesetek helyszínén a pénzügyőrnek lehetőségei szerint gondoskodnia kell továbbá a kárelhárításról is.

Bűnüldözési tevékenység. A pénzügyőr a szándékos bűncselekmény elkövetésén tetten ért személyt köteles elfogni. Az elkövető elmenekülése és a nyomon üldözés lehetősége esetén pedig az üldözést meg kell kezdenie.

Állapotmegőrzési tevékenység. A helyszín állapotának megőrzése érdekében a pénzügyőr a helyszínt körülhatárolja (például bójákkal, szalaggal). Megállapítja, megfigyeli, hogy megváltoztatták-e a helyszínt, és ha igen, akkor az miben változott, kik és miért okozták a változást. A helyszínen történt eseményben érintett személyeket visszatartja, az illetékteleneket pedig eltávolítja a helyszínről.

Adatrögzítési tevékenység. Személyi sérülés esetén a pénzügyőr feljegyzi a sérültet elszállító mentő gépkocsirendszámát, légi jármű lajstromát, valamint a sérült beszállításának helyét. A helyszínen lévő tanúk adatait rögzíti; baleset helyszínén pedig elvégzi a tanúkutatást.

Jelentési tevékenység. A NAV hatáskörébe tartozó eseményt a pénzügyőr azonnal jelenti szóban felettesének, szolgálati előljárójának. Amennyiben az intézkedést megalapozó esemény vizsgálata nem a NAV hatáskörébe tartozik, akkor az intézkedő az esemény helye szerint illetékes NAV-szervnél működő ügyeleti szolgálat ügyeletesének tesz szóbeli jelentést. Az eljárni jogosult szerv, hatóság helyszínre érkező egysége vezetőjének a pénzügyőr szintén köteles jelentést tenni. A helyszínről való bevonulás után a helyszínbiztosítást végző pénzügyőr írásbeli jelentést tesz arról, hogy kiknek a felhívására, utasítására érkezett a helyszínre, kiket talált a helyszínen, milyen nyomokat

⁸⁴⁰ 20/2018. (XII. 21.) PM rend. 31. §.

⁸⁴¹ 20/2018. (XII. 21.) PM rend. 31. §.

és anyagmaradványokat biztosított, milyen egyéb intézkedést tett, valamint hogy megváltoztatta-e bárki a helyszínt, és ha igen, akkor ki, milyen okból. Amennyiben az intézkedés alapjául szolgáló esemény vizsgálata nem annak a szervezeti egységnek a feladatkörébe tartozik, ahol az intézkedő pénzügyőr szolgál, akkor az írásos jelentés egy példányát a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező NAV-szervhez, illetve a rendőrséghez haladéktalanul továbbítani kell.

Az intézkedés helyszíne minden esetben speciális: bűncselekmény, szabálysértés vagy baleset helyszíne. A kriminalisztika tudományának meghatározása szerint helyszínnnek minősül mindaz a hely, ahol az adott ügy feltárása szempontjából jelentős esemény (cselekmény) zajlott le.⁸⁴² A helyszín tehát egy olyan terület, amelynek sajátosságait a rajta található személyi és dologi entitások adják. Mindebből okszerűen következik, hogy a helyszínen lévő személyek távozása éppúgy a helyszín megváltoztatásának tekinthető, mint bármilyen tárgyi bizonyítási eszköz eltüntetése. A helyszínről távozni próbáló személyek feltartóztatása tehát a helyszínbiztosítási intézkedés keretében jogszerűnek tekinthető. Az intézkedés lényegéből származik továbbá az illetéktelen személyek eltávolítása is. Hiszen az intézkedés célja éppen annak a megakadályozása, hogy az események helyszínén bárki változást idézhessen elő. Nem törvényszerű, hogy a változást szándékos magatartás idézi elő. Az illetéktelen személyek akár gondatlan magatartásuk révén is megváltoztathatják a helyszínt, például azzal, hogy új, az ügy szempontjából irreleváns nyomokat képeznek (például lábnyom, ujjnyom, DNS), vagy éppen fontos bűnjeleket semmisítenek meg (például eltapossák a lábnyomokat, elkenik az ujjnyomokat). Az illetéktelen személyek alatt ezért nemcsak a civil állampolgárokat, hanem akár a hatóság azon tagjait is érteni lehet, akiknek a helyszínen nincs konkrét szolgálati feladata.

A helyszínbiztosítással érintett terület különleges jogi helyzete más tekintetben is megragadható. A balesetekkel összefüggő helyszínbiztosítás kapcsán különösen, de más esetekben is jelentősége lehet annak a jogi természetű körülménynek, hogy a helyszínbiztosítással érintett közterületen miként érvényesülnek a közúti közlekedésre vonatkozó rendelkezések. A korábbiakban már utaltunk rá, hogy a hatóság által lezárt területek ideiglenesen elveszítik közterületi jellegüket,⁸⁴³ ennél fogva a közlekedési szabályok kapcsán felmerült kérdésre adott válasz az, hogy a helyszínbiztosítással érintett területen a KRESZ szabályai nem érvényesek. A bírói gyakorlat szerint ennek oka, hogy a hatóság által biztosított helyszínek minden esetben forgalom elől elzárt területnek minősülnek, a KRESZ rendelkezései pedig csak a közutakon és a közforgalom elől el nem zárt területeken hatályosak. Amennyiben ez nem így lenne, akkor egy balesetnél a közreműködő gépkocsi vezetője – ideértve azt a mentőautót is, amelyik megkülönböztető jelzés használata nélkül közlekedik –, ha a tiltó rendelkezéseket (például megállni tilos) figyelmen kívül hagyja, úgy szabálysértést követne el. Ez pedig „nyilvánvalóan

⁸⁴² Lakatos János (szerk.): *Kriminalisztikai alapismeretek*. Budapest, Rendőrtisztai Főiskola, 2005.

⁸⁴³ P.26333/2007/21. FB.

életszerűtlen helyzetet teremtené, és ellentétes a jogszabály céljaival is” – fogalmaz a Pécsi Törvényszék egy korábbi ítéletének indokolásában.⁸⁴⁴

Az intézkedéssel érintett terület mellett a helyszínbiztosító hatósági tevékenység is különlegesnek tekinthető. Mindenekelőtt hangsúlyozandó, hogy a nyomozás eredményességének, a jogkövetkezmények érvényesítésének elősegítése olyan társadalmi érdek, amelyet más alapjogok érvényesülése megelőzhet. Ezért a törvény diszpozitív jelleggel határozza meg a helyszín biztosítására vonatkozó szabályokat. A pénzügyőr az intézkedés során megakadályozhatja a helyszín megváltoztatását, de bizonyos körülmények között el is tekinthet attól. A jogalkotó nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy az intézkedés helyszínét jogszerűen megváltoztassák. Ilyen esetben mindössze azt határozza meg az intézkedő részére, hogy a változás tényét megfigyelje, megállapítsa és feljegyezze. „Az élethez való jog és az emberi méltósághoz való jog a legalapvetőbb emberi jogok”,⁸⁴⁵ következésképp ezek védelme megelőzi a bűnüldözéshez fűződő társadalmi érdek biztosítását. Ezért különösen azokban az esetekben, amikor az élet vagy testi épség, egészség védelme ezt szükségessé teszi, a pénzügyőr a helyszín állapotának fenntartásától – akár a fellelhető nyomok esetleges megsemmisülésének terhére is – eltekinthet (például a mentőszolgálat vagy a katasztrófavédelem munkatársait beengedi a helyszínre).

Szükséges esetben ugyanakkor a helyszínbiztosítás célja kikényszeríthető. A törvényalkotó különleges jogi védelemben részesíti a hatóság helyszínbiztosítási tevékenységét.

2017 előtt a szabálysértési törvény általános jelleggel büntetni rendelt minden olyan magatartást, amely a jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenséget fejezett ki. A korábbi szabálysértési tényállás megfogalmazása szerint: „Aki a rendvédelmi szerv vagy a vámszerv hivatásos állományú tagja jogszerű intézkedésének nem engedelmeskedik, szabálysértést követ el.” Az AB azonban úgy ítélte meg, hogy ez a megfogalmazás nem felel meg a normavilágosság követelményeinek, és a tényállás elemeit részletesebben és konkrétabban kell megfogalmazni. Az alkotmánybírák indokolása szerint:

„az elkövetési magatartás megfogalmazása a védett jogtárgy szerinti jogalkotói célhoz mérten túlzottan tág kereteket biztosít a jogalkalmazás számára azzal, hogy az engedetlen magatartásokat túl széles körben engedi szankcionálni. A rendvédelmi szerv vagy vámszerv intézkedésével összefüggésben tanúsított engedetlen magatartások ugyanis nem feltétlenül, nem minden esetben irányulnak a rendészeti igazgatás rendje, illetőleg a jogszerű intézkedések végrehajtása ellen. [...] A tényállás hatályos szövege azáltal, hogy az engedetlen magatartásokkal szemben parttalanul helyezi kilátásba szabálysértési szankció alkalmazását, és nem követeli meg a jogalkalmazótól, hogy azok védett jogtárggyal ellentétes jellegét értékelje, teret enged a szubjektív jogalkalmazói értelmezésnek.”⁸⁴⁶

⁸⁴⁴ B.68/2011/10. PTSZ.

⁸⁴⁵ 23/1990. (X. 31.) ABH.

⁸⁴⁶ 31/2015. (XI. 18.) ABH.

Az AB idézett döntésére hivatkozva a jogalkotó 2017. január 1-jétől hatályon kívül helyezte a *jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség* tényállását, s egyúttal törvénybe iktatta a *helyszín biztosításával kapcsolatos szabálysértés* tényállását.⁸⁴⁷

A jelenleg is hatályos szabálysértési tényállás büntetni rendeli azoknak a személyeknek a magatartását, akik a rendőr vagy a pénzügyőr helyszínbiztosításra irányuló jogszerű intézkedésének, illetve a helyszín elhagyására vagy az ott tartózkodásra vonatkozó jogszerű utasításának nem tesznek eleget.⁸⁴⁸ Tényállásszerű az érintett személy magatartása, ha nem tesz eleget a távozásra irányuló felszólításnak; az engedelmességet megtagadva nem marad a helyszínen, ahol a maradásra kötelezték; a tiltás ellenére bemegy a lezárt, körülhatárolt területre, és jogosulatlanul ott tartózkodik; nem tesz eleget a hatóság felszólításának, hogy ne fényképezzen, ne keltsen zajt, és tartózkodjon minden olyan tevékenységtől, amely gátolja a helyszíni eljárást, illetve amelynek abbahagyására felszólítást kapott; illetve nem tesz eleget a felszólításnak, hogy őrizze meg a helyszín épségét, vagyis összejáráskálja a helyszínt, megfogja, elveszi vagy áthelyezi a helyszínen lévő tárgyakat.⁸⁴⁹

Az intézkedés kapcsán végzett tevékenységgel összefüggésben kiemelendő továbbá, hogy a helyszínbiztosítás önálló intézkedésként alkalmazható, függetlenül az egy időben bevezetett eljárási cselekményektől is (például szemle). A pénzügyőr jogosult a helyszín biztosítására a szemle megkezdése előtt, alatt és szükség esetén még azután is, hogy a szemle befejeződött.⁸⁵⁰

Főszabály szerint a más hatóság hatáskörébe tartozó bűncselekmény, szabálysértés vagy baleset helyszínén a pénzügyőr intézkedési jogosultsága kizárólag a rendőrség tagjának a helyszínre érkezéséig tart.⁸⁵¹ Az intézkedés részletszabályairól szóló rendeleti norma ugyanakkor előírja, hogy a baleset helyszínén a pénzügyőr a rendőrség kitérkezését követően is segítheti a rendőrhatalom munkáját, így az intézkedési jog a rendőr jelenléte mellett is gyakorolható.⁸⁵²

A helyszínbiztosítási tevékenységek kapcsán jegyezzük meg azt is, hogy a korábban említett jelentési tevékenység körében a helyszínbiztosító pénzügyőrnek – egyéb jogi körülmény nélkül – a helyszínen nincs jegyzőkönyvfelvételi kötelezettsége. Az intézkedő a helyszínen kizárólag szóbeli jelentést köteles tenni, illetve a szolgálati helyére történő visszaérkezést követően a jogszabályban meghatározott adattartalommal írásbeli jelentést kell készítenie.

⁸⁴⁷ A 2016. évi CXVI. törvény 85. §-ához fűzött részletes indokolás.

⁸⁴⁸ „Aki közveszély, baleset, bűncselekmény, szabálysértés vagy közigazgatási hatósági eljárás hatálya alá tartozó szabályszegés helyszínén a rendőr vagy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagjának helyszín biztosítására vonatkozó jogszerű intézkedésének, illetve a helyszín elhagyására vagy az ott tartózkodására vonatkozó jogszerű utasításának nem tesz eleget, szabálysértést követ el.” (Szabs. tv. 216. §).

⁸⁴⁹ Cserép–Fábián–Rózsás (2018): i. m.

⁸⁵⁰ 20/2018. (XII. 28.) PM rend. 2. § e) pont.

⁸⁵¹ NAV tv. 36/I. (2) bekezdés.

⁸⁵² 20/2018. (XII. 28.) PM rend. 32. §.

Végezetül a fogalmi tisztázások érdekében megjegyzendő, hogy a helyszín biztosítása nem azonos a helyszíneléssel. A helyszínelés ugyanis külön szakképesítés birtokában végzett tevékenység, amely során a helyszínelő a nyomok, anyagmaradványok felkutatásával, rögzítésével különböző verziók felállítását kezdeményezi, illetve a meglévőket alátámasztja vagy cáfolja.⁸⁵³ A helyszínbiztosítás ezzel szemben általános rendészeti tevékenység. A helyszín biztosítását szolgáló intézkedést ugyanis az adott rendészeti szerv által kötelezően alkalmazott jogszabályok határozzák meg. Következésképp a helyszínbiztosítás alapszintű ellátása minden intézkedésre jogosult egyenruhástól elvárható függetlenül attól, hogy az a munkaköri leírásában külön meg van-e jelölve, vagy sem.⁸⁵⁴

Jogszerűtlenségi ismérvek. A jogszerűtlenségi ismérvek körében ez alkalommal is az intézkedés törvényi feltételeinek hiányával kapcsolatban szükséges először szólni. A helyszínbiztosítás intézménye speciális eljárási cselekményhez (bűncselekmény, szabálysértés, baleset) kapcsolódó rendészeti intézkedés, amelyet a törvény és a rendeleti norma szabályoz. Olyan esetekben, amikor az adott esemény során egyértelműen nem állapítható meg szabálysértés vagy bűncselekmény elkövetése, nem állnak fenn a helyszínbiztosítás végrehajtásának törvényi feltételei, így az intézkedés nem hajtható végre.⁸⁵⁵

Fontos azonban kiemelni, hogy ha viszont a törvényi feltételek fennállnak, úgy a hatóság nem háríthatja át a helyszín megőrzésével kapcsolatos feladatokat más személyre. Jogsértőnek minősül például, ha a hatóság tagja a helyszínen lévő állampolgárt kötelezi arra, hogy a szemle megkezdéséig gondoskodjék a helyszín eredeti állapotban való megőrzéséről, majd magára hagyja az érintett személyt.⁸⁵⁶

A kialakult gyakorlat szerint a bűncselekmény helyszínének – lehetőségekhez mért – legpontosabb lokalizálása, körülzárása, illetve a helyszín megváltoztatására irányuló cselekmények megakadályozása a helyszínbiztosítás végrehajtásának minimum-feltétele. A helyszín biztosítására irányuló intézkedés tehát nemcsak jogokat teremt, hanem kötelezettségeket is ró a hatóságra. Azokban az esetekben, amikor a bűncselekmény helyszínét nem megfelelő módon biztosítják, illetve amikor a területet hosszabb időn keresztül nem zárják le, s ezzel akadályát képezik a későbbi eljárás eredményes lefolytatásának, a cselekmény sértettjének alapjoga – elsősorban a tisztességes eljáráshoz való jog – súlyos fokban sérülhet.⁸⁵⁷

Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy a helyszínbiztosítás elmulasztása, illetve az intézkedés idő előtt történő felfüggesztése a hatóságnak felróható magatartást eredményezhet, s az ebből eredő károk tekintetében (például a helyszínt idő előtt hagyta el

⁸⁵³ Gárdonyi Gergely: CSI Magyarország – tények és távlatok a hazai bűnügyi helyszínelésben. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Quo vadis rendvédelem? Szabadságjogok, társadalmi kötelezettségek és a biztonság” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztálya, 2010. 103–110.

⁸⁵⁴ Mfv. 10516/2017/4. Kúria.

⁸⁵⁵ P.24882/2010/5. FB.

⁸⁵⁶ Vö.: 29000-105/375/2009 RP. ORFK.

⁸⁵⁷ Juhász (2012): i. m.

a hatóság, és ebből újabb baleset származott) az intézkedésre kötelezett rendészeti szerv polgári jogi teherviselésre kötelezhető.⁸⁵⁸

Egyéb pénzügyőri intézkedések

Miként arra a NAV tv. alfejezetének címe is egyértelműen utal, az egyéb pénzügyőri intézkedések körében összesen öt, egymástól teljesen eltérő funkciót betöltő intézkedési forma szabályait alkották meg. „Az egyéb pénzügyőri intézkedések között azok az intézkedési jogosultságok kerültek szabályozásra, amelyek a hatályos NAV tv.-ben is megtalálhatók, de nem azonosíthatók valamely, egyébként a rendőrségre irányadóan az Rtv.-ben is szabályozott intézkedéssel” – áll az törvényalkotó indokolásában.⁸⁵⁹

A törvény tehát az egyéb pénzügyőri intézkedéseken belül külön szerkezeti egységeket az egyes intézkedési formákra nem alkot. Mindazonáltal a hatályos törvényt szöveg kialakítása alkalmával a jogalkotó indokolásában maga is felcímkézte azokat. Alapul véve a törvényi indokolásban alkalmazott megnevezéseket, illetve figyelemmel az intézkedések jogi tényállásának tartalmára, az egyéb pénzügyőri intézkedések egyes formáira az elkövetkezők során az alábbiak szerint fogunk hivatkozni:

1. megállítás,
2. beszállításra kötelezés,
3. halaszthatatlan lefoglalás,
4. tartozásvizsgálat és ingófoglalás,
5. mintavétel és orvosi vizsgálat elrendelése.⁸⁶⁰

Megállítás

Aktív alany. A járművek, személyek megállítására minden pénzügyőr jogosult, aki önállóan vagy képzett pénzügyőr felügyelete mellett intézkedhet.

Passzív alany. Az intézkedéssel érintett személy bárki lehet, tekintve, hogy a megállítás nemcsak járművezetőkre, hanem gyalogosan közlekedő személyekre is vonatkozhat.

Alanyi jog. Az intézkedés közvetlenül a közlekedés szabadságát korlátozza. Az AB korábbi határozatában megállapította: „A szabad mozgáshoz való jog a helyváltoztatáshoz való jog szabadságát jelenti. A magyar Alkotmány a közlekedés szabadságát külön nem nevesíti, de a szabad mozgáshoz való jog magában foglalja a járművön vagy járművel és anélkül való helyváltoztatás, a közlekedés szabadságát is.”⁸⁶¹ A szabad mozgáshoz való jog, s ilyen módon a közlekedés szabadsága ugyanakkor nem fogható fel korlátozhatatlan

⁸⁵⁸ Pf.20144/2017/4. GYIT.

⁸⁵⁹ A 2014. évi LXXIV. tv. 342. §-ához fűzött részletes indokolás.

⁸⁶⁰ NAV tv. 36/J–N. §.

⁸⁶¹ 60/1993. (XI. 29.) ABH.

jogosultságként. A jogalkotó kellő indokok alapján meghatározhatja azokat a szabályokat, amelyek a közlekedésben részt vevőkre vonatkoznak;⁸⁶² azzal, hogy a közlekedés szabadságát közvetlenül és elsődlegesen korlátozó rendelkezéseket törvényi szintű normában kell megfogalmazni [3/1998. (II. 11.) ABH]. A közlekedés szabadságának a pénzügyőri szolgálati feladatok érdekében, a NAV tv.-ben meghatározott módon történő korlátozása tehát alkotmányosnak tekinthető.

Intézkedés célja. Az intézkedés célját absztrakt módon határozza meg a jogalkotó. A megállítási jogszerű alkalmazása ugyanis bármilyen pénzügyőri munkakörben ellátott szolgálati feladat kapcsán lehetséges.

Korábban a NAV-törvény kizárólag a szállítás alatt lévő áruk, jövedéki termékek biztosítására alkalmazott záruk, jelek megléte, a közösségi és a harmadik országból érkező áruk vámkezelésének megtörténte és a szállítás alatt lévő jövedéki termékek, adótárgyak, áruk származásának ellenőrzése céljából biztosított lehetőséget a járművek, személyek megállítására.⁸⁶³ A hatóság folyamatosan bővülő feladatköre és az élethelyzetek sokszínűsége ugyanakkor szélesebb felhatalmazás biztosítását tette szükségessé. A NAV 2020-as hatásköri jegyzékében már mintegy 1167 különféle feladatkör szerepelt. Ezen feladatok egy része jellegénél fogva megköveteli a közúti közlekedés résztvevőinek megállítását. A vámokkal és jövedékkel összefüggő feladatok mellett a járművek és személyek megállítását indokolhatják bűnügyi, szabálysértési, adóellenőrzési, egyéb közigazgatási és rendészeti feladatok is.

Jogszerűségi ismérvek. Az intézkedés alkalmazására két helyszínen biztosít lehetőséget a törvény: 1. közutakon és 2. közforgalom számára megnyitott területeken.

Az enciklopédikus meghatározás szerint a közút „a közforgalom lebonyolítására szolgáló közlekedési út”.⁸⁶⁴ A közút jellegzetessége részben tulajdonjogi természetű, minthogy az a „magántulajdonban nem lévő utakat” jelenti.⁸⁶⁵ A klasszikus szakirodalmi meghatározásokkal egybevágó fogalmat használ a KRESZ is, amely szerint a közút „a gyalogosok és a közúti járművek közlekedésére szolgáló közterület”.⁸⁶⁶ A közút tehát a közterületnek az a része, amely a közúti járművek, egyéb közúti közlekedési eszközök, valamint a gyalogosok közlekedésére szolgál.

A közforgalom számára megnyitott terület ezzel szemben olyan magántulajdonban álló, de közforgalom számára önkéntes tulajdonosi elhatározás alapján megnyitott nyilvános tér, amely jellegénél fogva akár a közterülethez hasonló szereppel is rendelkezhet, amikor a terület a polgárok mindennapi életének részeként általános használatban van,

⁸⁶² 1538/B/1996. ABH.

⁸⁶³ A NAV tv. 36. § (1) bekezdés a) pontjának közlőnyállapota.

⁸⁶⁴ Balla Antal (szerk.): *Uj idők lexikona*. XV–XVI. kötet. Budapest, Singer és Wolfner Irodalmi Intézet, 1939. 4023.

⁸⁶⁵ Révay Mór János (szerk.): *Révai nagy lexikona*. XII. kötet. Budapest, Révai Testvérek Irodalmi Intézet, 1915. 252.

⁸⁶⁶ KRESZ, I. függelék.

és olyan közfunkciókat tölt be, amelyek tradicionálisan az államhoz köthetők (például utak, hidak, járdák, utcák, terek, parkok, piacterek, parkolók, vásárcsarnokok).⁸⁶⁷

Az intézkedés lényege szerint ezeken a helyszíneken a pénzügyőr személyeket és járműveket állíthat meg a szolgálati feladatok ellátása érdekében. Az elmúlt évek adatai azt mutatják, hogy a pénzügyőri intézkedések jelentős része – azoknak több mint a fele – a közúton, autópályán és közterületeken végzett ellenőrzésekhez kötődik. Az állampolgárok megállítását a legtöbb esetben az alábbi hatósági tevékenységek valamelyike indokolja: bűncselekmény, illetve szabálysértés elkövetésének gyanúja, jövedéki ellenőrzés, EKAER-ellenőrzés, a közúti közlekedésről szóló törvény alapján végrehajtott közúti ellenőrzés.

Az intézkedés azonban semmiképp nem keverendő össze a felsorolt eljárási aktusokkal. Hangsúlyozandó, hogy a pénzügyőri intézkedés kizárólag a személyek és járművek megállítását legalizálja, azzal, hogy lehetővé teszi a szabad mozgáshoz való alapvető jog korlátozását. A megállítás mint pénzügyőri intézkedés tehát egyfajta előzmény jellegű hatósági aktus, amelynek rendeltetése a további intézkedések (például csomag és gépjármű átvizsgálása) vagy eljárási cselekmények végrehajtásának lehetővé tétele. A megállítást követő hatósági intézkedések – így különösen igazoltatás, a járművek és csomagok átvizsgálása –, illetve a különböző eljárási cselekmények alkalmazására azonban a pénzügyőr csak az ezekre vonatkozó szabályok előírásai szerint lesz jogosult.

Az intézkedéssel érintett alanyi kör a közúti közlekedésben részt vevő vagy közforgalom számára nyitott helyen közlekedő gyalogosok és járművek vezetői. A közúti jármű fogalmát a KRESZ részletesen meghatározza:

„közúti szállító- vagy vontatóeszköz, ideértve az önjáró vagy vontatott munkagépet is. A mozgáskorlátozottak közlekedésére szolgáló, emberi erővel tolt vagy hajtott kerekesszék és a gépi meghajtású kerekesszék – ha sík úton önerejéből 10 km/óra sebességnél gyorsabban haladni nem képes –, továbbá a gyermekkocsi és talicska azonban nem minősül járműnek. Az ilyen eszközökkel közlekedő személyek gyalogosnak minősülnek.”⁸⁶⁸

A jármű és személy (gyalogos) kifejezések használatával a törvényalkotó nem hagy kétséget afelől, hogy a megállítás a közúti közlekedés minden résztvevőjével szemben alkalmazható.

Az intézkedés szempontjából sajátos helyzetben vannak a parkoló járművek, amelyek tényleges mozgás híján *de facto* nem állíthatók meg. A közutakon, közforgalom számára nyitva álló helyeken parkoló járművek elindulásának megakadályozása viszont az intézkedés keretében úgyszintén jogszerűnek tekinthető, miután „a gépjárművel történő parkolás, várakozás, mint nyugvó közlekedés, a közlekedés részét képezi”.⁸⁶⁹

A törvényalkotó a megállítás végrehajtásának szabályait illetően keretdiszpozíciót teremt, vagyis nem határozza meg külön a pénzügyőr számára a járművek és szemé-

⁸⁶⁷ 3057/2019. (III. 25.) ABH.

⁸⁶⁸ KRESZ, I. függelék.

⁸⁶⁹ 1068/B/2005. ABH.

lyek megállítására vonatkozó részletes szabályokat. E keretjogszabályi rendelkezést a KRESZ tölti ki tartalommal. A közúti közlekedés rendjéről szóló rendelet írja le pontosan a megállítás végrehajtása tekintetében irányadó magatartási formákat. A KRESZ a „rendőr jelzései” alfejezetben részletezi a forgalom irányítására, valamint a járművek megállítására vonatkozó szabályokat. Az alfejezet címétől eltérően a jogszabály az itt rögzített rendelkezéseket kiterjesztően értelmezi, és azok tartalmát a rendőrökön kívül irányadónak tekinti a szolgálatban lévő katonai forgalomszabályozó, a katasztrófavédelmi hatóság közúti ellenőre, a vám- és pénzügyőr, a tűzoltó, valamint a forgalmat ellenőrző közlekedési hatóság közúti ellenőre által adott jelzésekre is.⁸⁷⁰ A KRESZ pontosan meghatározza a megállításhoz szükséges szabályokat, amelyek ezáltal a pénzügyőri intézkedés végrehajtására is kötelezően vonatkoznak.

A pénzügyőr közúti és közterületi ellenőrzés keretében a járművek megállítását végezheti álló helyben (telepített ellenőrzési ponton, gyalogosan) és szolgálati gépjárműből egyaránt. A gyalogosan végzett ellenőrzés esetén a járművek megállítása a pénzügyőr karjának vagy fehér szegélyű piros tárcsának függőleges feltartásával, piros vagy fehér fény (például zseblámpa) körbeforgatásával, illetőleg síppal adott jelzéssel történik. A jogszabály mindezt kiegészíti azzal, hogy indokolt esetben az egyenruhás kinyújtott karjának maga felé intésével a sebesség növelésére, illetve kinyújtott karjának le és fel mozgatásával a sebesség csökkentésére adhat utasítást.

Menet közben (mozgásból végrehajtott megállítás) a pénzügyőr a megkülönböztető fényjelzést használó gépkocsiból (illetve motorról) ad jelzést, karjának, a fehér szegélyű piros tárcsának, piros vagy fehér fényű lámpának fel-le mozgatásával, illetőleg hangszórón vagy a megállásra felhívó szövegű felirattal.⁸⁷¹

A gyalogosok megállítására vonatkozó különös szabályt azonban sem a NAV tv., sem pedig a KRESZ nem tartalmaz. Ennek nyilvánvaló oka, hogy a gyalogosok megállítása – a járművekkel ellentétben – nem igényli mindenki számára egységes, jogi normában szabályozott jelrendszer kialakítását. A gyalogosok megállítása rendszerint verbális eszközökkel vagy a hatóság tagjának ráutaló magatartásával történik.

Ha jogi szabályok nem is, a gyalogosok megállítására és ellenőrzésére vonatkozólag is léteznek rendszerszakmai előírások, amelyek az intézkedés hatékonyságát és biztonságát hivatottak szolgálni.⁸⁷²

A megállítás sok esetben a további intézkedések végrehajtásának, ezzel pedig a szolgálati feladatok eredményes ellátásának az alapja. Az intézkedéshez tehát kiemelt hatósági érdek fűződik, így a megállítás szükség esetén kikényszeríthető. A megállítás kapcsán alkalmazható kényszernek különböző formái megjelenései ismertek.

Először is a törvényalkotó szankcionálni rendel minden olyan magatartást, amely a megállítás végrehajtásának megghiúsítására irányul. Már önmagában a megállásra

⁸⁷⁰ KRESZ 6. § (4) bekezdés.

⁸⁷¹ KRESZ 6. § (2) bekezdés.

⁸⁷² Vö.: Kelemen András: *A testi kényszer, elfogások realizálásának oktatásmódszertana*. Budapest, Rendőrtisztviselői Főiskola, 2011; Kocsis István – Rostás Tibor: *Rendőri önvédelem-közelharc*. Budapest, ORFK Oktatási és Kiképző Központ, 1996; Rivasz (2009): i. m.; Rostás (2008): i. m.

utasító jelzés figyelmen kívül hagyása is szabálysértést valósít meg. A KRESZ rendelkezései szerint ugyanis a közlekedés résztvevőinek a hatóság tagja által adott utasításoknak megfelelően kell eljárniuk, s az egyéb közúti jelzéseket és forgalmi szabályokat is csak annyiban kell irányadónak tekinteniük, amennyiben azok az intézkedő jelzéseivel nem ellentétesek.⁸⁷³ A megállásra vonatkozó jelzés figyelmen kívül hagyása a közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértésének minősül.⁸⁷⁴ Ebben az esetben tehát a megállítással összefüggő kényszerítés formailag szabálysértési szankcióval fenyegető joghátránnyként jelenik meg.

A NAV tv. továbbá lehetővé teszi, hogy a pénzügyőr külön a közúti járművek megállításának kikényszerítésére szolgáló kényszerítő eszközt – útzár telepítése és megállásra kényszerítés – alkalmazzon. A járművek megállítását szolgáló kényszerítő eszköz törvénybe iktatását a jogalkotó a következőkkel indokolta:

„A NAV hivatásos állományú tagjai a szolgálati feladataik ellátása során az elmúlt időszakban számos esetben szembesültek azzal, hogy a járművezetők, különösen a jövedéki terméket illegálisan szállítók a pénzügyőr testi épségét veszélyeztetve – őket elsodorva és továbbhajtva – vonták ki magukat a jogszerű intézkedés hatálya alól. Figyelemmel arra, hogy a jelenleg hatályos törvényi szabályozás alapján a pénzügyőr nem jogosult arra, hogy az ilyen járművet kövesse, illetve megállásra kényszerítse, a rendőrhatalóság értesítésének kötelezettsége jelentős idővesztéssel jár, ami nem egy esetben meghiúsítja a jogsértő személy kézre kerítését. A szolgálati feladatok eredményes ellátása indokolja a megállásra kényszerítés jogintézményének a NAV-törvénybe történő beépítését.”⁸⁷⁵

A törvénymódosító javaslat indokolása is rámutat arra, hogy a megállítás intézkedésével szembeszegülő magatartás sok esetben a pénzügyőr személyét is veszélyezteti. A törvényalkotó erre tekintettel nemcsak az intézkedést, hanem az intézkedő személyét is kiemelt jogi védelemben részesíti a megállítások alkalmával. A kialakult bírói gyakorlat szerint közúti veszélyeztetés és a hivatalos személy elleni erőszak bűnhalmazatban történő megállapításának van helye azokban az esetekben, amikor a gépjárművezető az őt megállásra felszólító jelzést figyelmen kívül hagyva járművével úgy megy az intézkedő felé, hogy az csak elugrással tudja elkerülni az ütközést.⁸⁷⁶

A járművezetők megállásra kényszerítése kapcsán tárgyaltak a gyalogosok esetében nem tekinthetők irányadónak. A megállásra vonatkozó felhívást követően ugyanis a gyalogos elmenekülése önmagában nem valósít meg szabálysértést. Mindazonáltal a menekülés ténye megfelelő okot szolgáltat a további intézkedés (például igazoltatás) alkalmazására. Törtetlen a joggyakorlat álláspontja abban a kérdésben, hogy az intézkedés alá vont személy elfutását követő igazoltatás jogszerű, és nem sérti a tisztességes eljárás-

⁸⁷³ KRESZ 6. § (2)–(3) bekezdés.

⁸⁷⁴ Szabs. tv. 224. § (1) bekezdés.

⁸⁷⁵ A 2011. CXLI. tv. 30–32. §-ához fűzött részletes indokolás.

⁸⁷⁶ BH1993. 590; BH1982. 357. Nem valószínű, hogy ugyanakkor közúti veszélyeztetéssel halmazatban hivatalos személy elleni erőszak, ha a motorkerékpár vezetője a megállásra utasító jelzést követően csökkenti a sebességét, de megállás nélkül kikerülő manőverbe kezd, és az intézkedő ruhájába akadva elsodorja őt [BH2019. 290].

hoz, valamint a személyes adatok védelméhez való jogot.⁸⁷⁷ Az igazoltatással szemben tanúsított jogszerűtlen ellenállás pedig a továbbiakban már kimerítheti a *személyazonosság igazolásával kapcsolatos köteleességek megszegése* szabálysértés tényállását is.⁸⁷⁸

Jogszerűtlenségi ismérvek. A NAV tv.-ben szabályozott megállítás kizárólag a közúti, illetve közforgalom számára nyitott helyen közlekedő járművek és gyalogosok közlekedési szabadságának korlátozására nyújt felhatalmazást. Nem alkalmazható a törvény e rendelkezése a vízi és vasúti közlekedésben részt vevőkre. A vasúti szerelvények ellenőrzés céljából történő megállítására alapvetően a vasúti közlekedési hatóság jogosult.⁸⁷⁹ A vámhatóság a vasúti közlekedés résztvevőit, illetve utasait az állomásokon, valamint menet közben ellenőrizheti.⁸⁸⁰ A vízi járművek megállítására pedig a vámhatóság ugyan jogosult, de arra külön jogszabály a benne foglaltak szerint ad felhatalmazást.⁸⁸¹

Beszállításra kötelezés

A pénzügyőri hivatás gyakorlója számára ez az intézkedési forma egyáltalán nem új keletű. Már a 19. században is léteztek olyan jogintézmények, amelyek a jelenlegi szabályozáshoz rendkívül hasonló célokat szolgáltak.⁸⁸²

Aktív alany. A beszállításra kötelezés alkalmazására minden pénzügyőr jogosult, aki önállóan vagy képzett pénzügyőr felügyelete mellett intézkedhet.

Passzív alany. Az intézkedés passzív alanya az a személy, akinek a birtokában olyan dolog található, amellyel összefüggésben felmerül a vám- és jövedéki jogszabályok vagy a NAV feladatát meghatározó egyéb jogszabályok megsértése, illetve annak gyanúja.

Alanyi jog. Az intézkedés elsősorban a passzív alany tulajdonjogát, azon belül is főként a használati jogot érinti. „A használati, a birtoklási és a rendelkezési jog a tulajdonjog tartalmát adó, a tulajdonjoghoz tartozó részjogosítványok, amelyek a dolog feletti hatalmat és a dolog élvezetét jelentik.”⁸⁸³ A tulajdonost alapesetben megilleti az úgynevezett *tulajdonosi triász* – birtoklás, használat és rendelkezés – halmaza,⁸⁸⁴ amely a birtokolt dolog szabad, kényszermentes használatát is magában foglalja. A beszállításra kötelezés a dolog használati jogát korlátozza annyiban, hogy annak további használatát az intézkedés és ellenőrzés végéig a hatóság tagja ideiglenesen korlátozza. A lefoglalással ellentétben ez az intézkedési forma a birtokjogot nem érinti, hiszen a beszállításra

⁸⁷⁷ Kondákor (2011): i. m.

⁸⁷⁸ Szabs. tv. 207. §.

⁸⁷⁹ A vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény 81. §.

⁸⁸⁰ NAV tv. 36/C. §; Vámtv. 119. §.

⁸⁸¹ A vízi közlekedésről szóló 2000. évi XLII. törvény; a vízi közlekedés rendjéről szóló 57/2011. (XI. 22.) NFM rendelet.

⁸⁸² 23327. sz. császári és királyi pénzügyminiszeri rendelvénnyel, 41. §. *Magyarországot Illető Ország-gostörvény- és Kormánylap*, 1. (1850), 30. 646–657.

⁸⁸³ 1265/H/1996. ABH.

⁸⁸⁴ Méhes Tamás: *Polgári jogi alapismeretek*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

maga a birtokos kötelezett, így az ellenőrzéssel érintett dolog még csak ki sem kerül a közvetlen felügyelete alól.

Az AB korábbi döntéseiben egyértelműen leszögezte, hogy a tulajdonjog és rész-jogosítványai korlátozásának elfogadható indoka lehet a korlátozás közérdekűsége.⁸⁸⁵ A törvénysértő cselekmények felderítése, illetve az elkövetők felelősségre vonása pedig olyan közérdeknek tekinthető, amely megalapozza a beszállításra kötelezéssel történő alapjog-korlátozás alkotmányosságát.

Intézkedés célja. Az intézkedés célja a vám- és jövedéki jogszabályok, valamint a NAV feladatkörét meghatározó egyéb jogsértések felderítését szolgáló ellenőrzés biztonságos végrehajtásának elősegítése. A beszállításra kötelezés – a megállításhoz hasonlóan – előzmény jellegű intézkedésnek tekinthető. Kifejezett célja ugyanis az, hogy a pénzügyőr az intézkedéssel érintett dolgokat olyan helyre juttassa, ahol azokkal összefüggésben a további intézkedések és eljárási cselekmények megfelelő módon és biztonságos körülmények között hajthatók végre.

Jogszerűségi ismérvek. A NAV tv. szerint az intézkedés jogszerű alkalmazásának feltétele kettős természetű. A jogszerűségi feltételek egy része 1. az ellenőrzött dologra, másik részük pedig 2. az ellenőrzés körülményeire vonatkozik.⁸⁸⁶

Az ellenőrzött dologra vonatkozó jogszerűségi feltételek, hogy a pénzügyőr az ellenőrzéssel érintett dolog kapcsán a vám- és jövedéki jogszabályok, illetve a NAV szerveinek feladatát meghatározó egyéb jogszabályok (például Btk., Szabs. tv.) megsértését

- észlelje vagy
- ilyen jogsértés gyanúját tapasztalja.

Az ellenőrzési körülményekre vonatkozó jogszerűségi feltételek pedig, hogy

- az ellenőrzés biztonságos és eredményes lefolytatásához az intézkedés helyszínén a feltételek nem adottak; vagy
- a helyszínen történő ellenőrzés mások személyi, illetve vagyonbiztonságát veszélyezteti.

A törvényes intézkedés konjunktív feltétele, hogy mind az ellenőrzött dologra, mind pedig az ellenőrzés körülményeire vonatkozó jogszerűségi feltételek közül legalább egynek egyidejűleg fenn kell állnia.

Az ellenőrzött dologra vonatkozó jogszerűségi feltételek – *jogsértés észlelése, jogsértés gyanúja* – értelmezéséhez ez alkalommal is a vonatkozó szakirodalom és a kialakult joggyakorlat nyújt segítséget.

Az észlelés nyelvtanilag a tapasztalás, konstatació szavakkal azonosítható.⁸⁸⁷ Jogsértés észleléséről beszélünk, ha a pénzügyőr felismeri a jogszabály által tilalmazott,

⁸⁸⁵ 64/1993. (XII. 22.) ABH.

⁸⁸⁶ NAV tv. 36/K. § (1) bekezdés.

⁸⁸⁷ Benkő Loránd (szerk.): *A magyar nyelv történeti-etimológiai szótára*. III. kötet. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1976; Kiss Gábor: *Szinonimák, rokon értelmű szavak adatbázisa*. Budapest, Tinta, 2008.

tényállásszerű magatartás egyes elemeit. A jogsértés észlelése tartalmilag kevesebb, mint a tettenérés. A jogsértés észlelése és a tettenérés abban különbözik egymástól, hogy ez utóbbi magában foglalja a jogsértés észlelését és ezzel együtt az elkövető elfogását, visszatartását, illetve nyomon üldözését is;⁸⁸⁸ előbbi viszont csak a jogellenesség állapotának realizálását jelenti, az elkövető személyére közvetve sem terjed ki.

Mindezekből okszerűen következik az is, hogy a jogsértés észlelése – ezáltal a beszállításra kötelezés alkalmazása – szempontjából nincs jelentősége annak, hogy a normasértő állapot az intézkedés alá vont vagy más személy magatartása eredményeként jött-e létre. Ha például az ellenőrzés során megtalált adózás alól elvont jövedéki terméket nem a gépjármű vezetője rejtette el, attól őt még kötelezni lehet arra, hogy a járművet a hatóság hivatali helyére beszállítsa.

A jogsértés gyanúja ezzel szemben akkor állapítható meg, ha megvannak azok a tényleges kiindulási pontok, amelyek alapján valószínűsíthetővé válik, hogy az ellenőrzés alá vont dolgot érintően jogsértés valósult meg. A gyanú tehát „a hatóság tudomására jutott objektív adatokból levont valószínűségi következtetés” arra nézve, hogy törvénytörést történt.⁸⁸⁹ A gyanú jogi fogalma kapcsán a törvényalkotó általában nem elégszik meg a pusztá sejtés szintjével, hanem minimális ténytudóságot követel meg,⁸⁹⁰ amely viszont még nem kell, hogy tettenérésben, illetve a jogsértés észlelésében konkretizálódjon.

A beszállításra kötelezés során az ellenőrzött dologra vonatkozó jogszerűségi feltétel teljesüléséhez tehát a pénzügyőrnek objektív szempontok alapján (például keresőkutya jelzése, bűnügyi információ, jármű-átalakítás nyomai) kell arra a következtetésre jutnia, hogy törvénytörést követhettek el a vizsgált dolgot érintően.

Az ellenőrzés körülményeire vonatkozó jogszerűségi feltételek tartalma – *az ellenőrzéshez szükséges feltételek hiánya, az ellenőrzés személy-, illetve vagyonbiztonságot veszélyeztető jellege* – szintén magyarázatra szorul.

Az ellenőrzéshez szükséges feltételek hiánya azt jelenti, hogy az intézkedés helyszínén a szakszerű és biztonságos ellenőrzés végrehajtását objektív körülmények zárják ki. Nem tekinthetők adottnak a biztonságos és eredményes ellenőrzéshez szükséges feltételek különösen akkor, ha az ellenőrzéshez speciális eszközre, helyre (például röntgen, rakomány lepakolásához szükséges raktár, targonca, szervizgödör) vagy különleges szaktudásra (például üzemanyag lefejtése, gáztartály ürítése, veszélyes anyag kezelése) van szükség.

A mások személy- és vagyonbiztonságát fenyegető körülményekre a pénzügyőr pedig abban az esetben hivatkozhat, ha az ellenőrzés helyszínén tapasztalható körülményekre tekintettel megalapozottan feltételezhető, hogy az ellenőrzés helyszíni lebonyolítása által az intézkedéssel érintett személy/személyek, illetve más kívülállók élete, testi épsége,

⁸⁸⁸ Vö.: EBH2013. B.13.

⁸⁸⁹ 65/2003. (XII. 18.) ABH.

⁸⁹⁰ Bérces Viktor: Kontinentális típusú bizonyítási rendszerek Európában. *Büntetőjogi Szemle*, 7. (2018), 1. 16–25.

vagyona kerülne veszélybe (például forgalmas autópályán történő ellenőrzés, veszélyes anyagot jelző bárcával ellátott jármű ellenőrzése).

Az intézkedés egyébiránt bármilyen dologgal szemben elrendelhető, amellyel kapcsolatban a vonatkozó jogszerűségi feltételek fennállnak. *Nota bene*, a törvényi tényállás általános értelemben úgynevezett „dolgok” tekintetében hatalmazza fel intézkedésre a pénzügyőrt, aminek gyakorlati szempontból meghatározó jelentősége van. Korábban ugyanis a jogszabály az „áru” kifejezést használta, ami jelentősen megnehezítette a jogalkalmazó tevékenységét azokban az esetekben, amikor az ellenőrzés nem a szállított árura, hanem magára a szállító járműre irányult (például csempészetre használt gépjármű). Ezekben az esetekben az intézkedés alkalmazása jogi értelemben nem volt kellően megalapozott. A jogalkalmazó gyakorlati tapasztalataira hivatkozva 2017-ben ezt az *ex lex* állapotot viszont a törvényalkotó rendezte azzal, hogy az „áru” helyébe a „dolog” kifejezést léptette.⁸⁹¹

A NAV tv. az általános együttműködési kötelezettségen túl külön nyomatékosítja, hogy a dolog birtokosa köteles az elrendelésnek eleget tenni. Minthogy azonban az intézkedés, az érintett személy számára a dolog hivatalos helyre történő beszállítása, a legtöbb esetben külön költséget keletkeztet, a törvényalkotó garanciális szabályként lehetőséget biztosít arra, hogy azokban az esetekben, amikor az ellenőrzés során mégsem állapítanak meg jogsértést, a birtokos kérheti a beszállítással összefüggésben felmerülő igazolt költségeinek megtérítését.

Jogszerűtlenségi ismérvek. Az intézkedés szükségtelen, de mindenképp aránytalan jogkorlátozást eredményez, ha az ellenőrzött dologra, illetve az ellenőrzés körülményeire vonatkozó jogszerűségi feltételek nem állnak fenn.

Az ellenőrzés körülményeire vonatkozó jogszerűségi feltételek csak abban az esetben állapíthatók meg, ha biztonságos, illetve eredményes végrehajtását objektív körülmények kizárják. A jogszabályi tényállás megfogalmazása nem hagy kétséget afelől, hogy a jogszerű intézkedést önmagában nem alapozza meg a hatóság kényelme, kedvezőbb körülmények között történő munkavégzése.

Halaszthatatlan lefoglalás

A NAV szervezeti struktúrája három fő szakmai tevékenység köré szerveződik: adóigazgatás, vámigazgatás, bünyügyi igazgatás.⁸⁹² A NAV sajátos szervezeti felépítése és feladatszervezési megoldásainak eredményeként a Be.-ben meghatározott eljárási cselekmények alkalmazására kizárólag a bünyügyi szakterület szerveihez tartozó pénzügyőrök jogosultak.⁸⁹³ Léteznek azonban olyan büntetőeljárási cselekmények, amelyek

⁸⁹¹ Az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2017. évi LXXVII. tv. 183. §-ához fűzött részletes indokolás.

⁸⁹² Magasvári (2018): i. m.

⁸⁹³ 485/2015. (XII. 29.) Korm. rendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerveinek hatásköréről és illetékességéről 83. §.

elmulasztása vagy késedelmes elvégzése komoly veszélyt jelenthet a bünfelderítés sikerére. A lefoglalás épp egy ilyen komplex természetű kényszerintézkedés, amely egyszerre alkalmas a büntetőeljárások eredményességét (lásd bizonyítékok lefoglalása) és az eljárás eredményeként elrendelt speciális büntetőjogi szankció végrehajthatóságát (lásd elkobozható, vagyoneklobzás alá eső dolgok lefoglalása) szavatolni, így az a büntetőeljárások egyik legjelentősebb kényszerintézkedése, amelynek alkalmazása nélkül a bűncselekmények eredményes felderítése és bizonyítása sok esetben elképzelhetetlen volna.⁸⁹⁴ A lefoglaláshoz fűződő jelentős bűnügyi érdek indokoltta teszi, hogy azt bizonyos, halasztást nem tűrő esetekben azonnal – határozat nélkül végrehajtott eljárási cselekményként – alkalmazzák. Erre tekintettel a jogalkotó a kezdetekben miniszteri rendeletben, később pedig a NAV tv.-ben biztosított felhatalmazást arra, hogy a halasztást nem tűrő esetben, határozat nélkül végzett büntetőeljárási cselekményként lefoglalást azok a pénzügyőrök is alkalmazhassanak, akik egyébként nem nyomozási feladatot látnak el.⁸⁹⁵ A NAV tv. a halaszthatatlan lefoglalás intézkedés körében később is fenntartotta ezt az általános felhatalmazást biztosító szabályt.

A hatályos jogszabály a korábbiakhoz képest továbbá kiegészült azzal a rendelkezéssel, miszerint a pénzügyőr a NAV hatáskörébe tartozó szabálysértés esetén a Szabs. tv.-ben meghatározottak szerint jogosult a lefoglalásra. A jogalkotó tehát a szabálysértési kényszercselekmények alkalmazása tekintetében nem nyújt általános felhatalmazást, azt a szabálysértési hatósági minőséghez köti.

Aktív alany.

1. A bűncselekményeket érintő halaszthatatlan lefoglalás lényegéből fakad, hogy annak alkalmazására minden önállóan és szakképzett pénzügyőr felügyelete mellett intézkedni jogosult pénzügyőr számára lehetőséget biztosít a törvény. A büntetőügyeket érintő lefoglalás speciális aktív alanyának minősül a szolgáltatón kívül lévő pénzügyőr, aki a törvényi feltételek fennállása esetén szintén jogosult az intézkedés alkalmazására.
2. A szabálysértés esetén alkalmazott lefoglalás aktív alanyi köre ugyanakkor speciális lévén, a lefoglalásra kizárólag a Szabs. tv.-ben meghatározottak szerint jogosultak a pénzügyőrök. A Szabs. tv. hatályos rendelkezése szerint szabálysértési kényszercselekményt – így lefoglalást is – kizárólag a NAV feladat- és hatáskörrel rendelkező szervének tagja hajthat végre. A NAV szabálysértési hatósági feladatait jelenleg a megyei adó- és vámigazgatóságok, Budapesten az Észak-budapesti Adó- és Vámigazgatóság, valamint a Repülőtéri és a Bevetési Igazgatóság személyi

⁸⁹⁴ Fázsi László: Bűnjelkezelésünk anomáliái a bíróság szemszögéből. *Belügyi Szemle*, 64. (2016), 4. 94–101.

⁸⁹⁵ „A halaszthatatlan nyomozati cselekményként lefoglalás foganatosisának lehetővé tételével törvényi szinten kerül szabályozásra a jelenleg a pénzügyminiszter irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályairól és a nyomozási cselekmények jegyzőkönyv helyett más módon való rögzítésének szabályairól szóló 17/2003. (VII. 1.) PM-IM együttes rendelet 110. §-ában szabályozott lehetőség” (a 2011. évi CXLI. tv. 30–32. §-ához fűzött részletes indokolás).

állománya látja el. Vagyis a szabálysértés esetén alkalmazott lefoglalás speciális aktív alanya a felsorolt NAV-szervek állományába tartozó pénzügyőr.⁸⁹⁶

Passzív alany. Az intézkedés passzív alanya a büntetőeljárás, illetve szabálysértési kényszerselekménnyel, a lefoglalással érintett személy.

Alanyi jog. Az intézkedés mindkét formája a birtokláshoz való jog korlátozását, az ingó dolog birtoklásától való megfosztottság állapotát eredményezi.⁸⁹⁷ Miután a birtoklás joga a tulajdonjog immanens részét képezi,⁸⁹⁸ annak ideiglenes elvonása egyúttal a tulajdonjog korlátozását is jelenti.⁸⁹⁹ Az elkobzással ellentétben ugyanakkor a lefoglalás alkalmazása a tulajdonjogot nem szünteti meg. Az AB indokolása szerint a lefoglalás „a dolog birtokának hatósági elvonása a birtokos rendelkezése alól a bizonyítás érdekében vagy az elkobzás biztosítására. A lefoglalás nem jelent tulajdontól megfosztást, csupán a dolog birtoklását korlátozza ideiglenesen.”⁹⁰⁰

Intézkedés célja. Az intézkedés célja a bűncselekmények és szabálysértések elkövetésével összefüggő tárgyi bizonyítási eszközök, elkobozható, illetve vagyoneklobzás alá eső dolgok rendelkezésre állásának, valamint a szankciók alkalmazásának biztosítása. Az intézkedés jogpolitikai rendeltetésének azáltal tesz eleget, hogy lehetővé teszi a Be.-ben, valamint a Szabs. tv.-ben meghatározott kényszerselekmény alkalmazását.

Jogszerűségi ismérvek. Főszabály szerint a pénzügyőr bűncselekmény gyanúja esetén, halasztást nem tűrő esetben jogosult a lefoglalás elrendelésére és a hatáskörrel, illetékes-séggel rendelkező hatóság felé a szükséges intézkedést megtenni (például feljelentés).

Az intézkedést a pénzügyőr abban az esetben is alkalmazhatja, ha olyan bűncselekmény gyanúját észleli, amely nem a NAV nyomozó hatósági hatáskörébe tartozik. Mindezt a törvényalkotó a következők szerint indokolta:

„A társadalom jogos elvárása, hogy a hivatásos szolgálati jogviszonyban álló, egyenruhás pénzügyőr ne menjen el a feltárt jogsértések mellett. Így nyilvánvaló például, hogy amennyiben a pénzügyőr a jövedéki ellenőrzés végrehajtása érdekében a megállított járművet átvizsgálja, és a járműben kábítószerrel talál, úgy azt – annak ellenére, hogy a kábítószerrel visszaélés bűncselekmény nem tartozik a NAV hatáskörébe – a pénzügyőr lefoglalja, és az eljárást átadja a hatáskörrel rendelkező rendőrséghez.”⁹⁰¹

⁸⁹⁶ 5012/2016/RFO körlevél.

⁸⁹⁷ Bodor Tibor et al.: *Nagykommentár a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényhez*. Budapest, Complex Jogtár, 2014; Hansági-Haydn Nóra: A zárlat, a zár alá vétel és a zár alá vételt megelőző biztosítási intézkedés tényének ingatlan-nyilvántartásba történő feljegyzése. *Res Immobiles*, 4. (2010), 3–4. 39–49; Király Tibor: *Büntetőeljárás jog*. Budapest, Osiris, 2003.

⁸⁹⁸ Drinóczi Tímea: A tulajdonhoz való jog a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Romániai Magyar Jogtudományi Közöny*, (2004), 2. 33–60; Torják Norbert: Szemelvények a tulajdonjog különböző aspektusaihoz. In Kecskés Gábor (szerk.): *Doktori műhelytanulmányok, 2013*. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2013. 308–337.

⁸⁹⁹ Ujlaki Tamás: *A tulajdon korlátozása elméleti, történeti, jogösszehasonlító, kodifikációs és alkotmányos nézőpontból*. Disszertáció, kézirat. Szeged, Szegedi Tudományegyetem, 2008; Veres Zoltán: Környezetvédelmi szempontok a tulajdonjog korlátozásához. *De iurisprudencia et iure publico*, 5. (2011), 1. 162–217.

⁹⁰⁰ 715/D/1994. ABH.

⁹⁰¹ A 2014. évi LXXIV. tv. 339. §-ához fűzött részletes indokolás.

Kivételes esetekben – meghatározott feltételek mellett – a törvény a halaszthatatlan lefoglalás alkalmazásának jogát a szolgálaton kívüli pénzügyőr számára is lehetővé teszi. A szolgálaton kívüli pénzügyőr ugyanakkor csakis a törvényben meghatározott konjunktív feltételek fennállása esetén gyakorolhatja intézkedési jogát. A halaszthatatlan lefoglalás alkalmazásának törvényi feltételei a szolgálaton kívüli pénzügyőr esetében:

- a NAV hatáskörébe tartozó bűncselekmény gyanúja áll fenn;
- a szolgálatban lévő pénzügyőrt az intézkedésében segíteni kell;
- a szolgálaton kívüli pénzügyőr intézkedésre alkalmas állapotban van.

A szolgálatba lépés különleges esetének konjunktív feltételei körében legelőször az „intézkedésre alkalmas állapot” szolgál részletes magyarázatra. Miként az már korábban említett volt, a NAV Szj. tv. általános munkavállalói kötelezettségként előírja, hogy a NAV minden foglalkoztatottja munkahelyén köteles szolgálatra/munkára alkalmas állapotban megjelenni, s ezen állapotát fenntartani a munkaidő végéig.⁹⁰² A NAV tv. ezt a követelményt – észszerű okokból – terjeszti ki a szolgálaton kívüli pénzügyőrré akkor, ha az intézkedni kíván. A szolgálatra, illetve intézkedésre alkalmas állapot megítéléséhez szükséges gyakorlati kritériumokat azonban a pénzügyi rendészeti tárgyú jogszabályok egy esetben sem határozzák meg. A rendőrség szolgálati szabályzata szerint a szolgálatra alkalmas állapot jelenti különösen, hogy az intézkedő a feladat végrehajtásához megfelelő szakmai ismerettel és képzettséggel rendelkezik, egészséges, nincs szeszestaltól befolyásolt állapotban, nem áll az intézkedési képességre hátrányosan ható gyógyszer, valamint bódító hatású anyag befolyása alatt.⁹⁰³ Habár e belügyi norma személyi hatálya kizárólag a rendőrség tagjaira terjed ki, a hivatkozott rendelkezés értékelési szempontjait irányadónak tekinthetjük a szolgálaton kívüli pénzügyőr hatósági fellépésével kapcsolatban is. Az intézkedésre való alkalmasságot tehát részben a megfelelő képzettség hiánya, részben pedig a döntési és cselekvési képességre ható tényezők jelenléte zárhatja ki. A Kaposvári Törvényszék jogi álláspontja szerint ugyanakkor nem befolyásolja például az intézkedésre való alkalmasságot az a körülmény, ha a rendészeti szerv állományának tagja az intézkedés idején ideiglenesen fel van függesztve szolgálati feladatainak ellátása alól.⁹⁰⁴

A szolgálatba lépés különös esetének másik szükséges feltétele a NAV hatáskörébe tartozó bűncselekmény gyanúja. Ezzel összefüggésen megjegyzendő, hogy a büntető-eljárással kapcsolatos halaszthatatlan lefoglalás alkalmazásához minden esetben elegendő a bűncselekményre vonatkozó „egyszerű” gyanú, nincs szükség alapos gyanúra. A jogszerű intézkedés tehát objektív adatokból levont valószínűségi következtetést kíván meg valamilyen bűncselekményre vonatkozólag, de ezeknek az adatoknak nem kell olyan mennyiségben és minőségben rendelkezésre állniuk, mint az alapos gyanú esetén.

⁹⁰² NAV Szj. tv. 80. §.

⁹⁰³ 30/2011. (IX. 22.) BM rend. 4. § (6) bekezdés.

⁹⁰⁴ Kb.27/2014/12. KTSZ.

Az intézkedés tárgyát illetően végezetül kiemelendő, hogy a bűncselekmény gyanúja esetén alkalmazott halaszthatatlan lefoglalás történhet bizonyítási eszköz, elkobozható vagy vagyoneklobzás alá eső dolog ideiglenes elvonása érdekében egyaránt. Lefoglalás alá eshet bármilyen ingóság, továbbá számlapénz, elektronikus pénz vagy elektronikus adat is.⁹⁰⁵

A lefoglalásokat érintő intézkedés másik alakzata a szabálysértési eljárásokra vonatkozik. E szerint a szabálysértési hatósági feladatokat ellátó szerv állományába tartozó pénzügyőr a NAV hatáskörébe tartozó szabálysértések esetén a Szabs. tv.-ben meghatározottak szerint jogosult a lefoglalás végrehajtására.

A szabálysértéssel összefüggésben alkalmazott lefoglalás irányulhat tárgyi bizonyítási eszközre, elkobzás alá eső dologra, valamint nem magyar állampolgárságú eljárás alá vont személy esetén az előreláthatólag kiszabásra kerülő pénzbírság, illetve az eljárási költségek fedezéséhez szükséges pénzösszegre. A lefoglalás bárkivel szemben alkalmazható, akinél ilyen dolgok találhatók.

Főszabály szerint szabálysértési ügyben a lefoglalás elrendeléséről határozatot kell hozni. Nyilvánvaló, hogy mindez jelentős tárgyi és adminisztratív terhet ró a hatóságra (például határozat nyomtatása, kiadmányozása, iktatása stb.), ezért a jogalkotó e gyakorlati probléma megoldására 2016. január 1-jével bevezette az úgynevezett *ideiglenes elvétel* jogintézményét azokra az esetekre, amikor a helyszíni lefoglalás nem tűr halasztást, ugyanakkor a határozat meghozatalára nincs mód.⁹⁰⁶

Jogszerűtlenségi ismérvek. Nem alkalmazható halaszthatatlan lefoglalás azokban az esetekben, amikor a pénzügyőr olyan szabálysértés elkövetését észleli, amely nem a NAV hatáskörébe tartozik. A büntetőeljárást keletkeztető esetekkel ellentétben ugyanis a NAV tv. ilyen felhatalmazást a szabálysértések kapcsán nem biztosít. A NAV tv. 2011-es hatálybalépésekor még felhatalmazta a pénzügyőrt arra is, hogy a szabálysértés elkövetésén tetten ért személyt az illetékes hatóság elé állíthassa; jelenleg azonban a más szerv hatáskörébe tartozó szabálysértés gyanúja vagy az elkövető tettenérése esetén is csak a helyszínbiztosítás megtételére jogosult a pénzügyőr.

Tartozásvizsgálat és ingófoglalás

Aktív alany. A törvény nem határoz meg speciális feltételeket az aktív alannal összefüggésben. Következésképp az intézkedés alkalmazására minden pénzügyőr jogosult, aki önállóan vagy képzett pénzügyőr felügyelete mellett intézkedhet. A vámhatóság általános hatásköri és illetékességi szabályairól szóló kormányrendelet ugyanakkor e feladatok

⁹⁰⁵ Polt et al. (2018): i. m.

⁹⁰⁶ Cserép–Fábián–Rózsás (2018): i. m.

„A helyszíni bírság kiszabására jogosult személy a feladatának teljesítése során azt a dolgot, amely e törvény alapján általa lefoglalható, a szabálysértési vagy előkészítő eljárás lefolytatására jogosult hatóságnak történő átadásáig átvételi elismervény ellenében ideiglenesen elveheti” [Szabs. tv. 75. § (1a) bekezdés].

végrehajtása tekintetében a nyomozati feladatokat ellátó pénzügyőröket kivételezettként jegyzi.⁹⁰⁷

Passzív alany. Az intézkedés esetkörei annak jogpolitikai indokait illetően eltérők (tartozásvizsgálat, ingófoglalás), ezért az intézkedéssel érintett passzív alanyok köre sem teljesen egységes. Az első esetben (tartozásvizsgálat) az intézkedés passzív alanya annak az árunak a tulajdonosa, amelyet a pénzügyőr ellenőrzés alá von. A második esetben (ingófoglalás) az intézkedéssel érintett személy az lehet, akinek végrehajtható köztartozása van, illetve akivel szemben végrehajtási kényszerselekményt alkalmaznak.

Alanyi jog. Az intézkedés – annak komplex célja okán – nem csak egyetlen alapvető jogot érint. Az intézkedés egyrészt a magántitok és üzleti titkok védelméhez, másrészt a tulajdonjoghoz, harmadrészt pedig a magánszféra sérthetetlenségéhez fűződő alapjogot érinti.

Az első esetben (tartozásvizsgálat) az intézkedés a passzív alany egyes adótitkainak megismerhetőségét biztosítja a pénzügyőr számára. Az AB álláspontja szerint:

„Az adótitok szabályozásának elsődleges indoka a magántitok és az üzleti titok védelme. Az adótitok célja, hogy az adózói magánszférát érintő, viszonylag nagyszámú adat ne juthasson illetéktelen személy tudomására. Az adótitok szigorú szabályozása, az adóadatok nyilvánosság és általában harmadik személy elől történő elzárása biztosíték, mert az adóhatóság szükségszerűen igen fontos adatok birtokába jut a bevallások, az adatszolgáltatás és az ellenőrzés útján. Az adótitok megsértését a jogrendszer végső soron büntetőjogi felelősség megállapításának lehetőségével is szankcionálja. Az adótitok megőrzésére mindazok kötelesek, akik az adóadatok feldolgozása, az adó és előleg levonása stb. során adózást érintő adatok birtokába kerülnek.”⁹⁰⁸

Az adótitkok szabályozásának legfőbb célja tehát annak megakadályozása, hogy az adóhatóság tagjai az adóztatási feladatok ellátása érdekében megszerzett vagy egyébként tudomásukra jutott információt szolgálati tevékenységükön túl is felhasználhassák az adózók számára ismeretlen célokra.⁹⁰⁹

Az adózás rendjéről szóló törvény az adózást érintő minden tény, adatot, körülményt, határozatot, végzést, igazolást vagy más iratot adótitoknak tekint.⁹¹⁰ Az adóalannyal összefüggő köztartozás ténye, illetve mértéke szintén e tárgykörbe esik. A tartozásvizsgálattal tehát az adótitok – mint különleges titokfajta – megismerésén keresztül a magántitok⁹¹¹ és az üzleti titok védelméhez fűződő alapjog korlátozódik. Minthogy pedig az adótitok – mint speciális titokfajta – a magántitok körébe tartozik, az intézkedés a passzív alany magántitkainak sérthetetlenségéhez fűződő jogát korlátozza.

A második esetben (ingófoglalás) az intézkedés a végrehajtás alá eső dolgok lefoglalása révén minden esetben a tulajdonhoz való jog részjogosítványait – rendelkezés, birtoklás – érinti. A végrehajtási célból alkalmazott ingófoglalásokkal összefüggésben

⁹⁰⁷ 485/2015. (XII. 29.) Korm. rend.

⁹⁰⁸ 26/2004. (VII. 7.) ABH.

⁹⁰⁹ Simon (2012): i. m.

⁹¹⁰ Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 127. § (1) bekezdés.

⁹¹¹ Kiss Judit: Az adóhatóság tájékoztatása az adótitokról. *Adóvilág*, 19. (2015), 10. 22–29.

az AB megállapította, hogy a tulajdonjog részjogosítványainak a lefoglalás eszközével történő korlátozása a végrehajtás igényjogosultjának a tulajdonhoz való jogát hivatott biztosítani. „Különösen erőteljesen érvényesül ez a gépjárművek lefoglalása esetén, hiszen ha az adós gépjárművét a lefoglalás ellenére minden esetben továbbra is korlátozás nélkül használhatná (adott esetben elhasználhatná, értéktelenné tehetné), a végrehajtást kérő alapvető vagyoni érdekei sérülnének” – indokol határozatában az AB.⁹¹²

A harmadik esetben, amikor az ingófoglalás végrehajtása vagy a végrehajtási eljárás biztosítása érdekében a pénzügyőr magánlakásba, illetve egyéb helyre hatol be, intézkedésével a magánszféra sérthetetlenségéhez fűződő alapjogot korlátozza. A magánszféra sérthetetlenségének „lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek”.⁹¹³

Intézkedés célja. A tartozásvizsgálati és ingófoglalási intézkedés célja az állammal szemben fennálló tartozások, kintlévőségek hatékony beszedésének segítése és biztosítása. Az intézkedés a fennálló köztartozás megállapíthatósága, valamint annak végrehajtása által biztosítja az állami és közösségi költségvetések bevételi oldalát.

Jogszerűségi ismérvek. A NAV tv. az első esetben (tartozásvizsgálat) felhatalmazza a pénzügyőrt arra, hogy eljárása során megvizsgálhassa, az ellenőrzés alá vont áru tulajdonosának van-e az állami adó- és vámhatóság felé meg nem fizetett:

- a) végrehajtható adótartozása vagy
- b) végrehajtható vámtartozása vagy
- c) végrehajtás alá vont adók módjára behajtható köztartozása.

Az intézkedés a központi, illetve közösségi költségvetéssel szemben fennálló köztartozások három formájával összefüggésben teszi lehetővé a végrehajtható tartozás vizsgálatát: 1. adó, 2. vám és 3. adók módjára behajtható egyéb köztartozás.

Az adó fogalmának meghatározása többféle módon elképzelhető.⁹¹⁴ Általános értelemben ugyanakkor az *adó* olyan közvetlen ellenszolgáltatás nélküli pénzbefizetési kötelezettség, amely jogszabályi rendelkezésen alapul, és összegét a közhatalom a maga által megállapított mérték szerint a magánszemélyektől és vállalkozásoktól szedi be.

A *vám* ezzel szemben „olyan, közadó formájában alkalmazott gazdasági és kereskedelmi eszköz, amely árképzőként érvényesül a vámhatáron áthaladó áruk árában, korlátozza, illetve terheli azok forgalmát elsődlegesen azzal a céllal, hogy piacot teremtsen, illetve biztosítson a hazai termelők számára”.⁹¹⁵

Az előzőkön túl az állam jogosult törvényben egyéb közterheket is megállapítani. A jogalkotó továbbá dönthet arról is, hogy ezek közül melyik minősül adók módjára

⁹¹² 808/B/2005. ABH.

⁹¹³ 36/2005. (X. 5.) ABH.

⁹¹⁴ Vö.: Pajor Andrea: Adójogi alapok. In Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018. 192–206.

⁹¹⁵ Huszár Ernő: *Nemzetközi kereskedelempolitika*. Budapest, Aula, 1997. 56.

behajtandó köztartozásnak.⁹¹⁶ Dogmatikai értelemben az adók módjára behajtandó köztartozás az az állami követelés, amelyet a jogszabály annak minősít. Általános meghatározás szerint az *adók módjára behajtandó köztartozás* olyan pénzbeli állami követelés, amelynek befizetése jogellenes kötelezettségszegésből származó mulasztás esetén az adókra vonatkozó módon kikényszeríthető. Az adók módjára behajtandó köztartozás fogalmi körébe tartozhatnak különösen:

- a különféle bírságok, befizetési kötelezettséggel járó szankciók (vámigazgatási bírság, fémkereskedelmi bírság, borászati hatóság vizsgálati költsége, üvegházhatású gázok kereskedelmi szabályainak megszegéséből származó bírság);
- egyes önkormányzati adók (építményadó, telekadó, magánszemélyek kommunális adója, idegenforgalmi adó, gépjárműadó);
- különböző állami támogatások, finanszírozások visszafizetésére vonatkozó pénzügyösszeg (állami kezességvállaláshoz kapcsolódó tartozás, mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatáshoz kapcsolódó tartozás, választási kampánnyal összefüggő visszafizetési kötelezettség összege);
- a Magyar Nemzeti Bank egyes követelései;
- az Állami Számvevőszék által megállapított egyes követelések;
- késedelmi kamatok;
- egyes kamarai díjak;
- postai szolgáltatással összefüggő befizetési elmaradások.⁹¹⁷

Az intézkedés szempontjából ugyanakkor csakis annak van jelentősége, hogy a három közteherforma valamelyikével szemben fennáll-e a hatósági végrehajtás lehetősége. Az esedékesség időpontjáig meg nem fizetett köztartozás önmagában még nem teszi lehetővé a végrehajtást.

A második esetben (ingófoglalás) a NAV tv. felhatalmazást nyújt egyrészt ahhoz, hogy a tartozásvizsgálat eredményeként a pénzügyőr 1. a végrehajtás alá vonható ingó vagyontárgyakat lefoglalja; másrészt, hogy 2. az ingófoglalás céljából, illetve ha azt jogszabály lehetővé teszi, akkor a végrehajtásban való pénzügyőri közreműködés céljából a magánlakásba és magánlakásnak nem minősülő egyéb helyre belépjen.

Az ingófoglalás az adóvégrehajtás egy formája. Az adóvégrehajtás az állami adóhatóságnak az adótartozás behajtására vonatkozó jogosultságát jelenti, amelynek célja egy rendezetlen, nem megfelelő jogi helyzet vagyoni kényszerrel történő helyreállítása.⁹¹⁸

Ad 1. A végrehajtás lényege minden esetben az, hogy a hatósági döntésekben foglaltaknak állami kényszer útján szerezzenek érvényt.⁹¹⁹ A befizetetlen köztartozásokkal szembeni állami igény érvényesítése végső soron azonban csak úgy képzelhető el, ha annak fedezetére az érintett adóalany kézzelfogható vagyonnal rendelkezik.

⁹¹⁶ Szilágyi Norbert: Az adók módjára végrehajtható köztartozások előfordulásának és végrehajtási lehetőségeinek rendszerszerű bemutatása. *Jogiforum.hu*, 2015.

⁹¹⁷ Szilágyi (2015): i. m.

⁹¹⁸ Horváth Irén: Adóhatósági végrehajtás. *Infojegyzet*, (2017), 74. 1–4.

⁹¹⁹ 20/1994. (IV. 16.) ABH.

A tartozásvizsgálat és ingófoglalás indokoltsága éppen abban rejlik, hogy a pénzügyőr az áru ellenőrzés alá vonásával helyzeti előnyben van az állami követelés eredményes érvényesítése szempontjából.

Hangsúlyozandó, hogy az intézkedés alkalmával lefoglalni kizárólag azt az ingóságot lehet, amelynek tulajdonosával szemben végrehajtható köztartozást állapítanak meg. Amennyiben az ellenőrzés alá vont áru az adós birtokában, őrizetében van, úgy minden esetben vélelmezni kell, hogy azok az adós tulajdonát képezik.⁹²⁰ E vélelmet természetesen meg lehet dönteni, ha az adós birtokában lévő ingóságon elhelyezett jelből (például raktári szám) vagy más körülményből (például tulajdonjogot igazoló szerződés bemutatása) az állapítható meg, hogy az ingóság nem az adósé. Abban az esetben viszont, ha az adósnál lévő ingóság nem az övé, akkor a tulajdonosnak ezt a tényt be kell bizonyítania.⁹²¹

Ad 2. A tartozásvizsgálat és ingófoglalás továbbá nemcsak a lefoglalás alkalmazásának speciális esetét teremti meg, hanem a magánlakásba és magánlakásnak nem minősülő egyéb helyre történő belépésre is különleges felhatalmazást biztosít. A pénzügyőr az intézkedés által felhatalmazást kap arra, hogy magánlakásba és magánlakásnak nem minősülő egyéb helyre belépjen:

- a) ingófoglalás céljából; illetve
- b) ha a pénzügyőr végrehajtásban működik közre, és jelenlétét jogszabály lehetővé teszi.

Az első esetben a pénzügyőr maga végzi az ingófoglalást, és a magánlakásba történő belépését a kényszerintézkedés hatékony végrehajtásához fűződő társadalmi érdek teszi jogszerűvé. A második fordulat ezzel szemben azokra az esetekre biztosít lehetőséget a magánterületre történő jogszerű belépéshez, amikor a pénzügyőr végrehajtási eljárásokban működik közre. Ezekben a helyzetekben a közreműködő jelenlétét részben más jogszabály rendelkezései teszik jog- és szükségszerűvé. Az adóhatóság által végzett végrehajtásokról szóló törvény szerint:

„A végrehajtás során szükség esetén állami kényszer is lehet alkalmazni, hogy az adós teljesítse kötelezettségét. Az állami kényszer – e törvény keretei között – elsősorban az adós vagyoni jogait korlátozhatja, kivételesen az adós személyiségi jogait is érintheti. Ha az adós vagy más személy a végrehajtási eljárás eredményességét a végrehajtó veszélyeztetésével, fenyegetésével akadályozza, vagy az eljárás lefolytatásának megghiúsítását megkísérli, az adóhatóság a rendőrségről szóló törvény szerinti rendőri intézkedés megtételét kezdeményezheti, vagy az állami adó- és vámhatóság az eljárása során a hivatásos állományú, jelen lévő tagja útján is biztosíthatja az eljárás zavartalan lefolytatását a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló törvény szerinti intézkedések alkalmazásával.”⁹²²

⁹²⁰ Darai Péter: Ingófoglalás az adóvégrehajtásban. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 10. (2016), 1. 1–20.

⁹²¹ Balogh Olga et al.: *A bírósági végrehajtás*. Budapest, HVG–ORAC, 2009.

⁹²² Az adóhatóság által fogantatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. CLIII. törvény 35. §.

A közreműködés tipikus esete, amikor a végrehajtási eljárást az állami adó- és vámhatóság tisztviselői végzik, míg a pénzügyőr biztosítja az eljárás zavartalan és biztonságos lebonyolítását.

Jogszerűtlenségi ismérvek. Az intézkedés kizárólag ingóságokkal összefüggésben alkalmazható. Ingatlanokat érintően a NAV tv. nem ad felhatalmazást a tulajdonossal szembeni intézkedésre. Nem alkalmazható tartozásvizsgálat azzal szemben sem, aki igazoltan nem tekinthető az ellenőrzés alá vont áru tulajdonosának. Vagyis ha az ellenőrzött áru birtokosa a helyszínen hitelt érdemlő módon igazolja, hogy az áru nem az ő tulajdonában áll, vele szemben az intézkedés nem hajtható végre. Nem zárja ki a törvény ugyanakkor annak a lehetőségét, hogy a tulajdonossal szemben fennálló esetleges követelés tényét a pénzügyőr megállapítsa ilyenkor is.

Az áru tulajdonosát terhelő köztartozás ténye és mértéke adótitoknak minősül, amelynek megőrzésére a pénzügyőr kötelezett, és azzal kapcsolatban kizárólag a tulajdonossal jogosult egyeztetni. Az adótitkok sérelme már azzal megvalósul, ha a titok megőrzésére köteles személy a titkot hozzáférhetővé teszi olyan személy részére is, aki egyébként nem jogosult az adótitkok megismerésére.⁹²³

Végezetül hangsúlyozandó, hogy a végrehajtási eljárásban való közreműködés során a pénzügyőr nem léphet be olyan magánlakásba, illetve magánlakásnak nem minősülő egyéb helyre, ahová külön jogszabály ezt nem teszi lehetővé.

Mintavétel és orvosi vizsgálat elrendelése

Magyarországon a hatályos büntetőeljárási szabályok szerint a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények (például kábítószer birtoklása, kábítószer szállítása) nyomozása nem az állami adó- és vámhatóság hatáskörébe tartozik. Az ország vámhatárain teljesített szolgálati feladatok során azonban a pénzügyőrök számos esetben kerülnek olyan élethelyzetekbe, amikor felmerül a kábítószerrel összefüggő bűncselekmények, különösen a csempészet elkövetésének gyanúja.

Az elkövetők által alkalmazott csempészmódszerek rendkívül változatosak. Az ellenőrzések kijátszása érdekében a csempészek hajlandók felhasználni bármilyen eszközt, használati tárgyat, esetenként pedig akár saját testüket is a tiltott pszichoaktív szerek szállítására.

Az úgynevezett *anterográd* és *retrográd* csempészmódszerek sajátossága, hogy az elkövetők a kábítószereket saját testükbe rejtve, tápcsatornaikban, testnyílásaikban szállítják. Hazánkban az első ilyen esetet 1995 januárjában derítették fel Rábafehéren, ahol a pénzügyőrök egy kolumbiai szállító gyomrában közel egy kilogramm kokaint találtak a vámellenőrzés során.⁹²⁴ Az esetről számos hazai sajtóorgánus is beszámolt.

⁹²³ Simon (2012): i. m.

⁹²⁴ Erdős Ákos: A Vám- és Pénzügyőrség kábítószer-ellenes tevékenysége a rendszerváltást követő első évtizedben. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 27. (2017), 54. 15–24.

A 27 éves Bedoya Escobar gyomrából összesen 117 darab kapszula, benne 1170 gramm kokain került elő, miután az általa használt jármű (taxi) ülésére a szolgálati keresőkutya többször jelzett, feltehető volt, hogy az intézkedés alá vont személy testéből származik a szagnyom. A korabeli sajtóbeszámolók szerint ilyen elkövetési módszerrel sem a magyar bűnüldözés, sem pedig a helyi egészségügyi szakma nem találkozott még.⁹²⁵

Ezeknek az eseteknek a felderítéséhez kívánt hatékony eszközt biztosítani a törvényalkotó a mintavétel és orvosi vizsgálat elrendelése intézkedés törvénybe iktatásával. A jogintézmény nem a NAV tv. megalkotásához kötődik, az ugyanis már a rendszerváltást követő első vámtörvény⁹²⁶ módosított rendelkezései, valamint a Vám- és Pénzügyőrség 2004-es ágazati törvényének (VP tv.) intézkedései között is szerepelt. Legelső alkalommal a mintavétel és orvosi vizsgálatra kötelezés törvénybe iktatását a jogalkotó mindössze a rendőrségi törvény szabályainak módosításával indokolta,⁹²⁷ ezt követően pedig az intézkedés mindvégig részét képezte a pénzügyőrök intézkedési jogának.

Aktív alany. Az intézkedés aktív alanya lehet bármely pénzügyőr, aki önállóan vagy megfelelő szintű képzettséggel rendelkező pénzügyőr felügyelete mellett intézkedni jogosult.

Passzív alany. Az intézkedés passzív alanya az a személy, akivel szemben gyanú merül fel arra vonatkozólag, hogy testében, testüregeiben kábítószer, illetve kábítószernek minősülő anyagot szállít.

Alanyi jog. Az intézkedés az emberi méltósághoz való jogból levezethető általános személyiségi jog különféle aspektusait, mint az önrendelkezés szabadságához, illetve az általános cselekvési szabadsághoz való jogot érinti.

Az AB korábbi vizsgálatai során megállapította, hogy a levetköztetéssel és a testüregek átvizsgálásával járó hatósági intézkedések szükségképpen az ember személyi, testi integritásához való jogának, érinthetetlenségének és sérthetetlenségének korlátozását eredményezik.⁹²⁸ A mintavétel és orvosi vizsgálat elrendelése persze nem minden esetben követel meg ilyen mérvű beavatkozást. Mindazonáltal már önmagában az orvosi vizsgálat elrendelése, illetve a biológiai minták (vér, vizelet) levétele is korlátozza az érintett önrendelkezési jogát. Az intézkedés céljának fontosságát figyelembe véve azonban a szakértői vizsgálatra kötelezés mindaddig alkotmányosnak minősül, amíg az emberi méltósághoz való jog lényegét nem sérti. Az AB hasonló jogintézmény kapcsán kifejtett véleménye szerint ugyanis: „A szakértői vizsgálatban közreműködés, illetve szakértői vizsgálat eltérésének kötelezettsége szempontjából [...] külső korlátot jelent az élethez és az emberi méltósághoz való alapjog.”⁹²⁹

⁹²⁵ Kábítószeres kapszulákat nyelt. *Hajdú-Bihari Napló*, 52. (1995), 20. 14; Alulról jövő kezdeményezés. *Kurír*, 6. (1995), 23. 4; A maffiatól retteg a kokainfutár. *Népszava*, 123. (1995), 20. 4; Lebukott a nagytűvágú kolumbiai. *Új Magyarország*, 5. (1995), 20. 8; Kábítószeresek őrizetben. *Veszprémi Napló*, 51. (1995), 20. 3.

⁹²⁶ 1995. évi C. tv.

⁹²⁷ A pénzügyeket szabályozó egyes jogszabályok módosításáról szóló 2001. évi LXXIV. tv. 70. §-ához fűzött részletes indokolás.

⁹²⁸ 132/2008. (XI. 6.) ABH.

⁹²⁹ 1234/B/1995. ABH.

Intézkedés célja. Az intézkedés célja a kábítószeres, kábítószernek minősülő anyagoknak testben, illetve testüregben történő (*anterográd* és *retrográd*, illetve egyéb típusú) csempészetének felderítése, illetve megakadályozása.

Jogszerűségi ismérvek. Az intézkedés céljának biztosítása szempontjából a mintavétel és orvosi vizsgálat elrendelésének két formáját különbözteti meg a törvény: 1. beleegyezésen alapuló, 2. kötelezésen alapuló intézkedések.

Ad 1. Főszabály szerint ha gyanú merül fel arra, hogy az érintett személy testében, testüregében kábítószer vagy kábítószernek minősülő anyag található, akkor annak beleegyezésével a pénzügyőr vizeletvételt és orvosi vizsgálatot rendelhet el. A beleegyezésen alapuló mintavétel és orvosi vizsgálat elrendelésének konjunktív feltételei tehát:

- gyanú a testben, testüregben történő kábítószer-csempészetre; valamint
- az intézkedés alá vont személy beleegyezése a vizeletvétel és orvosi vizsgálat elvégzéséhez.⁹³⁰

Habár a jogszabály az ellenőrzött személy által adott nyilatkozat formátumáról nem rendelkezik, javasolt azt mindenképp írásba foglalni. A későbbi eljárás során ugyanis jelentősége lehet annak, hogy a hatóság hitelt érdemlő módon tudja-e igazolni a tárgyi bizonyítási eszközök beszerzésének jogszerűségét.

Ad 2. Nyilvánvaló, hogy egy olyan alá-fölé rendeltségi jogviszonyban, mint a rendészeti intézkedés, ahol a hatóság célja az érintett belátásától függetlenül is kikényszeríthető, valódi szabad akaraton alapuló döntésről legfeljebb átmenetileg beszélhetünk. Végso soron ugyanis a törvényalkotó szándéka kötelezettséggé és kikényszeríthetővé válik. A kötelezésen alapuló mintavétel és orvosi vizsgálat elrendelése így akkor alkalmazható, ha a kábítószernek a testben történő csempészetével gyanúsítható személy megtagadja a közreműködést. A beleegyezés megtagadása esetén a NAV feladat- és hatáskörrel rendelkező szervének vezetője kérelmet terjeszt elő az illetékes ügyészséghez, azzal, hogy abban már a vizeletvétel helyett vérvételre való kötelezést indítványoz. Ilyen esetekben a mintavétel (vér) és az orvosi vizsgálat csakis az ügyész felhatalmazásával rendelhető el. Eszerint a kötelezésen alapuló mintavétel és orvosi vizsgálat elrendelésének konjunktív feltételei:

- gyanú a testben, testüregben történő kábítószer-csempészetre;
- az intézkedés alá vont személy együttműködésének a hiánya;
- ügyészi felhatalmazás a vérvétel és orvosi vizsgálat elrendelésére.⁹³¹

Az intézkedés alá vont személy együttműködésének hiányában a területileg illetékes ügyészségtől, a vezető ügyésztől vagy annak helyettesétől kell engedélyt kérni a vérvétel és az orvosi vizsgálat elvégzéséhez. Az ügyész részére a hatóság köteles előadni azokat a lényeges körülményeket, amelyek a kábítószer-csempészet gyanúját megalapozzák.

⁹³⁰ NAV tv. 36/N. § (1) bekezdés.

⁹³¹ NAV tv. 36/N. § (2) bekezdés.

Az ügyészhez hasonlóan a vizsgálatot elvégző orvost is tájékoztatni kell arról, hogy mi az intézkedés oka. Az orvos által elvégzett vizsgálat (például biológiai mintavétel, képalkotó diagnosztika, rektális digitális vizsgálat) a továbbiakban szakértői vizsgálatnak minősül, így az orvossal szemben a szakértőre vonatkozó szabályok lesznek az irányadók (például szakértő kirendeléséről szóló végzést kell készíteni, a szakértőt ki kell oktatni a titoktartásról, illetve a hamis szakvélemény adásának következményeiről).

Hangsúlyozandó, hogy az intézkedés nem a bűnösség megállapításának következménye, hanem épp ellenkezőleg, a büntetőjogi felelősség eldöntéséhez szükséges bizonyítás része, amely során a törvénysértés megítéléséhez különleges szakértelem igénybevétele van szükség. A mintavétel és orvosi vizsgálat elrendelésének jogalapja tehát minden esetben a gyanú. A törvény – a korábbi szabályokkal ellentétben⁹³² – az intézkedés alkalmazásához nem követeli meg a bűncselekménnyel összefüggő alapos gyanút sem. A jogi tényállás megfogalmazása alapján aggálytalanul megállapítható, hogy a mintavétel és orvosi vizsgálat elrendeléséhez elegendő a csempészetre vonatkozó egyszerű gyanú is. Ez a jogalkotás-technikai megoldás magyarázható egyfelől azzal, hogy az intézkedés főszabály szerint az érintett együttműködésén alapszik. Nyilvánvaló, hogy elsősorban az intézkedés alá vont személy érdeke, hogy tisztázza magát a bűncselekmény gyanúja alól, amire a szakértői vizsgálatához történő hozzájárulás kétségkívül lehetőséget biztosít számára. Másfelől az intézkedés céljának kikényszeríthetősége csakis ügyészi kontroll mellett valósulhat meg. A törvény tehát biztosítja, hogy az intézkedés alapjául szolgáló gyanút a hatóságon és az érintetten kívül más is mérlegelhesse.

Korábbi megállapításaink e helyütt is irányadók, miszerint a gyanú „a hatóság tudomására jutott objektív adatokból levont valószínűségi következtetés arra nézve, hogy feltehetően bűncselekmény történt”.⁹³³ A gyanút keltő élethelyzetek taxatív felsorolása természetesen nem elvárható. A hazai és külföldi szakirodalomban ugyanakkor számos olyan körülményt, viselkedésmintázatot leírnak, amelyek együttállása a testben történő kábítószer-csempészet gyanúját alapozhatja meg. A korábban publikált tanulmányok szerint az érintett személy magatartása és külleme egyaránt árulkodó lehet. Ilyennek tekinthető különösen az ellenőrzés során tanúsított túlzott határozottság, vagy az intézkedéssel szemben tanúsított túlzott felháborodás. Gyanút keltő lehet továbbá az is, ha az intézkedés alá vont személy a megszokottnál sokkal készségesebb, illetve magatartásában a túlzottan együttműködő, vagy ha az ellenálló és a kooperatív viselkedésformák egymást hirtelen, különösebb ok nélkül váltják. Testüregben történő kábítószer-csempészetet jelezhet a ter-

⁹³² „[A] vámszervezet hivatásos állományú tagja, amennyiben alapos a gyanú, hogy az ellenőrzés alá vont személy testében, testüregében kábítószerrel vagy kábítószernek minősülő anyagot szállít, jogosult az ilyen személy beleegyezésével vizeletvétel és orvosi vizsgálat elrendelésére” [1995. évi C. tv. 175. § (3) bekezdés e) pont].

„[A] Vám- és Pénzügyőrség hivatásos állományú tagja, amennyiben megalapozott a gyanú, hogy az ellenőrzés alá vont személy testében, testüregében kábítószerrel vagy kábítószernek minősülő anyagot szállít, jogosult az ilyen személy beleegyezésével vizeletvétel és orvosi vizsgálat elrendelésére” [VP tv. 5. § (4) bekezdés f) pont].

⁹³³ 65/2003. (XII. 18.) ABH.

mészetellenes járás, valamint a folt a nadrág, szoknya ülepénél.⁹³⁴ Számos eset történeti tényállásait feldolgozva Hergan és munkatársai korábbi kutatásuk eredményeként arra jutottak, hogy a testüregeiket használó kábítószercsempészek által viselt póló és dzseki általában jobb minőségű, mint nadrágjuk vagy cipőjük. Az ilyen bűnelkövetők jellemzően nem viselnek nagy értékű órát, ékszereket, és rendszerint olyan turistaként jelentkeznek belépésre az országhatáron, akik utazásaikhoz nem veszik igénybe az utazási irodák szervező szolgáltatásait. Ennek ellenére ugyanakkor nyilatkozatásuk során sok esetben nem tudnak konkrét úti célt megjelölni. A csempészet e formáját alkalmazó drogfutárok jegyeiket többnyire készpénzzel fizetik, és meglehetősen sok készpénzzel (500-1000 €) is rendelkeznek, hogy további utazásaikat finanszírozhassák. Csomagjaikban sokszor olyan eszközök találhatók, amelyeket kifejezetten ez a csempészmódszer kíván meg. Így például dezodorok, spray-k a hányást, felfúvódást kísérő rossz szagok elfedésére, spazmolitikumok (simaizomgörcs-oldók), amelyek csökkentik a bélperisztaltikát, vagy széntablettát, amelyet az esetlegesen kiszakadó csomagok felszívódása ellen használhatnak.⁹³⁵ A gyanút természetesen megalapozhatják olyan bűnügyi információk is, amelyek más – általában külföldi – bűnüldöző hatóságoktól származnak, vagy esetleg azok a jelzések, amelyeket a repülőgép személyzete ad.

A jogszabályi tényállásban a kábítószer testben, testüregben történő elrejtésének gyanúja esetén a biológiai mintavétel, illetve vizsgálat három formában jelenik meg:

1. vizeletvizsgálat,
2. vörvizsgálat,
3. orvosi vizsgálat.

Ad 1. A vizeletvétel az érintett beleegyezésével történik. A vizeletvizsgálat alkalmával a vizeletminta-adáshoz az állami egészségügyi intézmény erre feljogosított alkalmazottját vagy orvosát kell igénybe venni.⁹³⁶ A miniszeri rendelet által használt „vizeletminta-adás” kifejezés nem hagy kétséget afelől, hogy a jogalkotó a biológiai minta begyűjtését az intézkedés alá vont személy együttműködő magatartására alapítja. Ilyenkor az egészségügyi szakember bevonására azért van szükség, mert a vizeletminták orvosi diagnosztikai célból történő felhasználása (például mennyiséget, tárolást, előkészítést illetően) szigorú szakmai szabályok betartását követeli meg.⁹³⁷

Ad 2. A vizeletminta-adás megtagadása esetén a NAV-szerv vezetőjének az illetékes ügyésztől vérvételre való kötelezést szükséges indítványoznia. A vizeletvétellel ellentétben a vérvétel invazív jellege okán szükségszerű beavatkozást jelent az intézkedés alá

⁹³⁴ Bebesi Zoltán: *Kábítószer-bűnözés és terrorizmus*. Disszertáció, kézirat. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2009.

⁹³⁵ Klaus Hergan – Karl Kofler – Wolfgang Oser: Drug Smuggling by Body Packing. What Radiologist Should Know about It. *European Radiology*, 14. (2004), 4. 736–742.

⁹³⁶ 20/2018. (XII. 21.) PM rend. 33. § (1) bekezdés.

⁹³⁷ Vö.: Institutör László: Kábítószer és pszichotróp anyagok meghatározása az SZTE IOI laboratóriumában. *Tiszaparti Esték*, (2009), 10. 183–187; Jeff A. Simerville – Willam C. Maxted – John J. Pahira: Urinalysis. A Comprehensive Review. *American Family Physician*, 71. (2005), 6. 1153–1162.

vont testi sérthetlenségéhez való jogába. Ezzel kapcsolatban az Emberi Jogok Európai Bizottsága ugyanakkor leszögezte, hogy az európai emberi jogi egyezmény élethez való jogot deklaráló cikkelye csak az élet elvonásával szemben nyújt védelmet. A testi sérthetlenséget biztosító jog szempontjából az olyan, nem jelentős beavatkozás, mint a vérvizsgálat, nem éri el az egyezmény által tilalmazott jogkorlátozás mértékét.⁹³⁸ Meghatározott feltételek mellett tehát a vérvétel kikényszerítése nem ütközik a jogállamiság elveivel. Garanciális okokból azonban a jogalkotó a vérvételt minden esetben orvosi szintű közreműködéshez köti. A miniszteri norma továbbá kiköti, hogy a hatóságnak az intézkedés során kétszeri vérvételről kell gondoskodnia. A második vérvételt az első mintavételt követő 30-45 perc között kell elvégezni.⁹³⁹ Minthogy a vérvétel alkalmazásának előfeltétele az érintett személy együttműködésének a hiánya, a jogalkotó felhatalmazza a pénzügyőrt arra, hogy szükség esetén mintavétel kikényszerítése céljából testi kényszer alkalmazzon.⁹⁴⁰

Ad 3. A testben elrejtett kábítószer gyanúja esetén alkalmazott egészségügyi beavatkozás harmadik formája az orvosi vizsgálat. Az orvosi vizsgálat mind az önkéntes vizeletadást, mind pedig a kötelező vérvételt kiegészíti. Az orvosi vizsgálat célja, hogy egészségügyi beavatkozások, orvosszakmai módszerek alkalmazásával megerősíteni vagy cáfolni lehessen az intézkedés alapjául szolgáló gyanút.

Az egészségügyi törvény meghatározása szerint egészségügyi beavatkozásnak kell tekinteni minden olyan megelőző, diagnosztikus, terápiás, rehabilitációs vagy más célú fizikai, kémiai, biológiai vagy pszichikai eljárást, amely az érintett (beteg) szervezetében változást idéz vagy idézhet elő.⁹⁴¹ Az intézkedés alá vont személy testének, testüregeinek bármilyen vizsgálata tehát az orvosi, illetve egészségügyi kompetencia körébe tartozik.

Az egészségügyi törvény fogalommeghatározása alapján aggálytalanul megállapítható, hogy a biológiai mintákon alapuló vizsgálatok mellett egészségügyi beavatkozásnak kell tekinteni a képalkotó eszközökkel történő diagnosztikai vizsgálatokat is. A testben történő kábítószer-csempészet gyanúja esetén többfajta képalkotó eljárás alkalmazható, fogalmilag ugyanakkor ezek mindegyike az orvosi vizsgálat körébe tartozik.

Az egyetlen gyors és sugárzásmentes eljárás az ultrahangvizsgálat, amely azonban alacsony érzékenységgű, így annak negatív eredménye nem zárja ki teljes bizonyossággal a csempészet lehetőségét.⁹⁴² A másik egyszerű, gyors és költséghatékony vizsgálati módszer a hasi röntgenfelvétel készítése. Az ultrahanghoz képest a röntgen megbízhatóbb képalkotó diagnosztikai eljárásnak tekinthető. Érzékenységi tartományát 40–90%,⁹⁴³ más

⁹³⁸ No. 8278/78., 1979. december 13. EJB.

⁹³⁹ 20/2018. (XII. 21.) PM rend. 33. § (3) bekezdés.

⁹⁴⁰ 20/2018. (XII. 21.) PM rend. 33. § (2) bekezdés.

⁹⁴¹ 1997. évi CLIV. tv. 3. §.

⁹⁴² Silvia Damiana Visoná et al.: A Fatal Case of Body Packing. The Usefulness of the Postmortem CT before the Autopsy. *Austin Journal of Forensic Science and Criminology*, 4. (2017), 3. 1067–1071.

⁹⁴³ Ferhat Cengel et al.: The Role of Ultrasonography in the Imaging of Body Packers Comparison with CT. A Prospective Study. *Abdominal Imaging*, 40. (2015), 7. 2143–2151.

tanulmányok 85–90% közé teszik.⁹⁴⁴ A testüregben elhelyezett kábítószeres csomagok felderítése szempontjából leghatékonyabb eszköz a komputertomográfia (CT; pontosság: 95,6–100%). A CT-felvétel birtokában tulajdonképpen minden kétséget kizáróan megállapítható, hogy az érintett személy testüregében elrejtett-e bármilyen csomagot, vagy sem.⁹⁴⁵

Az intézkedések arányosságának elve értelemszerűen az orvosi vizsgálatok esetében is megköveteli egy olyan időkeret felállítását, ameddig az alapjog-korlátozás elfogadhatónak és az intézkedés céljával arányosnak tekinthető. Erre tekintettel az intézkedés idejére vonatkozó garanciális szabályként a törvényalkotó megállapítja, hogy mintavétel és orvosi vizsgálat elrendelése alkalmával az érintett személy feltartóztatása, illetve az orvosi vizsgálat a nyolc órát nem haladhatja meg. Amennyiben a feltartóztatás időtartama alatt az orvosi vizsgálat nem zajlik le, illetve a vizsgálat kizárja a bűncselekmény elkövetésének gyanúját, az intézkedés alá vont személyt el kell engedni.

Ha az ellenőrzés alá vont személy vonatkozásában a kábítószer birtoklásával kapcsolatos bűncselekmény gyanúja beigazolódik, akkor tettenérés valósul meg, s így az elfogás és előállítás idejére vonatkozó szabályok lesznek az irányadók.

Jogszerűtlenségi ismérvek. Hangsúlyozandó, hogy a vizeletminta-adás megtagadása esetén – ügyészi felhatalmazással – minden esetben csakis vérvétel lehetséges. A jogszabály nem ad felhatalmazást arra, hogy az érintett személytől kényszer útján – például katéter alkalmazásával – nyerjenek vizeletet.⁹⁴⁶

Végezetül egy normavilágossági problémára kívánunk utalni, amelyre az alapvető jogok biztosa a motozással kapcsolatban hívta fel a figyelmet. A közjogőr szerint „a testüreg fogalmának jogszabályi meghatározása hiányában” nem egyértelmű, hogy egy vizsgálat mikor tekinthető testüreget érintőnek.⁹⁴⁷ A mintavétel és orvosi vizsgálat elrendelése kapcsán úgyszintén hiányoznak a pontos magyarázatok. A NAV tv. következetesen a test és testüreg kifejezéseket használja, ezek tartalmát azonban egy esetben sem értelmezi. A tisztázatlan jogi helyzet mellett kialakított intézkedési gyakorlat pedig könnyen a megalázó bánásmód tilalmának áthágását eredményezheti.⁹⁴⁸

⁹⁴⁴ Suzana Ab Hamid – Saiful Nizam Abd Rashid – Suraini Mohd Saini: Characteristic Imaging Features of Body Packers. A Pictorial Essay. *Japanese Journal of Radiology*, 30. (2015), 5. 386–392.

⁹⁴⁵ Alfonso Reginelli et al.: Imaging of Body Packing. Errors and Medico-legal Issues. *Abdominal Imaging*, 40. (2015), 7. 2127–2142.

⁹⁴⁶ Lukonics Eszter: A Független Rendészeti Panasztestület 384/2010. (VIII. 4.) számú állásfoglalásának ismertetése. *Rendészet és emberi jogok*, 1. (2011), 1. 103–111.

⁹⁴⁷ 3865/2016. AJB.

⁹⁴⁸ Haraszti Margit Katalin (szerk.): *Az alapvető jogok biztosának 2016. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről*. Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2017.

Képfelvétel, hangfelvétel, kép- és hangfelvétel készítése

Aktív alany. Az intézkedés alkalmazására minden pénzügyőri munkakört betöltő pénzügyőr jogosult, aki önállóan vagy szakképzett pénzügyőr felügyelete mellett egyébként intézkedhet.

Passzív alany. Az intézkedés passzív alanya a pénzügyőri intézkedésekkel érintett személy.

Alanyi jog. Az intézkedés a személyiségi jogok körében a képmáshoz és hangfelvételhez fűződő alapvető jogok korlátozását eredményezheti. A hatályos polgári törvénykönyv főszabálya szerint a képmás vagy hangfelvétel elkészítésének és felhasználásának jogszerű esetét az érintett személy hozzájárulásához köti.⁹⁴⁹ „A képmáshoz és a hangfelvételhez való jog az emberi személyiség külső megnyilvánulását védi. Az ember külső megjelenése a személyiség belső sajátosságait vetíti ki, ezáltal az egyén megkülönböztetésének nélkülözhetetlen eszköze. A képmás és a hangfelvétel közvetlenül a személyiség azonosítására szolgál.”⁹⁵⁰

A képmáshoz és hangfelvételhez való jog védelmének lényegét Szeghalmi Mónika a következők szerint foglalja össze:

„A személyiségi jogok védelme az ember személyiségének integritását biztosítja, az integritás pedig a jogképességből ered, amely minden embert születésétől fogva megillet. E jogok keretében mindenkinek jogában áll hozzájárulni ahhoz, vagy megakadályozni azt, hogy róla felvétel készüljön, illetve a már elkészített fényképfelvétel [és más felvétel – E. Á.] nyilvánosságra kerüljön.”⁹⁵¹

Intézkedés célja. A törvény lehetővé teszi, hogy a pénzügyőr intézkedése során az intézkedéssel érintett személyről, illetve tárgyról és az intézkedés egyéb körülményeiről felvételt készíthessen. A képfelvétel, hangfelvétel, kép- és hangfelvétel készítésének céljával összefüggésben a jogalkotó indokolásában kifejtette:

„a képfelvétel, hangfelvétel, kép- és hangfelvétel mint intézkedés minden esetben járulékos jellegű intézkedés, valamely más – szélesebb értelemben vett – pénzügyőri intézkedéshez kötődik, célja az intézkedés és az esetleg azzal párosuló kényszerítő eszköz foganatosításának, annak körülményeinek rögzítése. Ez egyrészt szolgálja az eljáró pénzügyőr érdekeit, hiszen az esetleges panaszokkal, kifogásokkal szemben védve van, másrészt az intézkedéssel érintett személy érdekeit is, hiszen a pénzügyőr eljárása teljeskörűen kontrollált.”⁹⁵²

Az intézkedés célja tehát a szolgálati feladatok szempontjából lényeges körülményeknek képi, illetve hangeszközökkel történő dokumentálásának biztosítása.

Jogszerűségi ismérvek. A képmáshoz és a hangfelvételhez fűződő jog védelme szempontjából teljességgel közömbös a rögzítés technikai eszköze. „Képmás nemcsak

⁹⁴⁹ Ptk. 2:48. § (1) bekezdés.

⁹⁵⁰ Vékás Lajos et al. (szerk.): I. könyv: A személyek. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 7. (2005), 3. 9.

⁹⁵¹ Szeghalmi Mónika: A képmás polgári jogi védelme és a hazai szabályozás alapvonalainak áttekintése európai példákon át. *Médiakutató*, 15. (2014), 1. 53.

⁹⁵² A 2014. évi LXXIV. tv. 342. §-ához fűzött részletes indokolás.

a különböző fotótechnikai eszközök útján rögzített fénylenyomat lehet, hanem bármilyen: rajz, ábra, festmény, plasztika, fénymásolat, digitális rögzítés stb., és ugyanígy közömbös a hangrögzítés eszköze is” – jegyzi meg Vékás és munkatársai.⁹⁵³ A személyiségi jogvédelem tartalmára tekintettel a NAV tv. jogi szabályozás alá vonja a képfelvétel, hangfelvétel, továbbá a kép- és hangfelvétel készítését is, amelyeket egységesen felvételnként azonosít.

A jogszabályi tényállás a felvételek elkészítésének és felhasználásának jogszerűsége szempontjából három körülményt azonosít: 1. a felvételnézés ideje, 2. a felvételnézés tárgya, 3. a felvételek felhasználásának célja.

Ad 1. Felvétel kizárólag intézkedés során, illetve a szolgálati feladattal összefüggésben készíthető. A törvény az intézkedés szélesebb értelemben vett fogalmát alkalmazva biztosít lehetőséget a felvételek készítéséhez. E szerint az intézkedés alatt érteni kell az egyes pénzügyőri (rendészeti) intézkedéseket, az ezekkel összefüggésben alkalmazott kényszerítő eszköz használatát, továbbá a vámhatóság feladatait meghatározó jogszabályok szerinti intézkedéseket és helyszíni eljárásokat is (például büntetőeljárás cselekmény, jövedéki ellenőrzés, vámellenőrzés).

Ad 2. A felvételnézés tárgya alatt azokat az entitásokat értjük, amelyekkel összefüggésben a NAV tv. lehetőséget biztosít az intézkedés alkalmazására. A pénzügyőr az intézkedéssel, valamint szolgálati feladataival összefüggésben felvételt készíthet:

- az intézkedéssel érintett személyről;
- annak környezetéről;
- az intézkedés, illetve a szolgálati feladat szempontjából fontos körülményről; valamint
- ilyen tárgyról.

„Evidens, így különösebb magyarázatra sem szorul, hogy a képmással vagy hangfelvétellel kapcsolatos személyiségi jogok csak az embert illethetik meg.”⁹⁵⁴ Az intézkedés szempontjából lényeges egyéb körülményekről, tárgyakról készített felvétel az érintett személy képmáshoz és hangfelvételhez való jogát csak annyiban érinti, ha ő maga vagy beszédhangja a felvételeken megjelenik. A bírói gyakorlat szerint még a gépjárművek forgalmi rendszámának rögzítése is csak akkor válik személyes adatkezeléssé, ha a rendszám összekapcsolása megtörténik a gépjármű üzemeltetőjével.⁹⁵⁵ Az intézkedés, illetve a szolgálati feladat szempontjából fontos egyéb körülményről készített felvétel szintén jogszerű, amennyiben az kizárólag a körülmények rögzítésére irányul. Konkrét személyekről közeli – kifejezetten azonosítási célú – felvételek viszont csakis akkor készülhetnek, ha az érintett személyre irányuló intézkedésre okot adó körülmény merül fel.⁹⁵⁶

⁹⁵³ Vékás et al. (2005): i. m. 9.

⁹⁵⁴ Vékás et al. (2005): i. m. 9.

⁹⁵⁵ Pf.20671/2017/4. FIT.

⁹⁵⁶ Kfv.39010/2012/7. Kúria.

Ad 3. A képfelvétel, hangfelvétel, kép- és hangfelvétel készítésejárulékos jellegű intézkedés, amely valamely más – szélesebb értelemben vett – intézkedéshez kapcsolódik. Az elkészült felvételek tehát kizárólag célhoz kötöttek, a felvétel készítését megalapozó intézkedések és eljárási cselekmények kapcsán használhatók fel. A NAV az intézkedések, a szolgálati feladatok ellátása során készített felvételek, illetve az abban szereplő személyes adatok felhasználását kizárólag az alábbi esetekben, valamint célból engedélyezi:

- a rögzítés helyszínén elkövetett bűncselekmény, szabálysértés, a vámhatóság feladatait meghatározó más jogszabály vagy a közlekedés szabályainak megsértése miatt indult eljárás során;
- a rendőrség, illetve a NAV olyan feladatellátása során, amelynek céljából titkos információgyűjtésnek van helye, illetve a nemzetbiztonsági szolgálatok törvényben meghatározott feladatainak ellátása érdekében;
- a körözött személy, illetve tárgy azonosítása céljából;
- az intézkedés, illetve kényszerítő eszköz alkalmazása jogszerűségének utólagos vizsgálata céljából;
- az érintett személy jogainak gyakorlása érdekében.

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény (Infotv.) értelmében: „az érintettel kapcsolatba hozható adat – különösen az érintett neve, azonosító jele, valamint egy vagy több fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző ismeret –, valamint az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés” személyes adatnak minősül.⁹⁵⁷ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság egyik ügydöntő határozatában leszögezte: „Az Infotv. rendelkezései alapján egy ember arca, képmása személyes adatnak, a képfelvétel készítése, valamint az adatokon elvégzett bármely művelet pedig adatkezelésnek minősül.”⁹⁵⁸ Az adatkezeléssel összefüggésben az Infotv. továbbá meghatározza azt is, hogy személyes adat csakis akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény, illetve – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete közérdeken alapuló célból elrendeli.⁹⁵⁹ A pénzügyőri intézkedés keretében készített felvételek tárolásának legitimitása a NAV tv. rendelkezésein alapszik.

Főszabály szerint ha az elkészített felvételekre a korábban említett törvényes okokból már nincs szükség, akkor azokat a rögzítést követő 30 nap elteltével törölni kell. Az, akinek jogát vagy jogos érdekét a rögzített felvétel érinti, a korábban felsorolt eljárások lefolytatásához vagy az ott meghatározott egyéb cél érdekében kérheti, hogy a felvételt annak kezelője az adat továbbításáig, de legfeljebb 30 napig ne törölje. Amennyiben a 30 napon belül kérelmet vagy más hatóság által történő megkeresést nem nyújtanak be, a felvételeket haladéktalanul törölni kell.

⁹⁵⁷ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 3. § 2. pont.

⁹⁵⁸ NAIH/2018/412/2/H. NAIH.

⁹⁵⁹ Infotv. 5. § (1) bekezdés.

Ahogy a fentiekből már részben kiderült, a törvény lehetőséget ad arra, hogy az adatkezelésre nyitva álló időn – azaz 30 napon – belül a pénzügyőr által készített felvételt más intézmények, hatóságok és természetes személyek is felhasználhassák kivételes célok érdekében. Jogszabályban meghatározott szabálysértési, büntetőeljárás, igazságszolgáltatási, valamint nemzetbiztonsági feladatok ellátása céljából kikérhetik a felvételeket:

- a nyomozó hatóságok (például rendőrség);
- a szabálysértési hatóságok (például kormányhivatal, rendőrség);
- az ügyészség;
- a bíróság;
- a nemzetbiztonsági szolgálatok;
- a rendőrség terrorizmust elhárító szerve;
- a közlekedés szabályainak megsértése miatt közigazgatási hatósági eljárást folytató hatóság; illetve
- nemzetközi jogsegély keretében külföldi hatóság.

A bíróság vagy más hatóság megkeresésére a rögzített felvételt haladéktalanul meg kell küldeni.

Az említett hatóságokon túl meghatározott célból természetes személyek is jogosultak a pénzügyőri intézkedések során készített felvételek kapcsán adatigénylésre, az alábbiak szerint:

- az intézkedéssel érintett személy, a jogainak gyakorlása érdekében; illetve
- az intézkedéstől független, úgynevezett harmadik személy, a jogszabály alapján eljárás kezdeményezésére irányuló jogának gyakorlása érdekében.

Ezzel kapcsolatban fontos kiemelni, hogy minden esetben a hatóság feladata biztosítani a tárolt felvételek rendelkezésre bocsáthatóságát. Így többek között az eljáró hatóság felelőssége a felvételek kezelését, illetve a beérkező panaszok vagy igények regisztrálását oly módon megszervezni, amely garantálja azt, hogy az elkészített felvételek – igény esetén – a jogosultak számára rendelkezésre állhassanak.

Jogszerűtlenségi ismérvek. Az intézkedés alkalmazásának egyik legfontosabb garanciális szabálya a célhoz kötöttség. A kialakult joggyakorlat szerint nem rögzíthetők a felvételen olyan adatok, amelyek közvetlenül nem kapcsolódnak az intézkedés valamely törvényi céljához. Egyes jogi vélemények szerint az intézkedés alá vont személy adatainak videófelvételre történő bediktálása vagy okmányainak lefotózása általában nem szolgálja a törvény által kijelölt legitim célt.⁹⁶⁰ Korábban a Független Rendészeti Panasztestület – osztva az adatvédelmi biztos vonatkozó tárgyú megállapításait – arra az álláspontra helyezkedett, hogy a felvételek készítése csak akkor jogszerű, ha a célhoz kötöttség mellett szükségszerűek és arányosak is egyben. Így például nem teljesül az arányosság és célhoz kötöttség követelménye azokban az esetekben, amikor az intézkedés célja nem a személyazonosítás, és az intézkedés alá vont személyt „tetőtől talpig” leka-

⁹⁶⁰ 155/2009. (VI. 3.) FRPÁ.

merázzák, „esetleg körbeforgatják, táskájába bevilágítanak és bekameráznak, majd arra kötelezik, hogy adatait közölje, kifejezetten kérve, hogy azokat a »kamerának mondja«, illetve kötelezik arra, hogy nézzon a kamerába.⁹⁶¹

A rögzített felvételek kezelésével összefüggésben hívjuk fel a figyelmet e helyütt az alapvető jogok biztosának korábbi megállapításaira is. A közjogőr az Rtv.-nek a NAV tv.-nyel azonos tartalmú rendelkezései kapcsán mutatott rá arra, hogy a rejtett adatszerzést, illetve -kezelést a törvény – főszabály szerint – nem engedi meg, ezért a felvételek pontos céljáról az érintetteknek egyértelmű tájékoztatást kell adni.⁹⁶²

Jogosulatlanak, illetve céltól eltérő adatkezelésnek kell tekinteni – az alkalmazott eljárástól függetlenül – továbbá azokat az eseteket is, amikor a személyes adatok tárolása, feldolgozása, hasznosítása – ideértve a továbbítást is – nem a célnak megfelelően történik, vagy amikor ezekhez a tevékenységekhez sem az érintett, sem pedig jogszabály nem ad a továbbiakban felhatalmazást.⁹⁶³

Végezetül utalni kívánunk az adatok kezelésével és kiadásával kapcsolatos garanciális szabályok elmulasztásának problémakörére is. A korábban említettek szerint minden esetben az adatkezelést végző hatóság feladata azt biztosítani, hogy szükség esetén a tárolt felvételeket a jogosultak megkapják. Így többek között az eljáró hatóság felelőssége a felvételek kezelését, illetve a beérkező panaszok vagy igények regisztrálását oly módon megszervezni, amely garantálja, hogy az elkészített felvételek – igény esetén – a jogosultak számára rendelkezésre állhassanak. A hatóság érdemben nem hivatkozhat arra, hogy a felvételt kezelő szervezeti egység azért törölte a felvételeket, mert nem tudott a jogszerűen benyújtott panaszról, illetve a panaszosnak vagy jogosultnak a felvételek megszerzése iránti igényéről. A kialakult gyakorlat szerint ilyen esetekben sérül az igény-jogosult panaszjog gyakorlásához fűződő alapvető joga.⁹⁶⁴

Létesítmény őrzés-védelmi intézkedés

A létesítmény őrzés-védelmi intézkedés bevezetésének jogpolitikai indokairól keveset tudunk. A jogintézményt törvénybe iktató jogszabályhoz fűzött miniszteri indoklás rendkívül szűkszavú: „Új intézkedésként bevezeti és szabályozza a létesítmény őrzés-védelmi intézkedést és meghatározza az alkalmazható intézkedési jogköröket, eszközöket és módszereket.”⁹⁶⁵ A törvénymódosító javaslat általános parlamenti vitáján elhangzott államtitkári előterjesztés is mindössze az alábbi nyilatkozatot fűzte az új intézkedés tervezett bevezetésével kapcsolatban: „A törvény továbbá olyan rendelkezésekkel is kiegészül,

⁹⁶¹ Féja (2012): i. m. 114.

⁹⁶² 726/2010. AJB.

⁹⁶³ Busch Béla: A személyiség büntetőjogi védelme, különös tekintettel a fegyveres testületek keretében megvalósuló deliktumokra. II. rész. *Rendészet és emberi jogok*, 1. (2011), 2. 47–80.

⁹⁶⁴ Fodor-Lukács (2011a): i. m.

⁹⁶⁵ A 2017. évi LXXVII. törvény 177. §-ához fűzött részletes indokolás.

amely alapján a NAV személyi állományába tartozó pénzügyőrök által őrzött létesítményeknél az őrzés-védelmi feladatokat e személyek hatékonyabban tudják ellátni.”⁹⁶⁶

Nyilvánvalónak tűnik azonban, hogy az intézkedés bevezetését az dette indokolta, hogy a NAV fenntartásában álló, illetve egyéb, a NAV pénzügyőri állománya által őrzött objektumok védelme érdekében a gyakorlatban egyébként is kifejtett személy- és vagyonbiztonsági intézkedéseknek törvényben deklarált formája legyen. A pénzügyőrök ugyanis már a törvénymódosítást megelőzően is elláttak objektumvédelmi feladatokat, amelyek jogi keretei, a feladatteljesítés során alkalmazható intézkedés köre azonban nem voltak törvényben rögzítve.

Aktív alany. Az intézkedés aktív alanya speciális. A létesítmény őrzés-védelmi intézkedés alkalmazására kizárólag az a pénzügyőr jogosult, aki munkaköri előírása, illetve külön feladatmeghatározás szerint létesítmény őrzésére kötelezett.

Passzív alany. Az intézkedés passzív alanya lehet az a személy, aki a pénzügyőr által védett létesítmény területére belép, vagy onnan távozik.

Alanyi jog. Az intézkedés komplex jellegénél fogva számos alapvető jogot érinthet.

1. A belépő vagy távozó személyek igazoltatása alkalmával az intézkedés a személyes adatok védelméhez fűződő jog korlátozását eredményezi.⁹⁶⁷
2. A létesítmény őrzése érdekében alkalmazott jármű-, csomag- és ruházátvizsgálás az egyén magánszférájának védelméhez, illetve a személyi integritáshoz fűződő alapjogot érinti.⁹⁶⁸
3. A létesítmény biztonságát szolgáló képfelvétel készítése a kamera látóterébe kerülő személyek képmásukhoz való jogát korlátozza.
4. A létesítményből történő távozás kikényszerítése vagy annak megakadályozása, valamint a technikai ellenőrzés tűrésére való kötelezés az általános cselekvési szabadság, illetve a tartózkodási hely szabad megválasztásához fűződő alapjogok korlátozására alkalmas.
5. A jogszerűen birtokban tartott veszélyes tárgyak kötelező letétbe helyezésének elrendelése pedig a tulajdonjog részjogosítványaként garantált birtokláshoz való jog ideiglenes restrikciónak eredményezi.⁹⁶⁹

Intézkedés célja. Az intézkedés célja a pénzügyőr által védett objektum, valamint a benne tartózkodó személyek biztonságának szavatolása (személy- és vagyonbiztonság).

Jogszerűségi ismérvek. A pénzügyőrök által őrzött objektum, valamint az abban tartózkodó személyek védelme olyan érdek, amely szükségessé teheti az épületben tartózkodók és az oda belépni szándékozó személyek egyes jogainak korlátozását.

⁹⁶⁶ Az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitája. Tállai András nemzetgazdasági minisztériumi államtitkár napirendipont-előterjesztése. *Országgyűlési Napló*, (2017), 223. 35837.

⁹⁶⁷ Féja (2012): i. m.

⁹⁶⁸ 132/2008. (XI. 6.) ABH.

⁹⁶⁹ Vö.: 22/1991. (IV. 26.) ABH.

A NAV tv. erre tekintettel felhatalmazást ad arra, hogy a létesítmény őrzés-védelmét ellátó szerv vezetője a védett épületekbe történő ki- és belépésre, illetve a képfelvétel készítésére vonatkozóan szabályokat (biztonsági szabályzat) állapítson meg. Amennyiben pedig az adott létesítmény nem az állami adó- és vámhatóság kezelésében van (például minisztériumi tulajdonban lévő épület), akkor az ott működő szerv vezetőjének egyetértésével alakítható ki a ki- és belépési szabályok rendszere.⁹⁷⁰

„A személy-, vagyon- és közbiztonsági célból alkalmazott videokamerás megfigyelés mára hatalmas iparágga fejlődött. [...] A kamerával történő megfigyelés a jogszabályok és más normák érvényesítésének költségkímélő eszköze. [...] A megfigyelés felügyeleti – normaszegés esetén azonnali beavatkozási, intézkedési – lehetőséget biztosít a megfigyelők számára, egyúttal arra készíti a megfigyeltet, hogy a megfigyelők által előírt normák szerint viselkedjenek” – fejtette ki álláspontját a biztonsági célú videorendszerek alkalmazásával kapcsolatban az AB.⁹⁷¹

A NAV tv. szerint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal kezelésében lévő létesítmények rendjének és jogszerű működésének védelme, valamint az azokban tartózkodók biztonsága érdekében a létesítmény területét határoló külső falakon, kapuknál, kerítésen, valamint a létesítmény folyosóin, ügyfélterében a hatóság képfeltevő eszközöket helyezhet el és felvételt készíthet. A szükségesség és arányosság elvére tekintettel azonban a jogalkotó rögzíti, hogy képfeltevő olyan helyre nem telepíthető, amely az emberi méltóság védelme érdekében megfigyelés elől elzárt helynek minősül (például mosdó, öltöző). Ezen túl általános garanciális szabály, hogy a képfelvétel-készítés és az adatkezelés tényéről, továbbá a megfigyelt területről az érintett személyeket tájékoztatni kell, figyelemfelhívó tájékoztatók kihelyezésével.⁹⁷²

A polgári jog szabályai szerint a képmáshoz és hangmáshoz való jog tiszteletben tartása magában foglalja annak a kötelezettségét, hogy aki más személyről képmást vagy hangfelvételt akar készíteni, annak az érintett beleegyezését már a felvétel elkészítéséhez be kell szereznie. „A hozzájárulás formáját a jog természetesen nem írja elő, a mindennapi életben a ráutaló magatartással való hozzájárulás a gyakori, mikor is a hozzájárulást a tiltakozás, az elhárítás hiánya fejezi ki.”⁹⁷³ Következésképp aki a felvétel készítéséről szóló figyelemfelhívó tájékoztató mellett belép a NAV kezelésében, illetve őrzése alatt lévő létesítménybe, az ráutaló magatartásával biztosít hozzájárulást ahhoz, hogy róla képmás, illetve hangfelvétel készüljön.

A létesítmény őrzés-védelmi intézkedés célja kettős. Egyrészt szavatolni hivatott az őrzött objektumban tartózkodók biztonságát, másrészt magának a létesítménynek, a benne tárolt tárgyi javaknak, információknak a sérthetetlenségét.

A létesítmény őrzés-védelmi intézkedés alkalmával a pénzügyőr az általa őrzött létesítmény és a benne tartózkodók biztonságának védelme érdekében jogosult:

⁹⁷⁰ NAV tv. 37. § (1) bekezdés.

⁹⁷¹ 35/2002. (VII. 19.) ABH.

⁹⁷² NAV tv. 78/B. §.

⁹⁷³ Vékás et al. (2005): i. m. 9–10.

- a) a szolgálati feladatainak végrehajtása érdekében igazoltatni;
- b) a személyazonosság igazolásának megtagadása, illetve bűncselekmény gyanúja esetén az érintett személy ruházatát, csomagjait és járművét átvizsgálni;
- c) a létesítmény területére belépő vagy onnan kilépő személyt csomagja tartalmának, járművének, szállítmányának, valamint szállítási okmányainak bemutatására felhívni;
- d) a létesítmény biztonsági szabályzata szerint megakadályozni, hogy az objektumba bárki belépjen, vagy onnan távozzon;
- e) a biztonsági szabályzat szerint az objektumban tartózkodókat távozásra kötelezni;
- f) technikai ellenőrzést alkalmazni;
- g) elrendelni a jogszerűen birtokban tartott veszélyes tárgyak kötelező letétbe helyezését (például önvédelmi célú lőfegyver, gázfegyver).⁹⁷⁴

A létesítmény őrzés-védelmi intézkedés kapcsán alkalmazható intézkedési formák két nagy csoportját különböztethetjük meg: 1. általános pénzügyőri intézkedések speciális alakzata [a)–c) eset]; 2. különös őrzés-védelmi intézkedések [d)–g) eset].

Ad 1. A létesítmény őrzés-védelmi intézkedés egyes formái tulajdonképpen az igazoltatás, illetve a ruházat, csomag és jármű átvizsgálásának speciális alakzatát, különös eseteit teremtik meg [a)–c) eset]. Habár a törvény külön rendelkezést erre vonatkozólag nem tartalmaz, nyilvánvaló, hogy a létesítmény őrzés-védelmi érdeket szolgáló igazoltatásra, valamint a ruházat, csomag és jármű átvizsgálására is vonatkoznak azok a garanciális szabályok, amelyek ezeket az intézkedéseket általában terhelik (például a vizsgálat nem történhet szeméremsértő módon).

Ad 2. A létesítmény őrzés-védelmi intézkedés során alkalmazható intézkedési formák másik részébe olyan különös, egyedi aktusok tartoznak, amelyek más pénzügyőri intézkedések kapcsán nem merülnek fel. Ezek alapján a pénzügyőr először is jogosult a létesítmény őrzés-védelmét ellátó szerv vezetője által megállapított szabályok szerint megakadályozni, hogy az objektumba bárki belépjen, onnan távozzon, továbbá az ott tartózkodókat távozásra kötelezheti [d)–e) eset]. Ez az intézkedési forma az intézkedéssel érintett személyek személyi szabadsághoz fűződő jogát korlátozza. A büntető jogértelmezés alapján ugyanis megállapítható, hogy a személyi szabadság mint védett jogi tárgy az épületből történő távozás megakadályozása révén jelentős korlátozás alá kerül. A Btk. korábbi kommentárjának szerzői szerint: „A személyi szabadságától meg van fosztva az is, aki egy bizonyos helyet nem tud elhagyni.”⁹⁷⁵ Természetesen a pénzügyőr korlátozó intézkedése nem valósít meg jogellenes magatartást, lévén, hogy az normaszzerű rendelkezéseken alapszik. A jogi tényállás szerint az épületbe való belépés vagy az onnan való távozás megakadályozására a biztonsági szabályzat előírásai szerint van mód. Az általunk vizsgált intézkedéssel azonos logika szerint szabályozott rendőri

⁹⁷⁴ NAV tv. 37. § (2) bekezdés.

⁹⁷⁵ Gellér Balázs – Hollán Miklós – Kiss Norbert: *A Büntető törvénykönyv magyarázata*. II. kötet. *Különös rész*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2008. 582.

jogintézmény alkotmányossági vizsgálata során az AB megállapította, hogy az ágazati törvények lehetőséget biztosíthatnak a létesítménybiztonsági intézkedés meghozatalára,⁹⁷⁶ következésképp a biztonsági szabályzat szerint a védett létesítmény lezárása, az oda történő belépés megakadályozása, valamint az onnan való távozás megtiltása törvényes és alkotmányosan igazolható.

A létesítmény őrzés-védelmi intézkedés során a pénzügyőr jogosult a biztonsági szabályzat szerint technikai ellenőrzés elvégzésére is. Az objektumvédelmi célból használható technikai eszközök körét a NAV tv. nem határozza meg. A telephelyek, hivatalok, közintézmények helyiségeibe bevitt csomagok, személyek ki- és beléptetése során alkalmazott technikai eszközök körében tipikusnak tekinthető a röntgenberendezés,⁹⁷⁷ mindazonáltal a járművek és szállítmányok, a személyek és csomagok ellenőrzése más technikai eszközzel is megvalósulhat: forgalmirendszám-felismerő rendszer, alváz-szkennel, hőfénykép, fémdetektor, testszkennel stb.⁹⁷⁸

A pénzügyőr a biztonsági szabályzatnak megfelelően jogosult továbbá elrendelni a jogszerűen birtokban tartott veszélyes tárgyak kötelező letétbe helyezését [g) eset]. Ezen intézkedési forma alkalmazásához két feltételnek kell teljesülnie: 1. az érintett személy által birtokolt eszköznek egyrészt veszélyesnek, másrészt 2. a birtoklásnak jogszerűnek kell lennie.

A veszélyes tárgy fogalma alá tartozó dolgok körét a NAV tv. szintén nem nevesíti. Az általános rendőri szerv által azonos tárgykörben hozott belső normák alapján azonban megállapíthatjuk, hogy létesítménybiztonsági szempontból a veszélyes tárgy körébe általában a lőfegyverek, a közbiztonságra különösen veszélyes eszközök, az őrzésért felelős személy által veszélyes anyagnaként (eszközként) azonosított dolgok, valamint olyan eszközök tartoznak, amelyek a létesítményben folyó munka megakadályozására, megzavarására alkalmasak.⁹⁷⁹ A lőfegyverekről és a közbiztonságra különösen veszélyes eszközökről külön jogszabályok rendelkeznek. Közbiztonságra különösen veszélyes eszköznek minősül: a 8 cm-t meghaladó szűrőhosszúsággal, illetve vágóéllal rendelkező szűrő- vagy vágóeszköz, a szűrőhossztól vagy vágóéltől függetlenül a dobócsillag, a rugós kés és a szűrő-, vágóeszközt kilövő készülék (például felajzott íj, számszerű, francia kés, szigonypuska, parittyá, csúzli). A közbiztonságra különösen veszélyes eszközök körébe tartoznak továbbá az ütés erejét, hatását növelő eszközök (például ólombot, boxer, gumibot), a láncsal és egyéb módon összekapcsolt botok, az olyan eszközök, amelyek a nyálkahártya vagy a bőr ingerlésével fejtik ki hatásukat (például gázspray, paprikaspray, borsspray), a lőfegyverutánzatok és az elektromos sokkolók is.⁹⁸⁰

⁹⁷⁶ 3355/2019. (XII. 16.) ABV.

⁹⁷⁷ Kálmán László: A csomagvizsgáló röntgenberendezés alkalmazási lehetősége. *Hadmérnök*, 10. (2015), 3. 15–31.

⁹⁷⁸ Christián László: *Magánbiztonság. I. kötet – középiskolások számára*. Budapest, Belügyminisztérium, 2018.

⁹⁷⁹ Vö.: 11/2019. (III. 18.) ORFK utasítás; 19/2019. (IV. 17.) ORFK utasítás; 40/2019. (XII. 9.) ORFK utasítás.

⁹⁸⁰ 175/2003. (X. 28.) Korm. rend., melléklet.

A veszélyes tárgyak kötelező letétbe helyezésének elrendelését lehetővé tevő intézkedésforma alkalmazásának másik feltétele, hogy a veszélyes tárgy birtoklásának jogszerűnek kell lennie. A lőfegyverek, lőszeresek vagy a közbiztonságra különösen veszélyes eszközök jogszerűtlen birtoklása ugyanis bűncselekményi, illetve szabálysértési tényállásba ütközik. Ilyen esetekben tehát nem a kötelező letétbe helyezés elrendelésének, hanem a bűncselekmény, illetve szabálysértés elkövetésén tetten ért személlyel szembeni intézkedés alkalmazásának van helye.

Jogszerűtlenségi ismérvek. A létesítmény őrzés-védelmi intézkedés során a pénzügyőr számos alapjogot korlátozhat. Többek között a személyek szabad mozgását azáltal, hogy a létesítmény, illetve a benne tartózkodók biztonsága érdekében megtiltja az épületből való ki- vagy belépést. Az alapjog-korlátozás szükséges és arányos jellegének megítélése viszont időnként nehézségeket okozhat. A létesítmény lezárását megalapozó veszélyek köre ugyanis nincs meghatározva a jogszabályban, vagyis a belépés és kilépés megtagadását lehetővé tevő törvényi rendelkezés mérlegelési jogot telepít az intézkedőre. Az intézkedés elrendelésének oka lehet egy olyan absztrakt veszélyhelyzet is, amely a létesítmény vagy a benne tartózkodók biztonságát fenyegető állapot pusztán lehetőségét foglalja magában. Ezekben az esetekben a veszélyállapothoz nem kapcsolódnak olyan konkrét szempontok, amelyek alapján minden kétséget kizáróan megállapítható volna az intézkedés elrendelésének indokoltsága.⁹⁸¹

A kialakult bírói joggyakorlat szerint a rendészeti szervek által ellátott létesítmény-védelmi intézkedés passzív alanyának minősül minden olyan személy, akivel szemben megtagadják az objektumba való belépést vagy kilépést. Téves az a gyakorlatban előforduló álláspont, amely szerint a létesítmény lezárásának, a belépési tilalomnak a közlése az objektumba belépni szándékozó személyek részére mindössze egy egyszerű tájékoztatás, és nem keletkeztet intézkedési helyzetet.⁹⁸² Az érintett személy számára a lezárás tényének közlése már önmagában is őrzés-védelmi intézkedésként értékelhető. Ennek megfelelően az ágazati törvények a létesítmény őrzés-védelmi intézkedés minden formájával (például belépés megtagadása, távozásra kötelezés) szemben biztosítják a panaszjogot.⁹⁸³

Hangsúlyozandó továbbá az intézkedés kapcsán, hogy a rendészeti szervek különböző eljárásai, intézkedései körében az egyes tárgyak letétbe helyezésének elrendelése alkalmazásával a hatóságnak általában kötelessége a letétbe vett tárgy változatlan állapotban történő megőrzéséről, sértetlenségéről gondoskodni. A letétbe helyezés lényege ugyanis – annak természetéből adódóan – valamely tárgy biztonságos őrzése, majd a letétbe helyezés okának megszűntével a tulajdonosnak (illetve birtokosnak) való visszaadása.⁹⁸⁴ A letétbe

⁹⁸¹ Kirs Eszter: A rendőrségre vonatkozó szabályozás változásai és fennmaradó hiányosságai alapjogi szempontból. *MTA Law Working Papers*, (2014), 50. 1–8.

⁹⁸² Kádár András Kristóf: Lassú víz kordont bont – egy próbaper tanulságai. *Rendészet és emberi jogok*, 1. (2011), 1. 65–82.

⁹⁸³ 3355/2019. (XII. 16.) ABV.

⁹⁸⁴ 138/2012. (IV. 11.) FRPÁ.

vett tárgyban bekövetkezett jogellenes állapotromlásért a hatóságot tehát jogi felelősség terheli.

A létesítmény őrzés-védelmi intézkedéssel összefüggésben végezetül fontos kiemelni, hogy az intézkedés alkalmazásának jogalapját önmagában az a körülmény nem teremti meg, hogy a pénzügyőr egy épületet őriz. Az intézkedés szempontjából magának az őrzött létesítménynek, illetve az általa betöltött különleges funkciónak van jelentősége: mégpedig hogy az adott létesítmény a NAV állandó őrzése alatt áll az év minden napján. Ennek megfelelően nem a létesítmény őrzés-védelmi intézkedés, hanem a helyszínbiztosítás szabályait kell alkalmazni azokban az esetben, amikor a pénzügyőr egy olyan épület ideiglenes lezárásáról dönt, amely bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésének helyszíne.

Rejtett ellenőrzés elrendelése

Az Európai Unióban az emberek szabad mozgását elősegítő legjelentősebb uniós vívmány a Schengeni Megállapodás és a Schengeni Végrehajtási Egyezmény (SMVE) által létrehozott Schengeni Térség.

„Az SMVE lehetővé tette a részes államok belső határain az ellenőrzés megszüntetését és egységes külső határ létesítését. Közös szabályokat fogadtak el a vízumok, a menedékjog és a külső határok ellenőrzése tekintetében annak érdekében, hogy a részes államokban a közrend megzavarása nélkül valósulhasson meg a személyek szabad mozgása. Információs rendszer (SIS) létesült, hogy a nemzeti hatóságok kicserélhessék egymással a személyazonosságra és a keresett tárgyakra vonatkozó adatokat” – szerepel az Európai Közösségek Bírósága kontra Spanyol Királyság ügyében hozott ítélet összefoglalójában.⁹⁸⁵

A rejtett ellenőrzések (korábbi nevén: leplezett figyelés) alkalmazását a fent említett Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozása tette lehetővé, amelynek szükségességét az Európai Bizottság a következőképp indokolta jogszabályt módosító javaslatában:

„Az Európai Unió az elmúlt két év folyamán azon dolgozott, hogy egyidejűleg kezelje a migráció szabályozásával, az EU külső határainak integrált határigazgatásával, valamint a terrorizmus elleni küzdelemmel és az uniós dimenziójú bűnözéssel kapcsolatos különálló kihívásokat. A tagállamok közötti, illetve a tagállamok és az illetékes uniós ügynökségek közötti hatékony információcsere alapvető fontosságú ahhoz, hogy határozott választ adjunk ezekre a kihívásokra, továbbá hatékony és valódi biztonsági uniót alakítsunk ki. A Schengeni Információs Rendszer (SIS) az EU és a schengeni társult országok bevándorlási, rendőri, vám- és igazságügyi hatósági közötti hatékony együttműködés legsikeresebb eszköze. [...] A rendszer lehetővé teszi, hogy az illetékes hatóságok adatokat rögzítsenek és kérdezzenek le a keresett személyekkel, az EU-ba való belépésre vagy

⁹⁸⁵ C-503/03. sz. ügy.

tartózkodásra esetleg nem jogosult személyekkel, eltűnt személyekkel – különösen a gyermekekkel – valamint a talán ellopott, jogellenesen használt vagy elveszett tárgyakkal kapcsolatban.”⁹⁸⁶

A SIS tehát olyan személy- és tárgnyilvántartási, illetve körözési rendszer, amely a tagállamok saját, egymástól függetlenül működő adatbázisaira épülve európai szintű hálózatot alkot. A rendszert meghatározó részelemek:

- a központi rendszer (a SIS II adatbázist tartalmazó műszaki támogató funkció és az egységes nemzeti interfész),
- a nemzeti rész (a központi rendszerrel kommunikáló nemzeti rendszer), valamint
- a SIS II adatbázist tartalmazó műszaki támogató funkció és az egységes nemzeti interfész közötti kommunikációs infrastruktúra – a SIS II és a Sirene-irodák közötti adatcsere.⁹⁸⁷

Aktív alany. Az intézkedés aktív alanya speciális. Különleges rendeltetése okán – mint-hogy az intézkedés kifejezetten bűnmegelőzési, illetve bűnfelderítési célokat szolgál – a rejtett ellenőrzés elrendelésére kizárólag a NAV nyomozó hatósági feladatokat ellátó szervének állománya (pénzügyi nyomozó) jogosult.

Passzív alany. Az intézkedés passzív alanya lehet egyrészt 1. akiről megalapozottan feltételezhető, hogy súlyos bűncselekményt fog elkövetni (készít elő), másrészt 2. akiről okkal feltehető – tekintettel a múltban elkövetett cselekményeire –, hogy súlyos bűncselekményt követ el a SIS-t alkalmazó állam területén. Az intézkedés továbbá ezekkel a személyekkel kapcsolatba hozható – külön törvényben meghatározott – tárgyakra is kiterjedhet.

Alanyi jog. Az intézkedés a személyes adatok védelméhez fűződő jog korlátozásával jár. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 8. cikke megállapítja: „Mindenkinek joga van a rá vonatkozó adatok védelméhez. Az ilyen adatokat csak tisztességesen és jóhiszeműen, meghatározott célokra, az érintett személy hozzájárulása alapján vagy valamilyen más, a törvényben rögzített jogos okból lehet kezelni.” Magyarország Alaptörvénye szintén elismeri a személyes adatok védelmének alapjogát, amely az érintettre vonatkozó adatok felvételének és kezelésének szigorú szabályait feltételezik.⁹⁸⁸ A rejtett ellenőrzést elrendelő jelzés az érintett személy azonosításához nyújt segítséget. Az intézkedés tehát az érintettre vonatkozó személyes adat kezelését annak beleegyezése nélkül teszi lehetővé, ezáltal az intézkedéssel érintett személyes adatainak védelméhez fűződő jogát korlátozza.

⁹⁸⁶ Az Európai Bizottság javaslata a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés terén a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozásáról, működéséről és használatáról, valamint az 515/2014/EU rendelet módosításáról, továbbá az 1986/2006/EK rendelet, a 2007/533/IB tanácsi határozat és a 2010/261/EU bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendelethez (2016/0409 COD).

⁹⁸⁷ Nyári Éva: Az integrált határbiztonsági rendszer gyakorlati működése. *Hadtudományi Szemle*, 6. (2013), 4. 139–146.

⁹⁸⁸ Árva (2013): i. m.

Intézkedés célja. Az intézkedés célja – a súlyos bűncselekmények elkövetését megelőzendő – Magyarország, illetve az Európai Unió belső biztonságának szavatolása. Az EU Bizottsága végrehajtási határozatában megjegyzi:

„Elengedhetetlen új, gyorsított eljárást meghatározni a rejtett és célzott ellenőrzésekre kiadott figyelmeztető jelzésekkel kapcsolatos információcserére vonatkozóan a célból, hogy kezelhető legyen a terrorizmusban vagy a szervezett bűnözésben közreműködő személyek jelenlétéből eredő esetleges fokozott fenyegetés, amely azonnali fellépést követel az illetékes hatóságok részéről.”⁹⁸⁹

A rejtett ellenőrzés elrendelése – annak legmélyebb rendeltetése szerint – tehát a határon átnyúló szervezett bűnözés és terrorizmus elleni hatékony rendészeti fellépés elősegítése.

Jogszerűségi ismérvek. A SIS alkalmazásával a hatóságoknak lehetősége van arra, hogy jelentős társadalmi érdeket szolgáló célból (például közbiztonság, közrend) személyekre és tárgyakra vonatkozó jelzéseket helyezzenek el. A rendszerbe bevitt személyekre, továbbá a törvényben meghatározott tárgyakra vonatkozó adatok összessége, amelyeket figyelmeztető jelzésnek nevezünk, az illetékes hatóságok számára lehetővé teszi, hogy egyedi intézkedés végrehajtása céljából valamely személyt vagy tárgyat azonosítsanak.⁹⁹⁰ A rejtett ellenőrzés elrendelésével anélkül vonhatók hatósági kontroll alá bűnügyi relevanciával bíró személyek, illetve eszközök, hogy erről az érintetteknek tudomása volna.

Az intézkedés jogszerű alkalmazásának feltétele, hogy az kizárólag a NAV tv.-ben meghatározott bűnügyi természetű célok elérésére szolgálhat. Az intézkedés alkalmazásának jogalapját biztosító jogi tényállás által hivatkozott bűnügyi célok:

- a) a NAV hatáskörébe utalt bűncselekmények megelőzése, felderítése, megszakítása és nyomozása;
- b) a NAV nyomozó hatósági jogkörében eljárva a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény által hatáskörébe utalt feladatok ellátása;
- c) a nyomozó hatóság, a nemzetbiztonsági szolgálat, az ügyészség, a bíróság, továbbá a rendőrségről szóló törvényben meghatározott belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó, valamint terrorizmust elhárító szerv törvényben meghatározott feladatai elősegítése.

A törvény által megjelölt célok elérése érdekében rejtett ellenőrzésre irányuló figyelmeztető jelzés elhelyezése rendelhető el a Schengeni Információs Rendszerben: 1. személyekre, valamint 2. tárgyakra.

Ad 1. Rejtett ellenőrzés elrendelése olyan személlyel szemben alkalmazható:

⁹⁸⁹ A Bizottság (EU) 2015/219 végrehajtási határozata Schengeni Információs Rendszer második generációja (SIS II) további végrehajtási intézkedéseinek elfogadásáról szóló 2013/115/EU végrehajtási határozat mellékletének felváltásáról szóló, 6. pont.

⁹⁹⁰ A Schengeni Információs Rendszer második generációja keretében történő információcseréről, továbbá egyes rendészeti tárgyú törvények ezzel, valamint a Magyar egyszerűsítési programmal összefüggő módosításáról szóló 2012. évi CLXXXI. törvény 1. § 1. pont.

- a) akiről megalapozottan feltehető, hogy a külön törvényben meghatározott súlyos bűncselekmény elkövetését tervezi (készíti elő), vagy ilyen bűncselekményt követ el; valamint
- b) akiről okkal feltételezhető – különös tekintettel az általa elkövetett múltbeli bűncselekmények jellegére –, hogy a külön törvényben meghatározott súlyos bűncselekményt követ el a jövőben is a SIS II-t alkalmazó valamely tagállam területén.

A NAV tv. a jogi tényállásban nem rögzíti az intézkedés alkalmazása szempontjából súlyosnak minősülő bűncselekményeket, hanem keretdispozíciót teremt. A súlyos bűncselekmény fogalmát az Európai Unió tagállamaival folytatott bünyügyi együttműködésről szóló törvény 1. számú melléklete tölti meg konkrét tartalommal. A mellékletben több mint száz bűncselekményt nevesít a jogalkotó. A NAV szempontjából a legmeghatározóbbak, többek között, a költségvetési csalás, a jövedékkel visszaélés elősegítése, szerzői vagy kapcsolódó jogok megsértése, a költségvetési csaláshoz kapcsolódó felügyeleti vagy ellenőrzési kötelezettség elmulasztásának súlyosabb (minősített) esetei.⁹⁹¹

A törvényalkotó az intézkedés alkalmazásához a jogszabályban meghatározott súlyos bűncselekmény előkészítésére, elkövetésére vonatkozólag minden esetben megalapozott gyanút követel. Az EU Tanácsának vonatkozó határozata szerint: „A személyekre vonatkozó figyelmeztető jelzéseknek a rendszerben tartására vonatkozó határozatoknak átfogó egyedi elbíráláson kell alapulniuk.”⁹⁹² A rejtett ellenőrzés elrendeléséhez tehát megfelelő mennyiségű és minőségű, tényszerű adat kell, amely alátámasztja a bűncselekmények előkészítésének vagy elkövetésének létező valószínűségét.

Az intézkedés célja a határon átnyúló bűnözés megakadályozása és az EU belső biztonságának védelme. Mindebből okszerűen következik, hogy rejtett ellenőrzés elrendelésére abban az esetben is lehetőség van, ha a megalapozott gyanú szerint az intézkedéssel érintett személy nem Magyarországon, hanem más – SIS II-t alkalmazó – tagállam területén készül súlyos bűncselekményt elkövetni. Miután az EU tagállamaiban nincs egységesen alkalmazott büntetőkódex, a rejtett ellenőrzés elrendelése tekintetében nincs jelentősége annak, hogy a súlyos bűncselekmény előkészülete a magyar törvények szerint büntetendő-e, vagy sem.⁹⁹³

Ad 2. A NAV tv. a rejtett ellenőrzéssel érintett tárgyak vonatkozásában is garanciális feltételeket határoz meg. A szigorú szabályozás oka, hogy a tárgyakra vonatkozó rejtett ellenőrzést minden esetben személyekkel összefüggésben rendelik el.⁹⁹⁴

⁹⁹¹ EU tv. 1. melléklet.

⁹⁹² A Tanács 2007/533/IB határozata a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról, 13. pont.

⁹⁹³ SIS tv. 7. § (2) bekezdés.

⁹⁹⁴ A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés terén a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozásáról, működéséről és használatáról, valamint az 515/2014/EU rendelet módosításáról, továbbá az 1986/2006/EK rendelet, a 2007/533/IB tanácsi határozat és a 2010/261/EU biztonsági határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2016/0409 (COD) számú európai parlamenti és tanácsirendelet 29. pontjához fűzött indokolás.

Ennek megfelelően rejtett ellenőrzés elrendelése csakis azokkal a tárgyakkal szemben alkalmazható, amelyek az alábbi feltételeknek megfelelnek:

- a) olyan tárgyak legyenek, amelyek a fent meghatározott személyekkel kapcsolatba hozhatók (például ezek a személyek a tárgyak tulajdonosai, vagy a bűncselekményt ezekre a tárgyakra követik el, vagy a bűncselekményeket ezekkel a tárgyakkal követik el); valamint
- b) olyan tárgyak legyenek, amelyek az alábbi három kategória valamelyikébe besorolhatók:
 - 50 cm³-t meghaladó hengerűrtartalmú gépjármű;
 - úszó létesítmény, valamint légi jármű;
 - 750 kg-ot meghaladó saját tömegű pótkocsi, továbbá lakókocsi, ipari berendezés, külső motor, valamint konténer.⁹⁹⁵

A személyekre és tárgyakra vonatkozó figyelmeztető jelzést a NAV nyomozó hatósági feladatokat ellátó szerve a körözési nyilvántartási rendszer útján helyezheti el a SIS II-ben. A rejtett ellenőrzés elrendelésével érintett személyes adatok kezelése csakis a szükséges esetben és ideig történhet. Minderre tekintettel a törvényalkotó meghatározza, hogy a rejtett ellenőrzés céljából személyekre vonatkozó figyelmeztető jelzések megőrzési ideje egy év. A tárgyak rejtett ellenőrzésére vonatkozó figyelmeztető jelzések megőrzési ideje pedig legfeljebb öt év.⁹⁹⁶

Jogszerűtlenségi ismérvek. Az intézkedés annak titkos természete és sajátos panaszjogi státusza miatt soha nem válik panasz eljárás tárgyává. Így az intézkedés alkalmazásával összefüggő jogszerűségi aggályok vizsgálatának nincs kialakult gyakorlata. Aggálytalanul megállapítható azonban, hogy a közösségi jogalkotó szándékai szerint az intézkedés csak indokolt esetben alkalmazható, és a figyelmeztető jelzésekkel kapcsolatos adatokat a kiadásuk céljainak eléréséhez szükséges időnél tovább nem lehet tárolni.

A Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett ellenőrzésre irányuló jelzés végrehajtása

A rejtett ellenőrzés elrendeléséhez hasonlóan a Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett ellenőrzésre irányuló jelzés végrehajtására vonatkozó intézkedést – legmélyebb lényege szerint – a titkosság jellemzi. Törvénybe iktatása alkalmával a törvényalkotó azonban megjegyezte, hogy a hatósági fellépés e formáját „rendszerint az intézkedések körében indokolt szabályozni, mivel nem a hazai szabályozásban ismert titkos információgyűjtésről van szó”.⁹⁹⁷

⁹⁹⁵ SIS tv. 10. § (1) bekezdés a)–c) pont.

⁹⁹⁶ SIS tv. 22. § (1)–(2) bekezdés.

⁹⁹⁷ A SIS tv. 64. §-ához fűzött részletes indokolás.

Aktív alany. Az intézkedés alkalmazásához mindössze az általános aktív alanyi feltételek érvényesülése szükséges. Részben a jogalkotó fent hivatkozott indokolása is utal arra, hogy a Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett ellenőrzésre irányuló jelzés végrehajtása sajátos természetétől függetlenül nem azonosítható a büntetőeljárások során alkalmazott titkos eszközökkel. Vagyis rendszertani értelemben nincs olyan kizáró körülmény, amely megtiltaná, hogy az intézkedés alkalmazására bármely önállóan vagy szakképzett pénzügyőr felügyelete mellett intézkedni jogosult pénzügyőr felhatalmazást kapjon.

Passzív alany. Az intézkedés passzív alanya lehet az a személy, 1. akire vonatkozólag rejtett ellenőrzést rendeltek el, 2. aki annak a tárgynak birtokosa, amelyre rejtett ellenőrzést rendeltek el, valamint 3. aki az intézkedéssel érintett személyt kíséri, vagy azzal egy járműben utazik.

Alanyi jog. A jogszabályi tényállás beiktatásával a jogalkotó számos, egyébként létező pénzügyőri intézkedés alkalmazására ad különös felhatalmazást. Erre tekintettel a Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett rejtett ellenőrzésre irányuló jelzés végrehajtása az intézkedés alá vont személyeknek számos alapvető jogát érintheti:

1. az igazoltatás során a személyes adatok védelmét,⁹⁹⁸
2. a ruházat, csomag és jármű átvizsgálása során az egyén magánszférájának sérthetetlenségét, illetve a személyi integritáshoz fűződő alapjogát,⁹⁹⁹
3. az elfogás és előállítás során az érintett személyi szabadságát,¹⁰⁰⁰
4. a magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen történő intézkedés alkalmával a magánszféra sérthetetlenségéhez fűződő alapjogot,¹⁰⁰¹
5. a mintavétel és orvosi vizsgálat elrendelése során pedig ideiglenesen korlátozva az önrendelkezéshez való jogot. Mindezek mellett a pénzügyőrnek lehetősége van arra is, hogy az érintettre vonatkozó egyéb személyes adatokat is megszerezzen, kezeljen, amelyek a magánélet sérthetetlenségéhez való jog egyéb, a magánlakás és a családi élet sérthetetlenségéhez való jogon kívül eső aspektusait érintik, így különösen utazásának célját, a vele utazó személyek adatait stb.

Intézkedés célja. A Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett rejtett ellenőrzésre irányuló jelzés végrehajtásáról szóló intézkedés célja, hogy meghatározza a pénzügyőrök számára azokat az intézkedési formákat, amelyek alkalmazására akkor válnak jogosulttá, ha más intézkedésük során megállapítják, hogy az ellenőrzésükkel érintett személy vagy tárgy azonos a Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett rejtett ellenőrzésre irányuló figyelmeztető jelzés szerinti személlyel vagy tárggyal. Végző soron tehát az intézkedés célja az ország és a Közösség belső biztonságának védelme, a rejtett ellenőrzések elrendelését megalapozó bűnügyi célok elérésének segítése.

⁹⁹⁸ Féja (2012): i. m.

⁹⁹⁹ 132/2008. (XI. 6.) ABH.

¹⁰⁰⁰ 65/2003. (XII. 18.) ABH.

¹⁰⁰¹ 36/2005. (X. 5.) ABH; 44/2004. (XI. 23.) ABH.

Jogszerűségi ismérvek. A Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett rejtett ellenőrzésre irányuló jelzés végrehajtása (rejtett ellenőrzés végrehajtása) tartalmát tekintve járulékos, felhatalmazó jellegű, de önálló alakzat nélküli pénzügyőri intézkedésnek tekinthető, mivel sajátos, eddig nem részletezett intézkedési formákat valójában nem határoz meg. A jogintézmény lényege abban rejlik, hogy felhatalmazást biztosít egyes pénzügyőri intézkedések alkalmazására azokban az esetekben, amikor a hatóság tagja megállapítja, hogy az ellenőrzése alá vont személy, illetve tárgy kapcsán rejtett ellenőrzésre vonatkozó figyelmeztető jelzést adott ki az EU tagállamának valamely bűnüldöző hatósága.

A rejtett ellenőrzés végrehajtása során a pénzügyőr az igazoltatás, a ruházat-, csomag- és járműátvizsgálás, az elfogás és előállítás, a magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen történő intézkedés, valamint a mintavétel és orvosi vizsgálat elrendelésének alkalmazására jogosult.

Az intézkedés természetéből eredően a pénzügyőr köteles az intézkedése során mindig titokban tartani, hogy az érintett személyre, illetve tárgyra vonatkozóan rejtett ellenőrzésre vonatkozó jelzés van hatályban. Az intézkedések során a rejtett ellenőrzés tényére történő utalás, valamint a rejtett ellenőrzés céljának veszélyeztetése nélkül kizárólag a fenti intézkedések célját – az azokra vonatkozó szabályok szerint – közölheti az intézkedést végző pénzügyőr.

A rejtett ellenőrzésre vonatkozó figyelmeztető jelzés végrehajtásának közösségi szabályai szerint a nemzetállamok jogalkotói meghatározhatják, hogy hatóságaik milyen egyéb információkat gyűjthetnek be. A közösségi norma az alábbi információk teljes vagy részbeni begyűjtését és a figyelmeztető jelzést kiadó hatósággal való közlését teszi lehetővé a tagállamok hatóságai számára:

- az a tény, hogy megtalálták azt a személyt vagy járművet, hajót, légi járművet vagy konténert, akire vagy amelyre nézve a figyelmeztető jelzést kiadták;
- az ellenőrzés helye, ideje vagy oka;
- az utazás útvonala és az úti cél;
- az érintett személyt kísérő személyek vagy a gépjármű, hajó vagy légi jármű utasai, akikről megalapozottan feltételezhető, hogy az érintett személlyel kapcsolatban vannak;
- a használt gépjármű, hajó, légi jármű vagy konténer holléte megállapításának körülményei;
- a szállított tárgyakra, a használt gépjárműre, hajóra, légi járműre vagy konténerre vonatkozó adatok.¹⁰⁰²

A NAV tv. módosítása során a jogalkotó az EU tanácsi határozatában felsorolt információk mindegyike tekintetében lehetővé tette a pénzügyőrök számára, hogy azokat begyűjtsék és rögzítsék. Így a figyelmeztető jelzés végrehajtása során a pénzügyőr – amennyiben

¹⁰⁰² A Tanács 2007/533/IB határozata a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról, 37. cikk (1) bekezdés.

azzal a rejtett ellenőrzésre irányuló figyelmeztető jelzés végrehajtásának célját nem veszélyezteti – rögzítheti és a külön jogszabályban meghatározott szervén keresztül továbbíthatja a figyelmeztető jelzést kibocsátó hatóságnak az alábbi adatokat (különleges információk):

- az intézkedéssel érintett személy vagy jármű megtalálásának tényét, körülményeit;
- az intézkedés helyét, idejét, indokát;
- az utazás útvonalát és az úti célt;
- az intézkedéssel érintett személyt kísérő, illetve az intézkedéssel érintett járműben utazó személyek természetes személyazonosító adatait;
- a használt jármű azonosításához szükséges adatokat; valamint
- a szállított tárgyra vonatkozó adatokat.

A felsorolt adatok begyűjtésére vonatkozó szabály nem kógens természetű. A rejtett ellenőrzés végrehajtásának lényeges eleme ugyanis, hogy az intézkedés valódi célja az érintett személy előtt titokban maradjon. Következésképp az intézkedő az adott összes körülményre tekintettel mérlegelheti, hogy ezeknek az adatoknak a beszerzése és rögzítése megoldható-e az intézkedés valódi céljának leleplezése nélkül.

Jogszerűtlenségi ismérvek. A törvényalkotó – nyilvánvaló okokból – meghatározza, hogy a pénzügyőr által begyűjtött különleges (az előzőekben felsorolt) információk megszerzése érdekében a pénzügyőr kényszerítő eszközt nem alkalmazhat.

A rejtett ellenőrzés végrehajtása kapcsán egyebekben elmondható, hogy annak titkos természetéből és sajátos panaszjogi helyzetéből fakadóan a jogszerűtlenségi ismérvek vizsgálatának nincs kialakult gyakorlata. A NAV tv.-ben szereplő rejtett ellenőrzés végrehajtásával azonos módon szabályozott rendőri intézkedéssel összefüggésben sem alakult ki jogszerűséget értékelő gyakorlat.

A hiányos joggyakorlat nyilvánvaló oka, hogy a rejtett ellenőrzés elrendelésével, valamint a rejtett ellenőrzés végrehajtásával kapcsolatban mind a NAV tv., mind pedig az Rtv. kizárja a panaszjog gyakorlásának lehetőségét.

Összefoglalás

A pénzügyőri intézkedések jogszerű alkalmazása feltételezi, hogy a hatóság tagja az egyes intézkedések jogszabályi tényállásainak alanyi és tárgyi oldalhoz tartozó szabályait megtartja.

Az *alanyi oldal* elemei között az intézkedés végrehajtóival és az intézkedéssel érintett személyek körével, valamint az intézkedéssel érintett alapjogokkal foglalkozunk. A *tárgyi oldal* pedig az intézkedés célját, a jogszerűségi ismérveket és a jogszerűtlenségi ismérveket foglalja magába.

A pénzügyőri intézkedések *aktív alanya* az a személy, aki a – jogszerű – intézkedést végrehajtja. Az aktív alany lehet általános, vagyis a jogszabályban meghatározott főszabályok szerint előírt tulajdonságnak megfelelő; továbbá lehet speciális, vagyis az általános

aktív alannyá válás feltételein túl egyéb jogszabályi követelményeknek is megfelelő (például szabálysértési vagy nyomozó hatósági feladatokat lát el).

Az intézkedések *passzív alanya* az a személy (illetve személyi kör), akivel szemben az intézkedés jogszerűen alkalmazható. Főszabály szerint az intézkedések aktív alanya természetes személy, de nincs kizárva, hogy egyes intézkedéseknek jogi személy legyen az érintettje.

Az intézkedések kapcsán tárgyalt *alanyi jog* a passzív alany azon alapvető jogait foglalja magában, amelyeket az intézkedés közvetlenül érint. A pénzügyőri intézkedések alkalmával az alábbi alapjogok korlátozódhatnak: a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jog, a szabad mozgás, a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, a személyes adatok védelméhez, a személyi integritáshoz, a magánszféra sérthetlenségéhez, a személyi szabadsághoz, a cselekvési szabadsághoz, a birtokláshoz és rendelkezéshez, az önrendelkezési szabadsághoz, a képmáshoz és hangfelvételhez, valamint a magán-titkok és üzleti titkok védelméhez fűződő alapjogok.

A pénzügyőri intézkedésekre vonatkozó különös törvényi rendelkezések tárgyi oldalán értékelt intézkedési *cél* a pénzügyőri intézkedések speciális célját határozza meg, amelynek érdekében a szolgálati feladatokat teljesítik. A *jogszerűségi ismérvek* azokat a tényállási elemeket tartalmazzák, amelyek az adott intézkedés végrehajtásának módját, helyét, idejét és egyéb körülményeit határozzák meg. Míg a *jogszerűtlenségi ismérvek* a jogszerű intézkedés keretein túlmutató magatartások körét hivatottak meghatározni.

A pénzügyőri intézkedés jogszabályi tényállásainak mindegyike – tekintettel az általános rendelkezésekre és a kapcsolódó normákra – elemezhető a felsorolt szempontok szerint. Ahhoz, hogy egy pénzügyőri intézkedést teljes egészében jogszerűnek minősíthessünk, e tényállási elemek mindegyikét figyelembe kell vennünk.

Ezeknek a tartalmát pedig részben a logikai ellentmondásoktól mentes jogértelmezés, részben a bírói joggyakorlat, a törvényekhez fűzött indokolások, kommentárok, valamint a különböző szakmai grémiumok és a tudomány képviselőinek jogértelmező gyakorlata alapján határozhatjuk meg.

Az intézkedések utólagos kontrolleszköze: a panasz

Az emberi jogok európai egyezménye deklarálja: „Bármelynek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.”¹⁰⁰³

Az önkényes és diszkriminatív jogalkalmazás tilalmának alkotmányos elvéből származik, hogy az állami döntés nem lehet magáért való, az ügyeket tisztességes módon, részrehajlás nélkül, észszerű határidőn belül kell intézni, továbbá a döntéssel szemben jogorvoslatot kell biztosítani.¹⁰⁰⁴ Az ember alapvető jogainak tiszteletben tartása, illetve azok megsértése esetén a hatékony fellépés lehetőségének biztosítása a jogállamiság olyan garanciális feltételeinek minősülnek, amelyek az állampolgárt a közösség más tagjain kívül a hatóságokkal szemben is megilletik.

Balla Zoltán szerint:

„egy demokratikus jogállamban a közbiztonság fenntartásáért felelős rendészeti szervek intézkedéseiket, kényszerintézkedéseiket, hatósági jogalkalmazásukat jogilag szigorúan szabályozott mechanizmusok között végzik. Ennek a rendszernek egyik alapvető meghatározója a közigazgatás és annak koherens ága, a rendészeti igazgatás feletti ellenőrzés.”¹⁰⁰⁵

A rendészet feletti kontrollt gyakorolhatnak közhatalommal rendelkező szervek (például bíróság), közhatalommal nem rendelkező szervek (például az alapvető jogok biztosa), valamint egyéb intézmények egyaránt. Aszerint, hogy e kontrolleszervek a rendészethez képest tevékenységük gyakorlása során hol helyezkednek el, megkülönböztethetünk külső és belső kontrolleszerveket.¹⁰⁰⁶ A kontrolleszervekre általában véve igaz azonban, hogy azok a jogorvoslati jog érvényesítésének eszközei.

Jogorvoslati joggal a közhatalmi jellegű döntésekkel szemben lehet élni. A jogorvoslatnak tárgya lehet az olyan jogsértő vagy sérelmes döntés, amely az államot képviselő valamely szerv eljárásának eredményeként született.¹⁰⁰⁷ A jogorvoslathoz való jog lényege, hogy az érintett a sérelmesnek tartott hatósági döntéssel szemben valamely más (külső) szervhez vagy ugyanazon szerveken belül egy magasabb (belső) fórumhoz fordulhat.¹⁰⁰⁸

¹⁰⁰³ EJEE 13. cikk.

¹⁰⁰⁴ Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Fazekas Marianna (szerk.): *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018.

¹⁰⁰⁵ Balla Zoltán: A rendészet működése feletti ellenőrzési rendszer. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Határrendészettől a rendészettudományig*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály, 2016b. 37.

¹⁰⁰⁶ Balla (2017): i. m.

¹⁰⁰⁷ 1129/B/1992. ABH.

¹⁰⁰⁸ 22/2013. (VII. 19.) ABH.

A rendészeti intézkedésekkel és kényszerítő eszközökkel szemben gyakorolható különleges jogorvoslati jogintézmény a panasz. Az intézkedésekkel szembeni panasztételi jog az azonos szóhasználat ellenére jogorvoslati joggyakorlásának minősül, nem pedig az úgynevezett petíciós jog körébe tartozik.¹⁰⁰⁹ A petíciós jog lényege szerint „mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabály által megállapított egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása”.¹⁰¹⁰ Az AB ezzel együtt felhívja a figyelmet arra, hogy „a petíciós jogból nem vezethetők le sem az egyes állami szervek előtt folyó eljárásokban részt vevők konkrét jogosultságai és kötelezettségei, sem az, hogy ezeket az eljárásokat minden kérelemre automatikusan meg kellene indítani”.¹⁰¹¹ Az Alaptörvény által biztosított panaszjog (petíciós jog) nem tekinthető érdemi jogorvoslatnak.¹⁰¹²

Ezzel szemben a NAV tv.-ben biztosított panasz – azonosan az Rtv. szabályaival – sajátos, de valódi jogorvoslati eszközként funkcionál. A jogintézmény sajátosságát adja, hogy a „hagyományos” panasz intézményével szemben fellebbviteli jellegű jogorvoslatnak minősül. Dogmatikailag sajátossá teszi, hogy lényegében egy jogorvoslásra irányuló kérelem alapján elsőfokú eljárás indul.¹⁰¹³ Egyedivé teszi ezt a jogorvoslati formát az is, hogy a panasszal kapcsolatos eljárás csak annyiban tartozik az általános közigazgatási törvény hatálya alá, amennyiben azzal összefüggésben a NAV jogállási törvénye nem határoz meg eltérő szabályt. Végezetül a rendészeti intézkedésekkel szembeni panasz egyik klasszikus és egyben problematikus tulajdonsága, hogy a hatósági jogalkalmazás felett csakis utólag képes kontrollt gyakorolni.¹⁰¹⁴ Kántás éppen e sajátossága miatt megkérdőjelezhetőnek tartja még a panasz jogorvoslati minőségét is.

„Az intézkedés természetéből eredően az »utólagos jogorvoslat« a szó valódi értelmében nem jogorvoslat: ami megtörtént, végrehajtatott, azon már nincs reparálni való, a közigazgatási szerv, illetve a bíróság legfeljebb kimondhatja annak törvénysértő voltát, s aztán különböző eljárások keretében lehet dönten a felelősségre vonás felől” – jegyzi meg tanulmányában a szerző.¹⁰¹⁵

Kezdetekben a NAV tv. kizárólag a kényszerítő eszközök alkalmazásával érintett személyek számára biztosított panaszjogot.¹⁰¹⁶ E joghézag jelentőségére az alapvető jogok

¹⁰⁰⁹ 47/2003. (X. 27.) ABH; 6021/2009. AJB.

¹⁰¹⁰ 987/B/1990. ABH.

¹⁰¹¹ 1211/B/1996. ABH.

¹⁰¹² 634/2014. AJB.

¹⁰¹³ Szilvásy (2019): i. m.

¹⁰¹⁴ A panaszjog e sajátossága klasszikusnak tekinthető, lévén, hogy azt a korábbi rendészeti tárgyú normákban is megtalálhatjuk. A csendőrség szolgálati szabályzata szerint a csendőr, „felhívásának ilyenkor mindenki különbség és kivétel nélkül, legyen az illető akár katona, akár polgári egyén, utólagos panaszozási jogának fenntartása mellett engedelmeskedni köteles” (Hollós Ervin: *Rendőrség, csendőrség, VKF* 2. Budapest, Kossuth, 1971. 94).

¹⁰¹⁵ Kántás (1997): i. m. 21.

¹⁰¹⁶ A NAV tv. 39. § (4) bekezdésének közlőnyállapota.

biztosa eljárása során fel is hívta a figyelmet,¹⁰¹⁷ így később ezt a hiányosságot a törvényalkotó rendezte is. Jelenleg a NAV tv. a rendőrségre vonatkozó ágazati törvénnyel azonos logika mentén teszi lehetővé a pénzügyőri intézkedésekkel szemben gyakorolható panaszjogot.

Mielőtt azonban ennek részletes szabályait bemutatnánk, sajátos tulajdonságainak ismeretében meghatározzuk a panasz általános definícióját. E szerint a *panasz*, a pénzügyőri intézkedéssel és kényszerítőeszköz-használattal összefüggésben az érintett jogaiban vagy jogos érdekében sérelmet szenvedett természetes, illetve jogi személy számára biztosított jogorvoslati forma, amely az érintett kezdeményezése alapján indul, és lehetővé teszi a bekövetkezett sérelem utólagos megállapítását.

A pénzügyőri intézkedésekkel kapcsolatos panaszjog szabályainak típusai

A pénzügyőri intézkedésekkel szemben benyújtható panaszra vonatkozó jogi szabályok között megkülönböztethetünk 1. általános, 2. kivételes, 3. kizáró panaszjogi szabályokat. A törvény az intézkedésekre vonatkozó általános és különös rendelkezések körében meghatározza, hogy az egyes intézkedésekkel összefüggésben az általános, a kivételes vagy a kizáró panaszjogi szabályok alkalmazásának van-e helye.

Ad 1. Főszabály szerint a NAV tv. minden pénzügyőri intézkedéssel szemben biztosítja a panaszjogot. Az *általános panaszjogi szabályok* szerint akinek a pénzügyőri intézkedés (vagy kényszerítőeszköz-használat) valamilyen jogát vagy jogos érdekét sértette, az az intézkedést követő nyolc napon belül panaszt terjeszthet elő a NAV intézkedést végrehajtó szervéhez.

A panaszt az intézkedést végrehajtó szerv vezetője az általános közigazgatási rendtartás szabályai szerint bírálja el, a NAV tv.-ben meghatározott általános panaszjogi szabályok figyelembevételével.

Ad 2. Kivételes panaszjogi szabályokról beszélünk akkor, amikor a törvény ugyan nem zárja ki a panaszjog gyakorlásának lehetőségét, de azt az általános panaszjogi szabályokhoz képest kivételes körülményektől teszi függővé.

Kivételes panaszjogi szabályok érvényesülnek az alábbi esetekben:

- a) a NAV feladat- és hatáskörrel rendelkező szerve vezetőjének ellenőrzött forrásból származó információk alapján hozott döntése szerinti, jogsértés felderítése érdekében magánlakásba történő belépés, behatolás esetén, amennyiben az intézkedést más hatósági eljárás követi;
- b) ugyanezen célból a magánlakásnak nem minősülő helyre történő belépés, behatolás esetén, amennyiben az intézkedést más hatósági eljárás követi;
- c) a mintavétel és orvosi vizsgálat elrendelése esetén.

¹⁰¹⁷ 634/2014. AJB.

A rendészeti intézkedések különös szabályai szerint a pénzügyőr magánlakásba, illetve közterületnek (magánlakásnak) nem minősülő egyéb helyre behatolhat a NAV feladat- és hatáskörrel rendelkező szervének döntése alapján [a)–b) eset], ha azonosított és ellenőrzött forrásból származó adatok alapján valószínűsíthető, hogy az érintett ingatlanon a NAV hatáskörébe tartozó jogsértő tevékenységet folytatnak. A NAV tv. ezekben az esetekben kivételes panaszjogi szabályokat állapít meg. Az általános szabályoktól eltérően ugyanis nincs helye panasznak akkor, ha a magánlakásba, illetve közterületnek (magánlakásnak) nem minősülő egyéb helyre történő behatolást követően egyéb hatósági eljárást vezetnek be.¹⁰¹⁸ Ilyenkor a pénzügyőr intézkedése az adott hatósági eljárásban biztosított, az ügy érdemét érintő jogorvoslati kérelemben támadható. A törvényalkotó tehát csak a NAV tv.-ben rögzített panaszjog érvényesítésének lehetőségét zárja ki, az intézkedést követően bevezetett hatósági eljárás alapjául szolgáló jogszabályban biztosított egyéb jogorvoslat az érintett személy számára továbbra is nyitva áll.

Az egyéb pénzügyőri intézkedéseken belül a törvény azt is megállapítja, hogy ha gyanú merül fel arra, hogy az ellenőrzött személy a testében, testüregében kábítószert szállít, akkor a pénzügyőr jogosult az érintett beleegyezésével vizeletvétel és orvosi vizsgálat elrendelésére [c) eset]. Ezekben az esetekben az érintettnek nincs lehetősége panasszal élni. Nyilvánvaló, hogy a jogalkotó nem tartotta indokoltnak panaszjogot biztosítani egy olyan intézkedésnél, amely túlnyomóan az intézkedés alá vont személy beleegyezésén alapszik.

A mintavétel és orvosi vizsgálat elrendelésével szemben kizárólag akkor van helye panasznak, ha

- a) a vérvétel és az orvosi vizsgálat az érintett beleegyezése hiányában, valamint ügyészségi felhatalmazás nélkül történt; vagy
- b) az intézkedés során alkalmazott feltartóztatás és maga a vizsgálat időtartama a nyolc órát meghaladta.

Ad 3. Kizáró panaszjogi szabályokról beszélünk, ha az adott intézkedéssel szemben az érintett személynek semmilyen körülmények között nincs lehetősége a NAV tv.-ben meghatározott panaszjog érvényesítésére. Kizáró panaszjogi szabályok érvényesülnek az alábbi esetekben:

- a) szabálysértés gyanúja esetén végrehajtott ruházat-, csomag- és járműátvizsgálás;
- b) szabálysértés elkövetése kapcsán alkalmazott lefoglalás;
- c) megállítási;
- d) tartózkodásvizsgálat és ingófoglalás;
- e) rejtett ellenőrzés elrendelése; valamint
- f) a Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett rejtett ellenőrzésre irányuló jelzés végrehajtása.

¹⁰¹⁸ NAV tv. 36/F. § (3) bekezdés; 36/G. § (3) bekezdés.

A pénzügyőr szabálysértés gyanúja esetén jogosult a Szabs. tv. alapján a szabálysértéssel érintett személy ruházatát, csomagjait és járművét átvizsgálni, továbbá tőle tárgyi bizonyítási eszközöket lefoglalni [a)–b) pont]. A jogalkotó ezekben az esetekben kizárja a NAV tv.-ben biztosított panaszjog gyakorlásának lehetőségét. A szabálysértésekkel kapcsolatos intézkedések esetén az eljárási jog által biztosított panasznak lehet helye.

A Szabs. tv. összesen három jogorvoslati formát tartalmaz: kifogás, panasz, fellebbezés. Kifogással a szabálysértési hatóság büntetést vagy intézkedést megállapító határozata ellen, panasszal pedig egyéb határozat, intézkedés vagy annak elmulasztása esetén lehet élni. A fellebbezés jogintézményét a bírósági végzésekkel szembeni jogorvoslati eszközként biztosítja a törvény.¹⁰¹⁹

A megállítás [c) pont] egyéb pénzügyőri intézkedés esetén a kizáró panaszjogi szabályok alkalmazását a jogalkotó az intézkedés előzetességével indokolta. A megállítást mint az egyéb pénzügyőri intézkedés egyik formája ugyanis kizárólag a járművek és személyek megállítását legalizálja azért, hogy további eljárások, intézkedések végrehajthatók legyenek. A törvényalkotó a kizáró panaszjogi szabályokkal összefüggésben a következőket jegyzi meg:

„kivéteklént kerül nevesítésre a járművek megállítása, mint intézkedés, figyelemmel arra, hogy azt minden esetben valamilyen hatósági eljárás követi. A jármű megállítására tehát minden esetben az adott hatósági eljárás (ellenőrzés) érdekében kerül sor (például a közúti közlekedésben használt menetíró készülék és tachográfkorong, valamint a digitális tachográfokhoz szükséges kártyák használatára vonatkozó ellenőrzés, vagy például jövedéki ellenőrzés), amelyekkel szemben viszont az ágazati törvények minden esetben biztosítják a jogorvoslat lehetőségét, így önmagában a jármű megállítása miatt szükségtelen a külön panaszjog biztosítása.”¹⁰²⁰

A megállítást tehát az intézkedéssel érintett személy jogorvoslathoz fűződő alkotmányos alapjoga minden esetben a további intézkedések vagy eljárási cselekmények vitathatóságán keresztül érvényesül.

A törvényalkotó a tartozásvizsgálat és ingófoglalás [d) pont] esetén sem találta szükségesnek biztosítani a NAV tv.-ben meghatározott panaszjog gyakorlásának lehetőségét. Ennek oka – hasonlóan a korábbiakban tárgyaltakhoz –, hogy az intézkedést egyéb jogági garanciák keretezik. A végrehajtási eljárásokban az ügyfeleket ugyanis speciális jogorvoslati jog illeti meg. Az úgynevezett végrehajtási kifogás szabályai ráadásul – a határidőket tekintve – sokkal kedvezőbb feltételeket határoznak meg, mint amelyek a pénzügyőri intézkedéssel szemben biztosított panaszjog általános szabályaiban szerepelnek. Az Avt. rendelkezései szerint végrehajtási kifogást a sérelmezett intézkedéstől számított hat hónapig elő lehet terjeszteni.¹⁰²¹

A korábbiakban részletesen szó volt arról is, hogy a rejtett ellenőrzés elrendelése, valamint a Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett rejtett ellenőrzésre irányuló

¹⁰¹⁹ Szabs. tv. 35. § (2) bekezdés.

¹⁰²⁰ A 2014. évi LXXIV. tv. 365–367. §-ához fűzött részletes indokolás.

¹⁰²¹ Avt. 24. § (3) bekezdés.

jelzés végrehajtása intézkedések [e)–f) pont] természetét egyaránt a konspiráltság jellemzi. Az intézkedés alá vont személy nem tud és nem is tudhat arról, hogy ezekkel az intézkedésekkel érintetté válik. Következésképp e két pénzügyőri intézkedésnél fogalmilag kizárt, hogy az érintett panaszjogot gyakoroljon. A NAV tv. módosítását indítványozó jogszabálytervezet miniszteri indokolása akként fogalmazott, hogy ezeknél az intézkedéseknél „jellegüknel fogva nem értelmezhető a panaszjog”.¹⁰²²

A pénzügyőri intézkedésekkel szemben biztosított panaszjog általános szabályai

A továbbiakban az intézkedésekkel szemben biztosított panaszjog általános szabályaival foglalkozunk.

A NAV tv.-ben rögzített, panaszjogra vonatkozó általános szabályokat három nagy témakörre oszthatjuk: 1. tájékoztatási kötelezettség, 2. a panasz benyújtásával kapcsolatos szabályok, 3. a panasz elbírálásának jogi szabályai.

Tájékoztatási kötelezettség

A panaszjogra vonatkozó általános szabályok kógens természetű része a tájékoztatási kötelezettség. Kevés jogelv olyan közismert, mint az „*ignorantia juris non excusat*”, amely hazánkban „a jog/törvény nem tudása nem mentesít” fordítással terjedt el a köz-tudatban.¹⁰²³ E jogelv érvényesülésének – a nemzeti és közösségi jogalkotás területén egyaránt – elengedhetetlen feltétele, hogy az állampolgárok számára megismerhetővé és érthetővé váljon minden rájuk vonatkozó jogszabály.¹⁰²⁴

Észszerű mértékig tehát mindenkivel szemben elvárható, hogy a hatályos jog előírásaival tisztában legyen. Az említett jogelv tartalma viszont elsősorban nem a személyeket megillető jogokat, inkább az őket terhelő kötelezettségeket érinti. Főszabály szerint tehát senki nem szenvedhet hátrányt pusztán azért, mert jogai ismeretének nincs teljes birtokában. Az anyagi és eljárási jogszabályokban megfogalmazott különféle tájékoztatási kötelezettségek célja éppen az, hogy az érintett személyek jogaikat akadálytalanul gyakorolhassák.

A pénzügyőri intézkedéssel érintett személyek panaszjogára vonatkozó tájékoztatási kötelezettség a NAV tv.-ben a következők szerint jelenik meg: az intézkedést (illetve kényszerítő eszköz használatát) követően a pénzügyőr köteles az intézkedés alá vont személyt tájékoztatni:

¹⁰²² A 2014. évi LXXIV. tv. 365–367. §-ához fűzött részletes indokolás.

¹⁰²³ Badó Attila: Jogismeret a közoktatásban. *Iskolakultúra*, 25. (2015), 7–8. 94.

¹⁰²⁴ Láncoz Petra Lea: A nyelvi diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság és a Törvényszék joggyakorlatában. *Jogelméleti Szemle*, (2012), 3. 30–52.

- a NAV tv.-ben meghatározott panasz lehetőségéről, valamint
- az előterjesztésre nyitva álló időről.

A fenti kötelezettségeken túl, amennyiben azt az intézkedés alá vont személy külön kéri, a pénzügyőr köteles:

- nevét, rendfokozatát és azonosító számát közölni; illetve
- szolgálati igazolványát és szolgálati jelvényét bemutatni.

A tájékoztatás kiterjed 1. a panaszjog érvényesítésének lehetőségére, 2. az erre nyitva álló törvényes időre, továbbá 3. a sérelmes intézkedést végző hivatalos személy egyedi azonosítására egyaránt.

Az intézkedéssel érintett személynek joga van ahhoz, hogy a panasz lehetőségéről és az arra nyitva álló időről a hatóságtól felvilágosítást kapjon. A gyakorlatban előforduló félreértések tisztázása végett hangsúlyozandó, hogy ez a rendelkezés a hatóságok kötelezettségeként és nem az érintett személyek szabadon gyakorolható jogaként fogalmazódott meg. Következésképp a panasszal összefüggésben a hatóság tagjának felvilágosítást kell adnia, függetlenül attól, hogy ezt az intézkedés alá vont személy kéri, vagy sem.

Ezzel szemben a pénzügyőr nevét, rendfokozatát, azonosító számát érintő tájékoztatás, illetve a szolgálati igazolvány és a jelvény bemutatása csakis akkor válik kötelezettséggé, ha ezt az intézkedéssel érintett személy külön, szóban kérelmezi. Elviekben ugyanis a panaszjog ezen adatok ismerete nélkül is teljességgel érvényesíthető. Az intézkedés végrehajtójának azonosítását lehetővé tevő rendelkezés jelentőségét az AB korábbi határozatában a következőképp indokolta:

„Intézkedésük alkalmával a hatóság tagjai nyilvánosan, az állam képviselőiként lépnek fel. A hatóság tagjainak intézkedési jogosultságát egyenruhájuk vagy igazolványuk igazolja. Az egyenruhát viselő hivatásos és szerződéses állomány tagjai azonban tevékenységüket nem »arctalan tömegként«, hanem a közhatalom gyakorlására felruházott tisztviselőkként végzik, akiknek egyedi azonosíthatósága alapozza meg a személyes felelősségre vonásuk lehetőségét. Az intézkedés alá vont állampolgárnak jogos érdeke az, hogy a hatósági fellépés teljes időtartama alatt tisztában legyen a vele szemben intézkedő személyazonosságával, »egyediségével«. Az állampolgár panaszhoz, jogorvoslathoz való joga ugyanis csak így garantálható.”¹⁰²⁵

A panasz benyújtása

Az intézkedéssel érintett természetes vagy jogi személy, akinek jogát vagy jogos érdekét a hatósági aktus sértette, a NAV intézkedést végrehajtó szervéhez, illetve nyomozó szervéhez fordulhat panasszal. A panaszt az intézkedést követő nyolc napon belül lehet előterjeszteni.

A panasz előterjesztése alakilag nem kötött, így azt mind írásban, mind pedig szóban elő lehet terjeszteni. Azokban az esetekben, amikor a panaszt szóban adják elő, a panasz-

¹⁰²⁵ 54/2000. (XII. 18.) ABH.

felvételt végző személy köteles azt írásban rögzíteni. Az írásképeség vagy a nyelvismeret hiánya nem képezheti akadályát a panaszjog gyakorlásának.

A panasz elbírálása

Az intézkedést végrehajtó szervhez benyújtott panaszt a szerv vezetője bírálja el közigazgatási hatósági eljárásban. Mindez azt jelenti, hogy azokban a kérdésekben, amelyeket a NAV tv. külön nem szabályoz, az Ákr. előírásait kell értelemszerűen alkalmazni.

Ilyennek tekinthető többek között a panaszokkal kapcsolatos határidők számítása. A hétköznapiakban a határidők olyan evidenciával bíró jelenségek, amelyek különösebb magyarázatot nem kívánnak. A határidők jogi természetű értelmezése ugyanakkor korántsem ilyen egyszerű. A jogélet területén – tekintve, hogy a határidőkhöz esetenként nagyon súlyos, megváltoztathatatlan, úgynevezett jogvesztő következmények is fűződhetnek – elengedhetetlen, hogy a határidők tekintetében mindenki számára egyértelmű támpontokat határozzon meg a jogalkotó, különösen a határidő számításának kezdete és vége kapcsán.

A panaszjog gyakorlása, illetve a panasz elbírálása során az említett mögöttes jogszabályt kell alkalmazni például a döntések kijavítása, kiegészítése, a döntés módosítása, visszavonása, a meghozott határozatokra vonatkozó alaki szabályok, illetve a fellebbezések esetében is.

Miután a panasz az elbírálásra jogosult szervhez az előírt nyolc napon belül megérkezik, a szerv vezetőjének tizenöt nap áll rendelkezésére, hogy indokolással ellátott döntését határozat formájában meghozza.

Az intézkedéssel érintett személy a szerv vezetője által meghozott döntést a közléstől számított nyolc napon belül szintén megtámadhatja fellebbezés formájában. A fellebbezést az érintett ebben az esetben is az alapintézkedést végrehajtó szervhez, nyomozó szervhez köteles benyújtani azzal, hogy annak címzettjeként az elbírálásra jogosult felettes szervet jelöli meg.

A fellebbezés benyújtásának effajta módja – miszerint a fellebbezést nem egyenesen az elbírálásra jogosult felettes szervhez kell benyújtani – azért indokolt, mert így a panaszt elbíráló határozatot hozó szerv lehetőséget kap, hogy a fellebbezés tartalmának ismeretében revideálja korábbi döntését, ezzel tehermentesítve a felettes szervet.

A benyújtott fellebbezés tükrében a panaszt elbíráló szerv a következőket teheti:

- a határozatát visszavonja,
- a fellebbezésnek megfelelően módosítja,
- kijavítja,
- kiegészíti, vagy
- az ügy összes iratával együtt a fellebbezési határidő leteltétől számított nyolc napon belül felterjeszti a felettes hatósághoz.

Amennyiben a döntést hozó szerv a fellebbezésben foglaltakkal nem értett egyet, s azt nyolc napon belül felterjesztette a felettes hatósághoz, a felettes hatóság a fellebbezés beérkezését követő tizenöt napon belül indokolással ellátott határozatában a következő döntéseket hozhatja:

- az elsőfokú (a panasz elbírálására jogosult) hatóság határozatát helybenhagyja,
- a határozatot megváltoztatja vagy
- a határozatot megsemmisíti.

Abban az esetben, ha a felettes szerv úgy véli, hogy az ügyben történő érdemi döntés meghozatalához nem áll rendelkezésére elegendő adat, vagy a tényállás további tisztázása szükséges, a felettes szerv:

- maga intézkedik a tényállás kiegészítése iránt, vagy
- a határozat megsemmisítése mellett az elsőfokú határozatot hozó szervet új eljárásra utasíthatja.

A felettes szerv döntését határozatba foglalva (írásban) hozza meg, s azt a panaszt elbíráló szerv útján közli a fellebbezővel.

A felettes szerv döntésével a panasz által nevesített jogsérelem reparálására irányuló, szervezeten belüli lehetőségek kimerülnek. Ezt követően az érintett a hatósági szervezeten kívüli kontrollszervezet fordulhat.

A hatályos jog értelmében a panaszeljárás végeztével a panaszos 1. az alapvető jogok biztosához, valamint 2. a bírósághoz fordulhat.

Ad 1. Az alapvető jogok biztosának jogállásáról szóló törvény szerint:

„Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint a közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti, vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.”¹⁰²⁶

Az alapvető jogok biztosának eljárásához tehát két feltétel érvényesülésére van szükség: 1. a panaszos által előterjesztett visszásságot valamely hatóságnak kell megvalósítania; 2. a panaszosnak – a bírósági eljárás kivételével – minden jogorvoslati lehetőségét ki kell használnia, mielőtt az alapvető jogok biztosához fordul.

Az Ob tv. hivatkozott rendelkezéseiből aggálytalanul megállapítható, hogy a NAV és annak szervei az Ob tv. szerinti hatóságnak minősülnek. A pénzügyőri intézkedésre vonatkozó panaszeljárás végeztével tehát az érintett személyek az alapvető jogok

¹⁰²⁶ Ob tv. 18. § (1) bekezdés.

biztosához is fordulhatnak. Igaz ez azokra az intézkedésekre is, amelyek esetében kivételes vagy kizáró panaszjogi szabályok érvényesülnek.

Ad 2. Ma már egyértelmű, hogy a rendőrség hivatásos állományú tagjainak, illetve a NAV pénzügyőreinek intézkedéseivel, kényszerítőeszköz-használatával összefüggő panaszeljárás végső soron a bíróság előtt támadható. Korábban mindez azonban egyáltalán nem volt nyilvánvaló.

„Egyes bíróságok ugyanis olyan határozatokat hoztak, hogy a panaszt elutasító jogerős határozat bíróság általi felülvizsgálatára – hatáskör hiányában – nincs lehetőség, mert a rendvédelmi feladatokat ellátó hatóság és a felperes között államigazgatási hatósági jogviszony nem jött létre, illetve nincs államigazgatási (hatósági) ügy érdemében hozott határozat, míg más bíróságok a keresetet érdemben elbírálvá hozták meg döntésüket” – írja egy korábbi döntésében a legfelsőbb bírói fórum.¹⁰²⁷

A Legfelsőbb Bíróság később azonban jogegységi határozatában rögzítette, hogy a „rendészeti feladatok ellátása során kifejtett tevékenység közigazgatási jellegű tevékenység, mert az eljáró szerv közhatalmi jogosítvánnyal élve egyoldalú akaratnyilvánítással intézkedik, melynek során az ügyfél terhére kötelezettséget állapít meg, és intézkedésének maga szerez érvényt”. A rendészeti intézkedések, illetve kényszerítő eszközök alkalmazása ellen benyújtott panasz miatt indult eljárás során a rendészeti feladatot ellátó szerv és az intézkedést sérelmező személy között közigazgatási jogviszony jön létre, ezért a másodfokon eljáró szerv vezetőjének döntése olyan hatósági határozatnak minősül, amely bíróság által felülvizsgálható.¹⁰²⁸

Napjainkban a rendőrség és a NAV jogállási törvényéből is egyértelműen kiderül, hogy a rendészeti szervek intézkedéseivel szemben folytatott panaszeljárás olyan közigazgatási döntésnek minősül, amelynek bírósági felülvizsgálata lehetséges. A NAV tv. vonatkozó rendelkezése értelmében: „a felettes szerv határozatát közigazgatási perben a panasz előterjesztésére jogosult személy támadhatja meg”.¹⁰²⁹ Következésképp a panasz-eljárást lezáró hatósági határozat tartalmát az érintettek bíróság előtt, peres eljárásban támadhatják.

Összefoglalás

A *panasz* a pénzügyőri intézkedéssel és kényszerítőeszköz-használattal összefüggésben jogaiban vagy jogos érdekében sérelmet szenvedett természetes, illetve jogi személy számára biztosított jogorvoslati forma, amely az érintett kezdeményezése alapján indul, és lehetővé teszi a bekövetkezett sérelem utólagos megállapítását.

¹⁰²⁷ 1/1999. KJE.

¹⁰²⁸ 1/1999. KJE.

¹⁰²⁹ NAV tv. 35/F. § (8) bekezdés.

A NAV tv.-ben deklarált panaszra vonatkozó jogi szabályok között megkülönböztethetünk 1. általános, 2. kivételes és 3. kizáró panaszjogi szabályokat. A törvény az intézkedésekre vonatkozó általános és különös rendelkezések körében meghatározza, hogy az egyes intézkedésekkel összefüggésben az általános, a kivételes vagy a kizáró panaszjogi szabályok alkalmazásának van-e helye.

Az *általános panaszjogi szabályok* szerint akinek a pénzügyőri intézkedés (vagy kényszerítőeszköz-használat) valamely jogát vagy jogos érdekét sértette, az az intézkedést követő nyolc napon belül panaszt terjeszthet elő a NAV intézkedést végrehajtó szervéhez. A főszabály alkalmazásához kötött intézkedések esetében a panaszjogi szabályoknak három fő területét különíthetjük el: *a)* tájékoztatási kötelezettség, *b)* a panasz benyújtásával kapcsolatos szabályok, *c)* a panasz elbírálásának jogi szabályai.

Kivételes panaszjogi szabályokról beszélünk akkor, amikor a törvény ugyan nem zárja ki a panaszjog gyakorlásának lehetőségét, de azt az általános panaszjogi szabályokhoz képest kivételes körülményektől teszi függővé.

Kizáró panaszjogi szabályokról pedig akkor beszélünk, ha az adott intézkedéssel szemben az érintett személynek semmilyen körülmények között nincs lehetősége a NAV tv.-ben meghatározott panaszjog érvényesítésére. Ennek oka, hogy az adott intézkedés kapcsán a jogalkotó más jogorvoslati formát biztosít, vagy az intézkedés jellegénél fogva nem teszi lehetővé a panaszjog gyakorlását.

Vákát

Befejezés

Nemrégiben Hautzinger Zoltán a magyar rendészet tudományának másfél évtizedes teljesítményére visszatekintve állapította meg:

„a rendészet tudománya még mindig elsősorban a központi fogalom általános ismérveire, funkcióira figyel, és kevesebb teret szentelnek az egyes szakrendszetek elméleti jellegű feldolgozásának. Csak bízhatunk abban, hogy az elkövetkező évtizedekben többet olvashatunk majd a gyakorlatorientált rendészeti ágazatok tudományos igényességű feldolgozásáról is.”¹⁰³⁰

E gondolat lényegi tartalma aligha vitatható, hiszen a rendészet sajátos természetéből és rendeltetéséből kifolyólag nem nélkülözhető az egyes részterületek (szakágak) mélyreható és gyakorlatorientált feldolgozása. A rendészet kollektív társadalmi termék létrehozására törekszik, amely nélkül a közösség élete, produktivitása nem szavatolható. El kell fogadnunk aényt, hogy a közösség biztonsága nem pusztán egyszeri befektetéssel, munkával létrehozott állandó entitás, annak folyamatos újratermelése és fenntartása jelentős társadalmi ráfordítások és kooperáció nélkül lehetetlen. A modern világ nyújtotta lehetőségek mellett újszerű kockázatokkal is számolnunk kell. Napjaink társadalmában a biztonság megteremtése egyre nehezebb, összetettebb feladat, s ráadásul mindezt gyorsan kell megtennünk.¹⁰³¹ A rendészet kultúrájától azonban ez a fajta intenzifikált megújulás meglehetősen távol áll. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a rendészeti gyakorlat számára elsősorban azok az innovációk válnak vonzóvá, amelyek a hatékonyság növelésével, a befektetett költségek csökkentésével, illetve a teljesítési képesség fenntartásával kecsegtetnek. Éppen ezért a rendészettudomány alapvető rendeltetése és feladata, hogy a rendészet kritikai elemzésén túl hozzájáruljon a rendészeti gyakorlat hatékonyságához és törvényességéhez.¹⁰³² E tekintetben pedig a rendészet egyetlen szakigazgatási ága sem kerülhet mostoha sorsra.

Ennek a kötetnek a megírását is a rendészettudománnyal szemben támasztott elméleti és gyakorlati elvárások hívták életre. Jelentős tudományos adósságot törlesztve, a rendészet általános ismérveinek, funkcióinak vizsgálatán túl mélyrehatóan kívántuk vizsgálni a pénzügyi rendészet mibenlétét. A biztonság megteremtésének folyamatában ugyanis a humán értékek mellett rendkívüli jelentősége van a fiskális természetű eredményeknek is. Ez utóbbi kapcsán pedig aligha hagyható figyelmen kívül az a rendvédelmi feladatokat is ellátó szervezet, amely az állami bevételeknek mintegy 96%-át gyűjti be.

¹⁰³⁰ Hautzinger Zoltán: A magyar rendészet másfél évtizedes tudománya. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Gondolatok a rendészettudományról. Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának tizenötödik évfordulója alkalmából*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2019. 179.

¹⁰³¹ Christián László – Rotter Violetta: A biztonság megteremtésének új megközelítése: komplementer rendészet. In Ladislav Igenyes – Dávid Varhol (szerk.): *Trendy rozvoja súkromnej bezpečnosti v krajinách V4*. Bratislava, Zborník, 2019. 90–98.

¹⁰³² Kerecsi–Pap (2015): i. m.

Az elméleti hiátusok feltöltése mellett továbbá törekednünk kellett arra, hogy a rendészeti gyakorlat számára kézzelfogható, a mindennapi működést támogató eredményt tegyünk az asztalra. Álláspontom szerint e kötet rendkívül jól szimbolizálja a rendészettudomány Janus-arcú természetét, amelyben a tudomány precizitása, szisztematikus és teljességre törekvő jellege a szintiszta praktikum igényeinek kielégítésével próbál fogyasztható elegyet alkotni.

Forrásjegyzék

Felhasznált irodalom

- Hamid, Suzana Ab – Saiful Nizam Abd Rashid – Suraini Mohd Saini: Characteristic Imaging Features of Body Packers. A Pictorial Essay. *Japanese Journal of Radiology*, 30. (2015), 5. 386–392. Online: <https://doi.org/10.1007/s11604-012-0069-4>
- Ágoston Péter: *A jövő kérdései. A zsidók úja*. Nagyváradi, Nagyváradi Társadalomtudományi Társaság, 1917.
- Ambrusz József: *Rendvédelmi ismeretek*. Budapest, Nemzeti Közszerződési Egyetem, 2014.
- Amelung, Knut: Über Freiheit und Freiwilligkeit auf der Opferseite der Strafnorm. *Goldammer's Archiv für Strafrecht*, 146. (1999), 4. 182–203.
- Andrékó János – Szomor Sándor: Belső ellenőrzés és civil kontroll a rendőrségen. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok „A rendészet kultúrája – kulturált rendészet” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2009. 213–221. Online: www.pecshor.hu/periodika/2009/andreko.pdf
- Árva Zsuzsanna: *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2013.
- Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Veszprémi Bernadett: *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2017. Online: <https://dupress.unideb.hu/hu/termek/kozigazgas-elmélet-e-könyv/>
- Badó Attila: Jogismeret a közoktatásban. *Iskolakultúra*, 25. (2015), 7–8. 94–101. Online: <http://real.mtak.hu/34826/1/12.pdf>
- Balla Antal (szerk.): *Új idők lexikona*. XV–XVI. kötet. Budapest, Singer és Wolfner Irodalmi Intézet, 1939. 4023.
- Balla Zoltán: *A rendészeti jog egyes kérdései, különös tekintettel a nemzetbiztonsági törvény problémáira*. Disszertáció, kézirat. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem, 2001.
- Balla Zoltán: Közigazgatás és rendészet. *Új Magyar Közigazgatás*, 6. (2013), 12. 15–22.
- Balla Zoltán: A rendészet és a közigazgatás tartalmi összehasonlítása. *Magyar Rendészet*, 14. (2014a), 4. 11–23. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/magyrend/article/view/3892/3149>
- Balla Zoltán: A rendészet kérdései. *Belügyi Szemle*, 62. (2014b), 10. 5–19.
- Balla Zoltán: A rendészet unortodox jellegű megközelítése. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Biztonsági kockázatok – rendészeti válaszok” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztálya, 2014c. 101–109. Online: <http://pecshor.hu/periodika/XV/balla.pdf>
- Balla Zoltán: *A rendészet*. Budapest, Rejtjel, 2015a.
- Balla Zoltán: A rendészeti törvény egyes kérdései. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Modernkori veszélyek rendészeti aspektusai*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály, 2015b. 35–44. Online: <http://pecshor.hu/periodika/XVI/balla.pdf>
- Balla Zoltán: *Monográfia a rendészetről*. Budapest, Rejtjel, 2016a.
- Balla Zoltán: A rendészet működése feletti ellenőrzési rendszer. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *A határrendészettől a rendészettudományig*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály, 2016b. 37–43. Online: www.pecshor.hu/periodika/XVII/balla.pdf

- Balla Zoltán: *A rendészet alapjai és egyes ágazatai*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.
- Balogh Arthur: *Magyar közjog*. Budapest, Stampfel-féle Könyvkiadóhivatal, 1916.
- Balogh Zsolt: Alapjogok korlátozása az új alkotmányban. *Pázmány Law Working Papers*, (2011), 19. 2–10.
- Balogh Olga – B. Korek Ilona – Császtai Ferenc – Juhász Edit: *A bírósági végrehajtás*. Budapest, HVG–ORAC, 2009.
- Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Fazekas Marianna (szerk.): *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018.
- Bárczi Géza – Ország László (szerk.): *A magyar nyelv értelmező szótára*. III. kötet. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1959.
- Bárd Károly: A személyi szabadságjogok – Közrendvédelmi intézkedések. *Élet és Tudomány*, 42. (1987), 7. 216.
- Barzó Tímea – Papp Tekla: *Civilisztika II. Dologi jog – felelősségtan*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. Online: <https://bit.ly/3JSyKOy>
- Bebesi Zoltán: *Kábítószer-bűnözés és terrorizmus*. Disszertáció, kézirat. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2009. Online: <https://bit.ly/3DjzXMC>
- Belovics Ervin – Molnár Gábor – Sinku Pál: *Büntetőjog. Különös rész*. Budapest, HVG–ORAC, 2001.
- Benedek Mihály (szerk.): *Csendőr-Lexikon. A Csendőrségi Lapok „Csendőr-lexikon” rovatából a SZUT-tal kapcsolatos kérdések és feleletek gyűjteménye*. Budapest, Stádium, 1943.
- Benkő Loránd (szerk.): *A magyar nyelv történeti-etimológiai szótára*. III. kötet. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1976.
- Bérces Viktor: Kontinentális típusú bizonyítási rendszerek Európában. *Büntetőjogi Szemle*, 7. (2018), 1. 16–25. Online: <https://bit.ly/3NxVPZ4>
- Berényi Sándor: *Magyar államigazgatási jog – Különös rész*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1993.
- Berkes Bálint: A Kúria gyakorlatából. *Acta Humana*, 3. (2015), 5. 53–64. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/actahumana/article/view/2717>
- Bibó István: *Válogatott tanulmányok I–IV*. Budapest, Magvető, 1986.
- Bíró Gyula: *Kriminálisztika*. Debrecen, Debreceni Egyetem ÁJK – Lícium Könyvkiadó, 2010.
- Bíró Gyula: 2050-re Magyarország lehet Európa legbiztonságosabb országa. *Miskolci Jogi Szemle*, 14. (2019), 1. (2. különszám). 113–125. Online: <https://bit.ly/3uGcQIO>
- Bisztriczki László – Dajkó Péter: Birtokvédelem „házon kívül”. A birtokvédelem sajátosságai a tulajdontól elváló birtokjogi helyzetekben és a közös tulajdonból eredő speciális birtokvédelmi esetekben. *Új Magyar Közigazgatás*, 12. (2019), 4. 35–49. Online: <https://bit.ly/3wN1jt2>
- Blaskó Béla: *Magyar Büntetőjog*. Budapest–Debrecen, Rejtjel, 2010.
- Blaskó Béla – Budaházi Árpád: *A nemzetközi bűnügyi együttműködés joga*. Budapest, Dialóg Campus – Wolters Kluwer, 2019.
- Blaskó Béla – Fantoly Zsanett: Rendészet a büntetőjog tükrében – Szamel Lajos munkássága alapján. *Belügyi Szemle*, 63. (2015), 12. 32–48.
- Blaskó Béla – Miklós Irén – Pallagi Anikó – Schubauer László – Zentai Ágnes: *Büntetőjog. Különös rész I*. Budapest, Rejtjel, 2008.
- Boda József (szerk.): *Rendészettudományi szaklexikon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Boda József – Finszter Géza – Imre Miklós – Kerecsi Klára – Kovács Gábor – Sallai János: A rendészettudományi kutatások elméleti megalapozása és főbb irányai. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 1. (2016), 17. 1–24. Online: <https://bit.ly/3IPRn4r>

- Bodor Tibor – Csák Zsolt – Máziné Szepesi Erzsébet – Somogyi Gábor – Szokolai Gábor – Varga Zoltán: *Nagykommentár a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényhez*. Budapest, Complex Jogtár, 2014.
- Boncz Ferencz: *Magyar államjog*. Budapest, Athenaeum, 1877.
- Bögi Sándor – Juhász Imre – Lukonics Eszter: Gyermejjogok, a rendőri intézkedések tükrében. *Rendészet és emberi jogok*, 2. (2012), 3. 79–102. Online: <https://bit.ly/3Dt6TIN>
- Busch Béla: A személyiség büntetőjogi védelme, különös tekintettel a fegyveres testületek keretében megvalósuló deliktumokra. II. rész. *Rendészet és emberi jogok*, 1. (2011), 2. 47–80. Online: <https://bit.ly/3DiXk92>
- Buzás Gábor: *Közigazgatás – rendészet – rendőri intézkedés*. Disszertáció, kézirat. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2010.
- Buzás Gábor: Gondolatok a közrendről, közbiztonságról, rendészetről és a rendőri intézkedésről. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Biztonsági kockázatok – rendészeti válaszok” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztálya, 2014. 111–119. Online: <http://pecshor.hu/periodika/XV/buzas.pdf>
- Bratić, Vjekoslav: Efficiency of Croatian Tax Authorities. *Institut za Javne Financije*, 11. (2009), 48. 1–4. Online: www.ijf.hr/eng/newsletter/48.pdf
- Cengel, Ferhat – Mesut Bulakci – Tuba Selcuk – Yilidray Savas – Muhammet Ceyhan – Ayhan Kocak – Cigdem Ozkara Bilgili: The Role of Ultrasonography in the Imaging of Body Packers in Comparison with CT. A Prospective Study. *Abdominal Imaging*, 40. (2015), 7. 2143–2151. Online: <https://doi.org/10.1007/s00261-015-0430-z>
- Christián László: Epizódok a rendészet történetéből. *Iustum Aequum Salutare*, 5. (2009), 3. 155–170. Online: <https://bit.ly/3JSTOED>
- Christián László: A bizonytalan alapra épülő ház, avagy a rendészet fogalmainak tisztázása. *Iustum Aequum Salutare*, 6. (2010a), 1. 175–192. Online: <https://bit.ly/3wIUhpR>
- Christián László: *Alternatív rendészet*. Disszertáció, kézirat. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Doktori Iskola, 2010b. Online: <https://bit.ly/3uGe2uY>
- Christián László (szerk.): *Személy- és vagyonvédelem*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Intézet, 2014. Online: <https://docplayer.hu/68373649-Szemely-es-vagyonvedelem.html>
- Christián László: Rendőrség és rendészet. In Jakab András – Gajduschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA TK JTI, 2016. 681–707.
- Christián László: *Magánbiztonság. I. kötet – középiskolások számára*. Budapest, Belügyminisztérium, 2018.
- Christián László: *Komplementer rendészet*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022.
- Christián László – Rotter Violetta: A biztonság megteremtésének új megközelítése: komplementer rendészet. In Ladislav Igenyes – Dávid Varhol (szerk.): *Trendy rozvoja súkromnej bezpečnosti v krajinách V4*. Bratislava, Zborník, 2019. 90–98.
- Cunico Csaba: *Pénzügyőrök intézkedési jogosultságai és a hozzájuk kapcsolódó kényszerintézkedések*. Budapest, Nemzeti Adó- és Vámhivatal Képzési, Egészségügyi és Kulturális Intézete, 2016.
- Cunico Csaba: *Pénzügyőrök intézkedési jogosultságai a NAV-törvényben foglaltak alapján*. Budapest, Nemzeti Adó- és Vámhivatal Képzési, Egészségügyi és Kulturális Intézete, 2018.
- Czene-Polgár Viktória: A magyar adórendszer kialakulása. In Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018. 181–191.

- Czédli-Deák Andrea: Eltérő bűncselekmény-fogalom az anyagi és eljárási jogban. *Büntetőjogi Szemle*, 3. (2014), 3. 19–25. Online: <https://bit.ly/3DjvBFj>
- Cserép Attila – Fábián Adrián – Rózsás Eszter: *Kommentár a szabálysértési törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2013.
- Cserép Attila – Fábián Adrián – Rózsás Eszter: *Nagykommentár a szabálysértési törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018.
- Darai Péter: Ingófogalás az adóvégrehajtásban. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 10. (2016), 1. 1–20. Online: <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2016-1-02.pdf>
- Deák-Kondákor Dóra: A Független Rendészeti Panasztestület 53/2014. (II. 26.) számú állásfoglalásának ismertetése. *Rendészet és emberi jogok*, 4. (2013), 3. 87–101. Online: <https://bit.ly/3JVbjnW>
- Drinóczi Timea: A tulajdonhoz való jog a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Romániai Magyar Jogtudományi Közöny*, (2004), 2. 33–60. Online: <http://rmjk.adatbank.transindex.ro/pdf/03tulajdonviszonyokdrinoczi.pdf>
- Erdős Ákos: A Vám- és Pénzügyőrség kábítószer-ellenes tevékenysége a rendszerváltást követő első évtizedben. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 27. (2017), 54. 15–24. Online: http://real.mtak.hu/88164/1/RTF_XXVIIlevf_54sz_015-024.pdf
- Erdős Ákos: Szemelvények a Békés megyei vámőrök és pénzügyőrök életéből – a nagy háborúktól a rendszerváltásig (1900–1990). In Czene-Polgár Viktória – Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Mérföldkövek az adó- és vámigazgatás történetéből. Válogatott tanulmányok az évfordulók tükrében*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018a. 9–33.
- Erdős Ákos: A rendészet általános lényegéről. In Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018b. 13–24.
- Ernyes Mihály: *Fejezetek a rendőrség történetéből*. Pécs, Betücenter, 1994.
- Ernyes Mihály: Rendvédelem, rendvédelem-történet (fogalmi és tartalmi megközelítés). *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 25. (2015), 43–46. 15–38. Online: http://epa.oszk.hu/02100/02176/00017/pdf/EPA02176_rendvedelem_43-46_015-038.pdf
- Ernyes Mihály: A magyar határőrizet történetének vázlata. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *A határellenőrzés múltja, jelene és jövője*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2017. 43–48. Online: <http://pecshor.hu/periodika/XVIII/ernyes.pdf>
- Fantoly Zsanett – Budaházi Árpád: *Büntető eljárásjogi ismeretek I. Statikus rész*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Fantoly Zsanett – Gácsi Anett: *Eljárási büntetőjog. Statikus rész*. Szeged, Iurisperitus, 2013.
- Faragó Ambrus – Gyimesi Miklós – Kovács Józsefné – Müller György (szerk.): *A Vám- és Pénzügyőrség etikai kódexe*. Budapest, VIVA Média Management, 1994.
- Farkas Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai és Kiegészítést követő polgári evolúciója*. Disszertáció, kézirat. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2018.
- Farkas Henrietta Regina: A javítóintézeti nevelés jogi szabályozása Magyarországon a XIX. századtól 1978-ig. *Jogelméleti Szemle*, (2014), 4. 12–19. Online: http://jesz.ajk.elte.hu/2014_4.pdf
- Fázi László: Bűnjelkezelésünk anomáliái a bíróság szemszögéből. *Belügyi Szemle*, 64. (2016), 4. 94–101. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2016.4.7>

- Féja András: Az adatkezelés, adatvédelem összefüggései a panaszeljárásban – I. A Független Rendészeti Panasztestület gyakorlatáról a vizsgált intézkedések tükrében. *Rendészet és Emberi Jogok*, 2. (2012), 3. 103–116. Online: <https://bit.ly/35qv6Na>
- Féja András – Kádár András Kristóf: Az arányosság kérdése a Független Rendészeti Panasztestület gyakorlatában. *Rendészet és Emberi Jogok*, 1. (2011), 2. 37–46. Online: http://epa.oszk.hu/02200/02222/00002/pdf/EPA_02218_ReEJ_2011_02_037-046.pdf
- Ferdinandy Gejza: *Az Arany bulla. Közjogi tanulmány*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1899.
- Ferdinandy Gejza: *Magyarország közjoga (Alkotmányjog)*. Budapest, Politzer Zsigmond és Fia, 1902.
- Finszter Géza: A rendészet jogi természete, rendvédelem – honvédelem. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Határőrség és rendészet” című tudományos konferenciáról*. Pécs, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály, 2002. 13–26. Online: <http://pecshor.hu/periodika/2002/finszter.pdf>
- Finszter Géza: *A rendészet elmélete*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2003.
- Finszter Géza: Közbiztonság és rendvédelem. In Deák Péter (szerk.): *Biztonságpolitikai kézikönyv*. Budapest, Osiris, 2007. 261–314.
- Finszter Géza: *A rendészeti szervek működésének jogi alapjai*. Budapest, Rendőrtiszti Főiskola, 2008.
- Finszter Géza: Közbiztonság és jogállam. *Jog – Állam – Politika*, 1. (2009), 3. 173–196. Online: <https://dfk-online.sze.hu/images/J%c3%81P/2009/3/Finszter.pdf>
- Finszter Géza: A rendészeti stratégia alkotmányos alapjai. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok „Quo vadis rendvédelem? Szabadságjogok, társadalmi kötelezettségek és a biztonság” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztálya, 2010. 5–24.
- Finszter Géza: *A rendőrség joga – Tanulmány a rendészeti igazgatásról*. Budapest, Országos Rendőr-főkapitányság, 2012.
- Finszter Géza: *A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 2013.
- Finszter Géza: A rendészet társadalmi rendeltetése, rendészeti feladatok és funkciók. In Korinek László (szerk.): *Értekezések a rendészetről*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, 2014a. 53–112.
- Finszter Géza: *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Finszter Géza – Korinek László: A Fővárosi Bíróság ítélete Szikinger István ügyvéd löfölggyverrel való visszaélése ügyében. *Jogesetek Magyarázata*, 4. (2013), 2. 31–40. Online: <https://jema.hu/article.php?c=237>
- Fodor-Lukács Krisztina: A Független Rendészeti Panasztestület elmúlt három évének tapasztalatairól. *Rendészet és emberi jogok*, 1. (2011a), 3. 71–92. Online: <https://bit.ly/3tNAfrV>
- Fodor-Lukács Krisztina: A Független Rendészeti Panasztestület 50/2011. (II. 23.) számú állásfoglalásának ismertetése. *Rendészet és emberi jogok*, 1. (2011b), 2. 107–114. Online: <https://bit.ly/3DqLARN>
- Fodor-Lukács Krisztina: A Független Rendészeti Panasztestület 287/2011. (X. 5.) számú állásfoglalásának ismertetése. *Rendészet és emberi jogok*, 1. (2011c), 4. 37–48. Online: <https://bit.ly/3Dp7HrG>
- Földvári József: A kényszerintézkedések alkalmazásának feltételei. *Jogtudományi Közlöny*, 28. (1973), 5. 269–279.

- Független Rendészeti Panasztestület: *A Független Rendészeti Panasztestület beszámolója a 2008–2010. évi tapasztalatairól*. Budapest, FRP, 2011. Online: www.parlament.hu/irom39/05033/05033.pdf
- Független Rendészeti Panasztestület: *A Független Rendészeti Panasztestület beszámolója a 2014–2016. évi tapasztalatairól (B/15762)*. Budapest, FRP, 2016. Online: www.parlament.hu/irom40/15762/15762.pdf
- Gál Nándor: Individuális jogi tárgyak a jogos védelem szabályozásában. *Állam- és Jogtudomány*, 57. (2016), 3. 64–89. Online: https://jog.tk.hu/uploads/files/2016_03_Gal_Andor.pdf
- Gál Zoltán – Tokaji András: Határozott, jogszerű rendőri intézkedéseket! *Rendőrségi Szemle*, 6. (1958), 9. 649–655.
- Gárdonyi Gergely: CSI Magyarország – tények és távlatok a hazai bűnügyi helyszínelésben. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok „Quo vadis rendvédelem? Szabadságjogok, társadalmi kötelezettségek és a biztonság” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztálya, 2010. 103–110. Online: www.pecshor.hu/periodika/XI/gardonyi.pdf
- Gáspár László: A Magyar Állami Határrendőrség helye, szerepe a magyar határőrizet fejlődéstörténetében. *Határrendészeti Tanulmányok*, 3. (2006), 1. 61–66. Online: <https://bit.ly/3iRJErW>
- Gellér Balázs – Hollán Miklós – Kiss Norbert: *A Büntető törvénykönyv magyarázata*. II. kötet. Különös rész. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2008.
- Gregor Katalin – Pánczél Márta: *Tájékoztató az Egyenlő Bánásmód Hatóság 2016. évi tevékenységéről, valamint az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény alkalmazásának tapasztalatairól*. Budapest, Egyenlő Bánásmód Hatóság, 2017.
- Györffy György: *István király és műve*. Budapest, Gondolat, 1983.
- Gyöző Gábor (szerk.): *Mit tehet a törvény őre? Tájékoztató füzet a rendőri intézkedésekről, kényszerítő eszközökről és a hivatalos eljárásban való bántalmazásról*. Budapest, Magyar Helsinki Bizottság, 2005. Online: <https://bit.ly/3uDIfuT>
- Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 2003.
- Hansági-Haydn Nóra: A zárlat, a zár alá vétel és a zár alá vételt megelőző biztosítási intézkedés tényének ingatlan-nyilvántartásba történő feljegyzése. *Res Immobiles*, 4. (2010), 3–4. 39–49. Online: <https://bit.ly/3DkfYxj>
- Haraszi Margit Katalin (szerk.): *Az alapvető jogok biztosának 2016. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről*. Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2017. Online: <https://bit.ly/3qKPFeo>
- Harris, David: *Driving While Black: Racial Profiling on Our Nation's Highways*. New York, American Civil Liberties Union, 1999.
- Hatala József – Somssich Gabriella – Szomor Sándor: A civil kontroll érvényesülése, hatásai a rendőrség munkája során, illetve a rendőri panaszok vizsgálatában. *Rendészet és Emberi Jogok*, 1. (2011), 1. 21–31. Online: http://epa.oszk.hu/02200/02222/00001/pdf/EPA_02218_ReEJ_2011_01_021-031.pdf
- Hautzinger Zoltán: A rendészeti kényszerítő eszközök alkalmazásának alapelvei. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Határőrség és rendészet” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztálya, 2002. 69–75. Online: www.pecshor.hu/periodika/2002/hautzinger.pdf
- Hautzinger Zoltán: Rendészettudomány és rendőri kutatás. *Belügyi Szemle*, 59. (2011a), 1. 22–35.

- Hautzinger Zoltán: A fegyveres szervek rendeltetésének alaptörvényi szabályozása. In Drinóczi Tímea (szerk.): *Magyarország új alkotmányossága*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2011b. 65–75.
- Hautzinger Zoltán: A magyar idegenjog rendszere és az idegenjogi (szak)igazgatás. *Pro Publico Bono*, (2014), 2. 69–78. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/92568>
- Hautzinger Zoltán: A magyar rendészet másfél évtizedes tudománya. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Gondolatok a rendésztudományról. Írások a Magyar Rendésztudományi Társaság megalapításának tizenötödik évfordulója alkalmából*. Budapest, Magyar Rendésztudományi Társaság, 2019. 171–180.
- Hergan, Klaus – Karl Kofler – Wolfgang Oser: Drug Smuggling by Body Packing. What Radiologist Should Know about It. *European Radiology*, 14. (2004), 4. 736–742.
- Hollán Miklós – Nagy Judit (szerk.): *A szabálysértési jog tankönyve*. Budapest, Dialóg Campus – Wolters Kluwer, 2019. Online: <https://bit.ly/3iP5mwM>
- Hollós Ervin: *Rendőrség, csendőrség, VKF 2*. Budapest, Kossuth, 1971.
- Horváth Irén: Adóhatósági végrehajtás. *Infojegyzet*, (2017), 74. 1–4. Online: <https://bit.ly/3wOrMGP>
- Huszár Ernő: *Nemzetközi kereskedelempolitika*. Budapest, Aula, 1997.
- Institóris László: Kábítószer és pszichotróp anyagok meghatározása az SZTE IOI laboratóriumában. *Tiszaparti Esték*, (2009), 10. 183–187. Online: http://acta.bibl.u-szeged.hu/18975/1/tiszaparti_2008_183-187.pdf
- Jakucs Tamás (szerk.): *A büntetőeljárási törvény magyarázata*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2003.
- Juhász Imre (szerk.): A Független Rendészeti Panasztestület beszámolója a 2008–2010. évi tapasztalatairól. *Rendészet és emberi jogok*, 2. (2012), 1–2. 5–145. Online: <https://epa.oszk.hu/02200/02222/00005/pdf/>
- Juhász Imre (szerk.): A Testület tájékoztatója a 2011. évi tapasztalatairól. *Rendészet és emberi jogok*, 3. (2013), 1–2. 3–123. Online: <https://epa.oszk.hu/02200/02222/00008/pdf/>
- Juhász Imre: Járatlan úton az emberi jogokért – A Független Rendészeti Panasztestület első éve. *Rendészet és emberi jogok*, 4. (2014a), 3. 3–26. Online: <https://bit.ly/38cMO7Q>
- Juhász Imre (szerk.): A Független Rendészeti Panasztestület (Testület) tájékoztatója a 2012. évi tapasztalatairól. *Rendészet és emberi jogok*, 4. (2014b), 1–2. 3–139. Online: <https://epa.oszk.hu/02200/02222/00010/pdf/>
- Juhász István Ábel: Egy pénzügyőr karriere a dualista korban. *Rendvédelem-történeti Hírlevél*, 19. (2010), 33–34. 119–123. Online: https://epa.oszk.hu/02100/02177/00006/pdf/EPA02177_RTH_19evf_33-34_szam.pdf
- Kacziba Antal: Közrend, magánrend, közbiztonság. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok „A változó rendészet aktuális kihívásai” című tudományos konferenciáról*. Pécs, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztálya, 2013. 23–36. Online: www.pecshor.hu/periodika/XIV/kacziba.pdf
- Kádár András Kristóf: Lassú víz kordont bont – egy próbaper tanulságai. *Rendészet és emberi jogok*, 1. (2011), 1. 65–82. Online: <https://bit.ly/3NuEosD>
- Kádár András Kristóf: Rasszizmus, xenofóbia és homofóbia a Független Rendészeti Panasztestület eseteinek tükrében. *Rendészet és emberi jogok*, 3. (2013), 3. 49–54. Online: <https://bit.ly/3DnuMv4>
- Kálmán László: A csomagvizsgálati röntgenberendezés alkalmazási lehetősége. *Hadmérnök*, 10. (2015), 3. 15–31. Online: http://hadmernok.hu/153_02_kalmanl.pdf
- Kántás Péter: A rendészet fogalmához. *Belügyi Szemle*, 45. (1997), 1. 16–23.

- Kántás Péter: *A közrend elleni jogsértések természetéről*. Disszertáció, kézirat. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2007.
- Karsai Krisztina: Az európai elfogatóparancs és az átadási eljárás. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 66. (2004), 12. 3–36. Online: http://acta.bibl.u-szeged.hu/7254/1/juridpol_066_fasc_012_001-036.pdf
- Karsai Krisztina: A közrend európai (jogi) fogalma. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok „Rendészeti kutatások – A rendvédelem fejlesztése” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2011. 29–38. Online: <http://pecshor.hu/periodika/XII/karsai.pdf>
- Karsai Krisztina (szerk.): *Nagykommentár a Büntető Törvénykönyvhöz* Budapest, Wolters Kluwer, 2019.
- Karvasy Ágost: *Közrendészeti tudomány*. Pest, Emich Gusztáv, 1862.
- Katona Géza: A rendészet fogalma és tagozódása. *Magyar Rendészet*, 3. (2003), 4. 11–19.
- Katona Géza: *A kriminálpolitikai és a rendészettudományi fogalomrendszer analízise, az egységes fogalomhasználat biztosítása. 4. számú előtanulmány az átfogó rendészeti stratégia társadalmi vitájához*. Budapest, Rendőrség Tudományos, Technológiai és Innovációs Tanácsa, 2008.
- Katona Géza: A kriminálpolitika és a rendészettudomány fogalomrendszer analízise, az egységes fogalomhasználat megteremtése. *Rendészeti Szemle*, 58. (2010), klsz. 12–39.
- Kelemen András: *A testi kényszer, elfogások realizálásának oktatásmódszertana*. Budapest, Rendőrtiszt Főiskola, 2011.
- Kelsen, Hans: *Collective Security under International Law*. Washington D.C., United States Government Printing Office, 1957.
- Kerezsi Klára – Pap András László: Rendészet, tudomány, doktori iskola. *Magyar Rendészet*, 15. (2015), 4. 67–83. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/magyrend/article/view/3644>
- Kilényi Géza: Magyarország alkotmányos berendezkedése. In *Általános közigazgatási ismeretek*. Budapest, Nemzeti Közigazgatási Intézet, 2012. 15–59.
- Király Tibor: *Büntetőeljárás jog*. Budapest, Osiris, 2003.
- Kirs Eszter: A rendőrségre vonatkozó szabályozás változásai és fennmaradó hiányosságai alapjogi szempontból. *MTA Law Working Papers*, (2014), 50. 1–8. Online: https://jog.tk.hu/uploads/files/mtalwp/2014_50_Kirs.pdf
- Kis László: *A titkos adatgyűjtés szerepe a büntetőeljárársban, különös tekintettel az Európai Unió keretében folytatott együttműködésre*. Disszertáció, kézirat. Miskolc, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2009.
- Kiss Barnabás: Az alapjogok korlátozása és a közérdek. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 69. (2007), 1–48. 401–416.
- Kiss Gábor: *Szinonimák, rokon értelmű szavak adatbázisa*. Budapest, Tinta, 2008.
- Kiss Judit: Az adóhatóság tájékoztatása az adótitokról. *Adóvilág*, 19. (2015), 10. 22–29. Online: www.kompkonzult.hu/adovilag/az-adohatosag-tajekoztatasa-az-adotitokrol
- Klimásné Mikes Eszter: A végrehajtási eljárással kapcsolatban felmerülő büntetőjogi kérdések. *Jogiforum.hu*, 2014. szeptember. Online: <https://bit.ly/36CVbsQ>
- Kmety Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer Zsigmond, 1897.
- Kocsis István – Rostás Tibor: *Rendőri önvédelem-közelharc*. Budapest, ORFK Oktatási és Kiképző Központ, 1996.

- Koltay András: Az emberi jogok, az emberi méltóság és az alkotmányos rend védelme a magyar médiaszabályozásban. *In Medias Res*, 1. (2012), 1. 37–66. Online: <https://bit.ly/3IKgMN2>
- Kondákor Dóra: A Független Rendészeti Panasztestület 307/2011. (X. 26.) számú állásfoglalásának ismertetése. *Rendészet és emberi jogok*, 1. (2011), 4. 49–60. Online: <https://bit.ly/3tZq1VD>
- Kovács Judit: A Független Rendészeti Panasztestület eseti döntésének ismertetése. *Rendészet és emberi jogok*, 1. (2011), 1. 95–102. Online: <https://bit.ly/3LvRUdP>
- Kovács Pál: Rendészet. *A Jog*, 6. (1887), 25. 207–208.
- Kovács Zsolt (szerk.): *Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről, 2013*. Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2014.
- Kovács Tamás – Szekendi Gyöngyvér: *Közszolgálati életpályák a honvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. Online: <https://bit.ly/35n93a5>
- Kovácsics Iván (szerk.): *Emlékkönyv a Vám- és Pénzügyőrség történetéről, 1867–2000*. Budapest, Viva Média Holding, 2000.
- Köpf László: Pénzügyőrség és vámhivatal a magyar királyságban (1867–1945). In Boda József (szerk.): *A magyar polgári rendvédelem a XIX–XX. században. A magyar büntetés-végrehajtás, csendőrség, határőrség, koronaőrség, rendőrség, vám- és pénzügyőrség*. Budapest, Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Alapítvány, 2004. 115–137.
- Kőszeg Ferenc: A módosított rendőrségi törvény. *Fundamentum*, 11. (2007), 4. 125–134. Online: <https://bit.ly/3DldUVE>
- Kukorelli István: A személyi szabadságjogok. *Élet és Tudomány*, 40. (1985), 24. 760.
- Kumorovitz L. Bernát: Szent László vásár-törvénye és Kálmán király pecsétes cartulája. In Mezey László (szerk.): *Athleta Patriae. Tanulmányok Szent László történetéhez*. Budapest, Szent István Társulat, 1980. 83–110.
- Kupecki Nóra: *A személyi szabadság elvonásának büntetőeljárásjogi aspektusai alapjogi megközelítésben*. Disszertáció, kézirat. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2016. Online: <https://doi.org/10.14232/phd.3136>
- Lakatos János (szerk.): *Kriminalisztikai alapismeretek*. Budapest, Rendőrtiszt Főiskola, 2005.
- Láncos Petra Lea: A nyelvi diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság és a Törvényszék joggyakorlatában. *Jogelméleti Szemle*, (2012), 3. 30–52.
- Lapsánszky András – Patyi András – Takács Albert: *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.
- László Ágnes: Négyszemközt Békés Imre jogprofesszorral, az Emberi Jogok Európai Bizottsága tagjával – „Az emberi jogok nem emberi igazságok”. *Magyar Hírlap*, 32. (1999), 25. 8.
- Lentner Csaba: *Közigazgatási szakvizsga. Pénzügyi és költségvetési igazgatás*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018. Online: <http://hdl.handle.net/20.500.12944/10577>
- Linder Viktória: A közigazgatás és a jog. In Temesi István (szerk.): *Közigazgatási jog*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 11–38.
- Lőrincz József: A büntetés-végrehajtási tudomány fejlődésvázlata hazánkban. *Börtönügyi Szemle*, 37. (2018), 1. 21–38. Online: <https://bit.ly/3LoLYD3>
- Lukonics Eszter: A Független Rendészeti Panasztestület 384/2010. (VIII. 4.) számú állásfoglalásának ismertetése. *Rendészet és emberi jogok*, 1. (2011), 1. 103–111. Online: <https://bit.ly/3IXTUda>
- Madarász Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1992.
- Magasvári Adrienn: Vám- és adószedők a magyar pénzügyi igazgatásban az államalapítástól a kiegyezésig. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 25. (2015), 43–46. 39–46. Online: <https://bit.ly/3qLAyld>

- Magasvári Adrienn: A Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerepe, szervezete, feladatai, személyi állománya. In Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018. 25–43.
- Magasvári Adrienn: Egy új jogviszony „születése” – az adó- és vámhatósági szolgálati jogviszony vizsgálata. In Csaba Zágon – Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *„Tehetség, szorgalom, hivatás”. Tanulmánykötet*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2021. 69–86. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/127064>
- Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.
- Makk Ferenc: Megjegyzések a Szent István-i államalapítás történetéhez. *Aetas*, 26. (2011), 1. 104–142. Online: http://epa.oszk.hu/00800/00861/00052/pdf/aetas_2011-01_104-142.pdf
- Márkus Dezső (szerk.): *Corpus Juris Hungarici. Magyar törvénytár, 1000–1895. Millenniumi emlékkiadás*. Budapest, Franklin-Társulat, 1899.
- Márkus Dezső (szerk.): *Magyar jogi lexikon*. VI. kötet. Budapest, Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt., 1907.
- Márton Anikó: *A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény és a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet anomáliái*. Budapest, (k. n.), 2014. Online: www.bm-tt.hu/assets/letolt/konyvjelzo/drMAtan.pdf
- Maslow, Abraham H.: A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*, 50. (1943), 4. 370–396.
- Méhes Tamás: *Polgári jogi alapismeretek*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. Online: <https://bit.ly/3JVFDIS>
- Mészáros Róza: A hivatalos személy elleni erőszak megítélése a bírói gyakorlatban. *Magyar Rendészet*, 15. (2015), 3, 171–177.
- Mezőlaki Erik: A nemzetközi kötelezettségen alapuló közbiztonsági célú gazdasági előírások elleni bűncselekmények. In Karsai Krisztina (szerk.): *Nagykommentár a Büntető Törvénykönyvhöz*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019. 740–752.
- Mommsen Tivadar: *A rómaiak története*. Budapest, Franklin-Társulat, 1877.
- M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnüldözésben. *Buksz*, 22. (2010), 4. 353–361. Online: <http://epa.oszk.hu/00000/00015/00060/pdf/08prob.toth.pdf>
- Nagy Ákos – Lövei László – Vezdán Csaba: *Szakmai módszertani ismeretek a közszolgálati pályaeorientációs képzés oktatói számára I. Rendvédelmi szervek és alapfeladatok*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2019. Online: <https://bit.ly/3JXgcgf>
- Nagy Miklós: A békefenntartással kapcsolatos nemzetközi engedélyezési eljárások tapasztalatai. *Katonai Logisztika*, 7. (1999), 3. 157–162. Online: <https://bit.ly/3DmDB8k>
- Nagy Piroska: *A ruházati termékek csoportosítása, alapvető jellemzői*. Budapest, Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet, 2008.
- NAV: *NAV évkönyv, 2017. Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2017. évi tevékenységéről*. Budapest, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, 2018.
- Nimmervoll, Rainer J.: *Die polizeiautonome Festnahme*. Wien, LexisNexis, 2012.
- Nyári Éva: Az integrált határbiztonsági rendszer gyakorlati működése. *Hadtudományi Szemle*, 6. (2013), 4. 139–146.
- Nyitrai Péter (szerk.): *Közigazgatási jog 3. Magyar közigazgatási jog – különös rész*. Miskolc, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Államtudományi Intézet Közigazgatási, Jogi Tanszék, 2014.

- Országos Rendőr-főkapitányság: *Tájékoztató az állampolgárok részére a rendőri igazoltatásról*. Budapest, ORFK, 2007. Online: http://kerekharaszt.hu/jold/downloads/igazoltatasi_kezikonyv.pdf
- Ökröss Bálint: *Codificatio. Jogtudományi Közlöny*, (1866), 27. 417–421.
- Pajor Andrea: Adójogi alapok. In Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018. 192–206. Online: <https://bit.ly/3IREdnq>
- Pap András László: Intézményes diszkrimináció és zaklatás. *Belügyi Szemle*, 63. (2015), 12. 80–105.
- Pap Gábor: Alkotmányos észrevételek a személyes szabadságjogokat korlátozó rendőrségi intézkedésekről. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, 22. (2004). 287–302. Online: <https://bit.ly/3Lv4M3P>
- Parádi József: A Magyar Királyi Pénzügyminisztérium határőrizeti feladatai az Osztrák–Magyar Monarchia magyarországi vámhatárain, 1857–1914. *Hadtörténelmi Közlemények*, 102. (1989), 2. 177–196. Online: <https://bit.ly/3uAMyHj>
- Parádi József: Rendvédelem kontra rendészet. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok „A határőrség és a rendészet” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztálya, 2002. 7–12.
- Parádi József: Rendvédelem = rendészet? *Rendvédelem-történeti Hírlevél*, 21. (2012), 37–38. 258–262. Online: <https://doi.org/10.31628/RTHXXI.2012.37-38N.258-262p>
- Pásztor Emese Júlia: A Független Rendészeti Panasztestület 215/2012. (VI. 19.) számú állásfoglalásának ismertetése. *Rendészet és emberi jogok*, 2. (2012), 4. 3–14. Online: <https://bit.ly/3uH0cIH>
- Pásztor Emese Júlia: A Független Rendészeti Panasztestület 83/2014. (IV. 16.) számú állásfoglalásának ismertetése. *Rendészet és emberi jogok*, 4. (2014), 3. 65–76. Online: <https://bit.ly/3NzA37B>
- Patyi András: *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.
- Patyi András – Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest, Mandamus Publishing, 2008.
- Petruska Ferenc: A honvédelmi igazgatás jogszabályi háttere. In Hornyacsek Júlia (szerk.): *A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 55–80.
- Polt Péter – Miskolczi Barna – Vida József – Karner Zsanett: *Kommentár a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018.
- Prugberger Tamás: Közigazgatási és közszolgálati reform centralizálással és leépítéssel – kritikai vizsgálat. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. (2016), 2. 43–49. Online: <https://bit.ly/3qLLIpS>
- Reginelli, Alfonso – Anna Russo – Fabrizio Urraro – Duilia Maresca – Ciro Martiniello – Alfredo D’Andrea – Luca Brunese – Antonio Pinto: Imaging of Body Packing. Errors and Medico-legal Issues. *Abdominal Imaging*, 40. (2015), 7. 2127–2142. Online: <https://doi.org/10.1007/s00261-015-0469-x>
- Reiner, Robert: *The Politics of the Police*. New York, Oxford University Press Inc., 2010.
- Révay Mór János (szerk.): *Révai nagy lexikona*. XII. kötet. Budapest, Révai Testvérek Irodalmi Intézet, 1915.
- Révay Mór János (szerk.): *Révai nagy lexikona*. XVII. kötet. Budapest, Révai Testvérek Irodalmi Intézet, 1925.
- Rivasz Gábor: *Az intézkedéstaktika alapjai*. Budapest, Viva Média Holding, 2009.

- Rostás Tibor: *Rendőri közelharc*. Budapest, BM, 2008.
- Róth Erika: Az eljárási jogok. In Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 2003. 669–736.
- Rózsavölgyi Bence: A rablás mint vagyoni elleni erőszakos bűncselekmény. *Jogiforum.hu*, 2016. Online: <https://bit.ly/3wOBKYT>
- Salgó László – Tóth László: Rendészet a jogállamban. *Magyar Rendészet*, 4. (2004), 1. 3–20.
- Sallai János: A rendészeti folyóiratok hatása a rendészettudományra, 1869–2017. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2017. 219–223. Online: <http://pecshor.hu/periodika/XIX/sallai.pdf>
- Sallai, János: *The History of Law Enforcement in Hungary*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Simerville, Jeff A. – Willam C. Maxted – John J. Pahira: Urinalysis. A Comprehensive Review. *American Family Physician*, 71. (2005), 6. 1153–1162.
- Simon István: *Pénzügyi jog II*. Budapest, Osiris, 2012.
- Sléder Judit: *A büntetőeljárás megindítása*. Disszertáció, kézirat. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2010. Online: <https://bit.ly/3DpadOE>
- Smuk Péter (szerk.): *Különvéleményen – a jogállamért*. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleményei, 1999–2008. Győr, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék, 2012.
- Somody Bernadette – Sári János: *Alapjogok – Alkotmánytan II*. Budapest, Osiris, 2008.
- Stein Lajos (szerk.): *A társadalom. Az emberiség művelődésének és gazdasági életének fejlődése*. Budapest, Athenaeum, 1908.
- Szabó Andrea: A magyar pénzügyőr képzés intézményi kereteinek fejlődése, 1867–2011. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 25. (2015), 43–46. 117–126. Online: <https://bit.ly/35nk9Mj>
- Szabó Andrea: Egy új „Státusú” központi hivatal rendvédelmi feladatai. In Deák József – Gaál Gyula – Sallai János (szerk.): *A toll sokszor erősebb, mint a kard. Rendészeti tanulmányok Prof. Dr. Főrizs Sándor 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2016. 200–210.
- Szabó Andrea: A pénzügyi igazgatás szervezeti keretei egykor és most a rendészeti feladatok tükrében. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2017a. 351–356.
- Szabó Andrea: A Magyar Királyi Pénzügyőrség rangrendszere, 1867–1947. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 27. (2017b), 54. 107–126. Online: <https://bit.ly/3qLtRQ4>
- Szamel Lajos: A felügyelet és az irányítás az államigazgatásban. *Állam és Igazgatás*, 12. (1962), 12. 881–907.
- Szamel Lajos: A rendészet a közigazgatás rendszerében. *Állam és Igazgatás*, 35. (1985a), 11. 961–973.
- Szamel Lajos: Az intézkedés. *Állam és Igazgatás*, 35. (1985b), 1. 61–78.
- Szamel Lajos: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, 1990.
- Szamel Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. *Rendészeti Tanulmányok*, 1. (1992a), 1. 3–31.
- Szamel Lajos: Jogállamiság és rendészet. *Rendészeti Szemle*, 30. (1992b): 3. 3–21.

- Szász Anna: A Magyar Helsinki Bizottság. *Esély*, 12. (2001), 5. 69–80. Online: www.esely.org/kiadvanyok/2001_5/SZASZ.pdf
- Szatmári Lajos: Az államigazgatási jog szankciórendszerének alapkérdései. *Állam és Igazgatás*, 16. (1966), 5. 396–410.
- Szeghalmi Mónika: A képmás polgári jogi védelme és a hazai szabályozás alapvonalainak áttekintése európai példákon át. *Médiakutató*, 15. (2014), 1. 53–62. Online: www.mediakutato.hu/cikk/2014_01_tavasz/04_kepmas_ptk_europa.pdf
- Szendrei Ferenc: A rendészeti célú információgyűjtés. In Nyeste Péter – Szendrei Ferenc (szerk.): *A bűnügyi hírszerzés kézikönyve*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 57–84.
- Szép Károly: A Vám- és Pénzügyőrség története a kezdetektől napjainkig. *Gyógyszereink*, 59. (2009), 8. 254–257. Online: https://ogyei.gov.hu/dynamic/2009_8.pdf
- Szikinger István: *Rendőrség a demokratikus jogállamban*. Budapest, Sík, 1998.
- Szikinger István: Konceptió az állami beavatkozás csökkentésére, helyettesítésére a hatósági jogalkalmazás területén. *Magyar Közigazgatás*, 50. (2000), 8. 480–489.
- Szikinger István: „Az hibás!” Az alkotmánybíróság a rendőrségi törvényről. *Fundamentum*, 8. (2004), 1. 119–128. Online: <https://bit.ly/3NwMSzp>
- Szikinger István: A rendészeti eljárásról. *Rendészet és emberi jogok*, 1. (2011), 2. 29–36. Online: <https://bit.ly/3uXWYuv>
- Szikinger István: Rendvédelmi jog a dualizmus korszakában. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 22. (2012), 26. 141–157. Online: <https://bit.ly/3qPEzF5>
- Szikinger István: A rendészet alkotmányossága, az emberi jogok és a rendészet. In Korinek László (szerk.): *Értekezések a rendészetről*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, 2014. 113–130.
- Szilágyi Norbert: Az adók módjára végrehajtható köztartozások előfordulásának és végrehajtási lehetőségeinek rendszerszerű bemutatása. *Jogiforum.hu*, 2015. Online: <https://bit.ly/3qO9WzP>
- Szilovics Csaba: *Kézikönyv a pénzügyi jog tanulásához*. Pécs, szerzői kiadás, 2018.
- Szilvásy György Péter: A rendőrség szerepe egyes közigazgatási eljárások körében. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 10. (2016), 1. 1–16. Online: <http://pecshor.hu/periodika/XV/buzas.pdf>
- Szilvásy György Péter: A rendőrség és a közigazgatási eljárás. *Magyar Bűnüldöző*, 10. (2019), 1–2. 81–110.
- Takács Gyula: A Vörös Őrség. *Közép-Európai Közlemények*, 5. (2012), 1. 157–164. Online: <https://ojs.bibl.u-szeged.hu/index.php/vikekkek/article/view/12092>
- Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2005.
- Tamás Dóra Mária: *Bevezetés a jogi terminológiába a terminológus szemüvegén át*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017.
- Téglási András – Gáva Krisztián – Boros Anita – Smuk Péter: *Közigazgatási szakvizsga. Általános közigazgatási ismeretek. II. modul: Jogalkotási és jogalkalmazási ismeretek*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2020. Online: <http://hdl.handle.net/20.500.12944/14812>
- Temesi István (szerk.): *Közigazgatási jog*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Thony, Jean-François: Processing Financial Information in Money Laundering Matters. The Financial Intelligence Units. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 4. (1996), 3. 257–282.
- Tihanyi Miklós: A városok problémái. In Korinek László (szerk.): *Értekezések a rendészetről*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, 2014. 159–180.

- Tomcsányi Móric: *Rendészet – közigazgatás – bírói jogvédelem*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1929.
- Torják Norbert: Szemelvények a tulajdonjog különböző aspektusaihoz. In Kecskés Gábor (szerk.): *Doktori műhelytanulmányok*, 2013. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2013. 308–337.
- Tóth Anna: A mentelmi jog vizsgálata esettanulmány segítségével. *Diskurzus*, 6. (2016), 1. 61–72. Online: <https://bit.ly/3uFHpxr>
- Tóth Gábor Attila: A személyi szabadsághoz való jog az Alkotmányban. *Fundamentum*, 9. (2005), 2. 5–33. Online: <https://bit.ly/3JLxMnn>
- Tóth József: *Rendészetfogalom a nemzetiszocialista államban*. Eger, Szt. János Nyomda, 1938.
- Ujlaki Tamás: *A tulajdon korlátozása elméleti, történeti, jogösszehasonlító, kodifikációs és alkotmányos nézőpontból*. Disszertáció, kézirat. Szeged, Szegedi Tudományegyetem, 2008.
- Ujvári Ákos: *A jogos védelem megítélésének elvi és gyakorlati kérdései*. Disszertáció, kézirat. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Doktori Iskola, 2008. Online: <https://bit.ly/3tPWH3H>
- Valcsicsák Imre: *Rendészeti (szakmai) etika*. Budapest, FÁMA Zrt. – Nemzeti Köszolgálati Egyetem Tankönyv Kiadó Zrt., 2013.
- Várnagy Péter: A művelődés alkotmányjogi szabályozásának kérdései földünk néhány országában, különös tekintettel az oktatásra. *Tudásmenedzsment*, 1. (2000), 2. 95–105.
- Vékás Lajos – Gárdos Péter: *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018.
- Vékás Lajos – Boytha György – Gadó Gábor – Kisfaludi András – Lábaday Tamás – Petrik Ferenc – Sáriné Simkó Ágnes – Sárközy Tamás – Weiss Emília – Zlinszky János (szerk.): I. Könyv: A személyek. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 7. (2005), 3. 3–15.
- Veres Zoltán: Környezetvédelmi szempontok a tulajdonjog korlátozásához. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 5. (2011), 1. 162–217. Online: <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2011-1-09.pdf>
- Visoná, Silvia Damiana – M. Sozzi – L. Re – F. Castelli – L. Andreello – P. R. Vaggia – A. Osculati: A Fatal Case of Body Packing. The Usefulness of the Postmortem CT before the Autopsy. *Austin Journal of Forensic Science and Criminology*, 4. (2017), 3. 1067–1071. Online: <http://dx.doi.org/10.26420/austinjforensicsci.criminol.2017.1067>
- Wehr, Matthias: *Examens-Repetitorium Polizeirecht. Allgemeines Gefahrenabwehrrecht*. Heidelberg, C. F. Müller, 2012.
- Weisz Boglárka: *Vámok és vámszedés az Árpád-kori Magyarországon (Történeti áttekintés, adattár)*. Disszertáció, kézirat. Szeged, Szegedi Tudományegyetem, 2006.
- Weisz Boglárka: A királyi hatalom gazdasági háttere a 11. századi Magyarországon. In Bárány Attila – Pósán László (szerk.): *Európa és Magyarország Szent László korában*. Debrecen, MTA–DE Lendület „Magyarország a középkori Európában” Kutatócsoport, 2017. 35–46.
- Weitzer, Ronald: *Policing Under Fire. Ethnic Conflict and Police-community Relations in Northern Ireland*. New York, State University of New York Press, 1995.

Hivatkozott jogszabályok jegyzéke

Nemzetközi jogforrások

- Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről (röviden: az emberi jogok európai egyezménye)
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája
- A Tanács 2007/533/IB határozata a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról
- A Bizottság (EU) 2015/219. végrehajtási határozata a Schengeni Információs Rendszer második generációja (SIS II) további végrehajtási intézkedéseinek elfogadásáról szóló 2013/115/EU végrehajtási határozat mellékletének felváltásáról

Törvényi szintű normák

Magyarország Alaptörvénye

1836. évi XVIII. törvénycikk a vásári Biróságról
1871. évi LII. törvénycikk a büntető törvényekre és gyakorlatra vonatkozó némely intézkedésekről
1878. évi V. törvénycikk a magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekről és vétségekről
1881. évi XXI. törvénycikk a Budapest-fővárosi rendőrségről
1964. évi 20. számú törvényerejű rendelet a vámjog szabályozásáról szóló 1954. évi 16. számú törvényerejű rendelet módosításáról
1965. évi 22. törvényerejű rendelet a diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés kihirdetéséről
1987. évi 13. törvényerejű rendelet a konzuli kapcsolatokról Bécsben, 1963. április 24-én elfogadott egyezmény kihirdetéséről
1989. évi III. törvény a gyülekezési jogról
1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról
1992. évi LXXVI. törvény a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról
1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
1995. évi C. törvény a vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról
1996. évi XXXVIII. törvény a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről
1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről
1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről
1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről
1999. évi LXXV. törvény a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról
2000. évi XLII. törvény a víziközlekedésről
2001. évi LXXIV. törvény a pénzügyeket szabályozó egyes jogszabályok módosításáról
2002. évi LIV. törvény a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről
2003. évi CXXVII. törvény a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól
2004. évi I. törvény a sportról
2004. évi XIX. törvény a Vám- és Pénzügyőrségről

2005. évi CXXXIII. törvény a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól

2005. évi CLXXXIII. törvény a vasúti közlekedésről

2007. évi CLXXI. törvény a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról

2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról

2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról

2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról

2011. évi CXLI. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról

2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról

2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról

2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről

2011. évi CLXV. törvény a polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól

2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról

2011. évi CCVI. törvény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról

2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

2012. évi CLXXX. törvény az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről

2012. évi CLXXXI. törvény a Schengeni Információs Rendszer második generációja keretében történő információcseréről, továbbá egyes rendészeti tárgyú törvények ezzel, valamint a Magyar Egyszerűsítési Programmal összefüggő módosításáról

2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

2013. évi LXXXVIII. törvény a körözési nyilvántartási rendszerről és a személyek, dolgok felkutatásáról és azonosításáról

2013. évi CC. törvény az egyes adótörvények és azokkal összefüggő más törvények, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény módosításáról

2014. évi LXXIV. törvény az egyes adótörvények és azokkal összefüggő más törvények, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény módosításáról

2014. évi LXXXIII. törvény az egységes elektronikusártya-kibocsátási keretrendszerről

2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról

2016. évi LXVIII. törvény a jövedéki adóról

2016. évi CXVI. törvény az egyes belügyi tárgyú törvények módosításáról

2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról

2017. évi LXXVII. törvény egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról

2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról

2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről

2017. évi CLI. törvény az adóigazgatási rendtartásról

2017. évi CLII. törvény az uniós vámjog végrehajtásáról

2017. évi CLIII. törvény az adóhatóság által foganatosítható végrehajtási eljárásról

2018. évi LV. törvény a gyülekezési jogról

2020. évi CXXX. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról

Rendeleti szintű normák

1875. évi 38011. rendelet a Szerbia, Törökország és Románia felé szolgáló határvonalon felállított pénzügy-, illetőleg vám- és adóőrség fegyverhasználati joga tárgyában

9/1966. (II. 5.) Korm. rendelet a vám- és pénzügyőrségről, valamint a vámjog szabályozásáról szóló 1966. évi 2. számú törvényerejű rendelet végrehajtásáról

175/2003. (X. 28.) Korm. rendelet a közbiztonságra különösen veszélyes eszközökről

326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról

485/2015. (XII. 29.) Korm. rendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerveinek hatásköréről és illetékességéről

465/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet az adóigazgatási eljárás részletszabályairól

23327. sz. császári és királyi pénzügyminiszteri rendelvény

1876. évi 2667. PM rendelet a sorhadi vagy honvédségi karhatalomnak igénybevétele tárgyában

1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet a közúti közlekedés szabályairól

1/1985. (II. 1.) BM rendelet a személyi szabadságot korlátozó rendőri intézkedésekről

1/1990. (I. 10.) BM rendelet a Magyar Köztársaság Rendőrségének Szolgálati Szabályzatáról

31/2004. (VI. 19.) PM rendelet a kényszerítő eszközök alkalmazásának részletes eljárási szabályairól

11/2009. (IV. 29.) PM rendelet az elfogott, előállított, őrizetbe vett és fogva tartott személyek őrzésének, kísérésének részletes eljárási szabályairól

16/2010. (XII. 28.) NGM rendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál alkalmazásra kerülő kényszerítő eszközök rendszeresítésére vonatkozó eljárási szabályokról és a rendszeresíthető kényszerítő eszközök típusairól és fajtáiról

30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról

57/2011. (XI. 22.) NFM rendelet a víziközlekedés rendjéről

443/2013. (XI. 27.) Korm. rendelet a fémkereskedelmi tevékenységről

40/2014. (XII. 29.) NGM rendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény, illetve a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos szolgálati jogviszonyhoz, illetve rendészeti szakvizsgához kötött munkaköreiről, továbbá az alapfokú és középfokú szaktanfolyammal kapcsolatos egyes kérdésekről

20/2018. (XII. 21.) PM rendelet, a pénzügyőri intézkedések és a kényszerítő eszközök alkalmazásáról, valamint az elfogott, előállított, őrizetbe vett és fogva tartott személyek őrzésének és kísérésének eljárási szabályairól

21/2020. (XII. 30.) PM rendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál rendszeresített pénzügyőri munkakörökről, a képzési előírásokról, valamint a munkaköri pótlékról

1/2021. (I. 5.) PM rendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatal pénzügyőri státuszú foglalkoztatottainak Öltözködési Szabályzatáról és a szolgálati igazolványokról, valamint a szolgálati jelvény rendszeresítéséről

Hivatkozott jogalkalmazás

Nemzetközi bíróságok ítéletei

Emberi Jogok Európai Bizottsága: *X. kontra Ausztria*, No. 8278/78. 1979. december 13.

Emberi Jogok Európai Bírósága: *Barta kontra Magyarország*, 26137/04. számú ügy

Európai Unió Bírósága: *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH kontra Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, C-36/02. számú ügy

Európai Unió Bírósága: *Régina kontra Pierre Bouchereau*, C-30/77. számú ügy

Európai Unió Bírósága: *Donatella Calfa elleni büntetőeljárás*, C-384/96. számú ügy

Az Alkotmánybíróság döntései

2/1990. (II. 18.) AB határozat

20/1990. (X. 4.) AB határozat

23/1990. (X. 31.) AB határozat

987/B/1990. AB határozat

7/1991. (II. 28.) AB határozat

22/1991. (IV. 26.) AB határozat

64/1991. (XII. 17.) AB határozat

879/B/1992. AB határozat

1129/B/1992. AB határozat

60/1993 (XI. 29.) AB határozat

64/1993. (XII. 22.) AB határozat

20/1994. (IV. 16.) AB határozat

36/1994. (VI. 24.) AB határozat

56/1994. (XI. 10.) AB határozat

715/D/1994. AB határozat

74/1995. (XII. 15.) AB határozat

75/1995 (XII. 21.) AB határozat

507/B/1995. AB határozat

1115/B/1995. AB határozat

1188/B/1995. AB határozat

1234/B/1995. AB határozat

1427/B/1995. AB határozat

1211/B/1996. AB határozat

1265/H/1996. AB határozat

1538/B/1996. AB határozat

3/1998. (II. 11.) AB határozat

6/1998. (III. 11.) AB határozat

5/1999. (III. 31.) AB határozat

26/1999. (IX. 8.) AB határozat

88/B/1999. AB határozat

18/2000. (VI. 6.) AB határozat

36/2000 (X. 27.) AB határozat

54/2000. (XII. 18.) AB határozat
13/2001. (V. 14.) AB határozat
55/2001. (XI. 29.) AB határozat
35/2002. (VII. 19.) AB határozat
13/2003. (IV. 9.) AB határozat
47/2003. (X. 27.) AB határozat
65/2003. (XII. 18.) AB határozat
8/2004. (III. 25.) AB határozat
9/2004. (III. 30.) AB határozat
22/2004. (VI. 19.) AB határozat
26/2004. (VII. 7.) AB határozat
44/2004. (XI. 23.) AB határozat
51/2004. (XII. 8.) AB határozat
36/2005. (X. 5.) AB határozat
808/B/2005. AB határozat
855/B/2005. AB határozat
1068/B/2005. AB határozat
2/2007. (I. 24.) AB határozat
75/2008. (V. 29.) AB határozat
132/2008. (XI. 6.) AB határozat
53/2009. (V. 6.) AB határozat
104/2009. (X. 30.) AB határozat
3/2013. (II. 14.) AB határozat
13/2013. (IV. 9.) AB határozat
22/2013. (VII. 19.) AB határozat
3/2015. (II. 2.) AB határozat
31/2015. (XI. 18.) AB határozat
3057/2019. (III. 25.) AB határozat
3355/2019. (XII. 16.) AB végzés

A Legfelsőbb Bíróság / Kúria döntései

Joggyakorlat-egységesítő döntések

1/1999. számú közigazgatási jogegységi határozat
287/2000. számú büntető elvi határozat
414/2001. számú polgári elvi határozat
1663/2007. számú közigazgatási elvi határozat
6/2012. számú munkaügyi elvi határozat
30/2012. számú büntető elvi döntés
13/2013. számú büntető elvi határozat
28/2014. számú közigazgatási elvi határozat
1/2015. számú büntető jogegységi határozat
14/2016. számú közigazgatási elvi határozat
11/2017. közigazgatási elvi döntés
1/2017. (III. 27.) közigazgatási-munkaügyi kollégiumi vélemény

A Legfelsőbb Bíróság / Kúria ítéletei

Legfelsőbb Bíróság Kfv.35431/2006/7
Legfelsőbb Bíróság Kfv.39292/2010/6
Legfelsőbb Bíróság Kfv.39011/2011/5
Kúria Pfv.22415/2011/6
Kúria Bfv.1157/2011/7
Kúria Kfv.39151/2011/3
Kúria Mfv.10136/2011/4
Kúria Pfv.21592/2011/21
Kúria Kfv.39010/2012/7
Kúria Kfv.37121/2013/8
Kúria Kfv.37757/2013/6
Kúria Kfv.37808/2013/5
Kúria Kfv.37806/2013/3
Kúria Pfv.21969/2014/6
Kúria Bfv.879/2015/5
Kúria Kfv.37082/2015/7
Kúria Kfv.37739/2016/3
Kúria Bfv.1038/2016/9
Kúria Kfv.37100/2017/4
Kúria Köf.5040/2016/3
Kúria Mfv. 10516/2017/4
Kúria Pfv.21430/2017/7
Kúria Bfv.117/2017/11
Kúria Pfv.21716/2018/4
Kúria Kfv.37611/2018/4
Kúria Kfv.37809/2018/4
Kúria Pfv.20949/2018/8
Kúria Bfv.117/2017/11
Kúria Pf.20159/2019/5

Egyéb bírói testületek döntései

Budapest Környéki Törvényszék P.20742/2004/39
Debreceni Ítéltábla Bf.605/2008/4
Debreceni Ítéltábla Bf.714/2008/5
Debreceni Ítéltábla Pf.20806/2009/6
Debreceni Törvényszék K.30712/2011/3
Debreceni Törvényszék Kb.45/2017/32
Fővárosi Bíróság K.30552/2006/11
Fővárosi Bíróság K.32593/2007/8
Fővárosi Bíróság P.22212/2007/9
Fővárosi Bíróság P.26333/2007/21
Fővárosi Bíróság P.24882/2010/5

Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K.29322/2013/7
Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K.32397/2013/18
Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K.33191/2017/7
Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K.32634/2017/8
Fővárosi Munkaügyi Bíróság K.31977/2013/3.
Fővárosi Ítéltábla Pf.20432/2007/12
Fővárosi Ítéltábla Bf.361/2010/8
Fővárosi Ítéltábla Pf.20424/2012/7
Fővárosi Ítéltábla Pf.21245/2010/7
Fővárosi Ítéltábla Bf.73/2013/15
Fővárosi Ítéltábla Pf.20789/2014/4
Fővárosi Ítéltábla Pf.21572/2014/9
Fővárosi Ítéltábla Pf.21102/2015/3
Fővárosi Ítéltábla Pf.20306/2015/4
Fővárosi Ítéltábla Pf.21313/2015/4
Fővárosi Ítéltábla Pf.20896/2016/5
Fővárosi Ítéltábla Pf.20671/2017/4
Fővárosi Ítéltábla Pf.20928/2017/20
Fővárosi Ítéltábla Kbf.69/2018/6
Fővárosi Ítéltábla Pk.50004/2019/2
Fővárosi Ítéltábla Kbf.55/2019/5
Fővárosi Ítéltábla Pf.20107/2019/4
Fővárosi Ítéltábla Pf.20449/2019/5
Fővárosi Ítéltábla Kbf.20/2019/7
Fővárosi Törvényszék P.23980/2008/16
Fővárosi Törvényszék K.31596/2008/24
Fővárosi Törvényszék P.22866/2010/12
Fővárosi Törvényszék B.1260/2010/146
Fővárosi Törvényszék P.22695/2010/5
Fővárosi Törvényszék P.22913/2011/22
Fővárosi Törvényszék P.21942/2011/23
Fővárosi Törvényszék P.24940/2011/27
Fővárosi Törvényszék P.24279/2012/16
Fővárosi Törvényszék Bf.XXII.7290/2014/7
Fővárosi Törvényszék P.23371/2014/10
Fővárosi Törvényszék P.21820/2015/30
Fővárosi Törvényszék Pf.21203/2016/5
Fővárosi Törvényszék P.25040/2017/5
Fővárosi Törvényszék P.22029/2017/27
Fővárosi Törvényszék P.21533/2017/36
Fővárosi Törvényszék Kb.89/2018/7
Fővárosi Törvényszék Kb.78/2018/46
Győri Ítéltábla Pf.20144/2017/4
Győri Törvényszék Kb.22/2012/12
Kaposvári Törvényszék Kb.27/2014/12
Kaposvári Törvényszék Bf.106/2014/41

Miskolci Törvényszék P.20601/2016/95
Nyíregyházi Törvényszék B.195/2007/16
Pécsi Törvényszék B.68/2011/10
Pécsi Törvényszék P.20841/2016/30
Pesti Központi Kerületi Bíróság B.23209/2014/75
Pest Megyei Bíróság P.20742/2004/39
Pest Megyei Bíróság P.25069/2009/22

A rendészeti igazgatás legtipikusabb szerve a rendőrség. De a modern társadalmak biztonságos üzemeltetése érdekében a rendészeti szervezetrendszeren belül más intézmények is működnek. Magyar Zoltán elmélete szerint minden közigazgatási ágazatnak megvan a maga rendszere, így a pénzügyi igazgatásnak is. Az állami költségvetést és egyéb pénzügyi természetű viszonyokat fenyegető veszélyek elhárítása hazánkban a pénzügyi rendészet feladata, amelynek kizárólagos szerve az állami adó- és vámhatóság. Ennek pénzügyőrei jogosultak a rendészeti jogalkalmazást tipizáló különleges aktusok alkalmazására.

A rendészeti jogalkalmazásban két rendkívül sajátos jogalkalmazói aktus emelhető ki: a rendészeti intézkedés(ek) és az állami impériumból származó legitim fizikai erőszak. Mind a két különleges jogalkalmazói megnyilvánulást rendkívül komplex szakmai (szakszerűség) és jogi (jogszerűség) szabályok keretezik. A kötet a pénzügyőrök által alkalmazható rendészeti intézkedések jogi természetébe kíván betekintést nyújtani, és ezzel hozzájárulni a rendészet hatékony és törvényes működéséhez.



9 789635 316670