

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal bűnügyi nyomozási tevékenysége

TDK dolgozat



Jelige: Ms. Investigator

Tartalomjegyzék

Bevezető	3
1. Kiindulópont – az integráció.....	5
1.1. Külföldi kitekintés	9
2. A vizsgált bűncselekmények köre.....	11
2.1. Hatáskör.....	11
2.2. Illetékesség	14
3. A szervezeti keretek.....	16
3.1. Feljelentési gyakorlat.....	19
3.2. Megállapítások.....	20
4. Személyi állomány	21
4.1. Személyzetpolitikai kérdések	22
4.2. Együttműködések	25
5. Intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazása.....	29
5.1. Intézkedések	30
5.2. Kényszerítő eszközök	33
5.3. Titkos információgyűjtés	35
6. Eredmények – avagy jó befektetés-e az államnak a pénzügyi bűncselekmények külön intézményi kerek közötti felderítése?	37
Befejezés	42
Irodalomjegyzék.....	44
1. Felhasznált irodalom	44
2. Felhasznált jogforrások	45
3. Internetes hivatkozások	46

„Minden nagy vagyron mögött bűn rejtőzik.”

Honoré de Balzac

Bevezető

A rendszerváltást követően a gazdasági bűncselekmények aránya folyamatos növekedést mutat hazánkban.¹ Nem csak az összбүнözésen belüli aránya, de a szerkezete is jelentősen átalakult. A politikai-gazdasági változások, és az ezek következtében módosuló jogszabályváltozások, az ún. formális jogi tényezők mind a változás okai közt szerepelnek.² A virágzó áfacsalás, az újfajta elkövetési módok és a költségvetési csalás egyéb módozatainak kiemelkedő növekedése szükségessé teszi egy megfelelő felkészültséggel rendelkező, minden tekintetben hatékony szerv fellépését, amely alkalmas szervezetrendszerrel és a jogszabályi háttér által biztosított eredményes eszközökkel képes felvenni a harcot a бүнelkövetőkkel szemben.

Dolgozatomban tágabb értelemben ezen szerv, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (továbbiakban: NAV) бűнügyi nyomozási tevékenységét mutatom be. Szűkebb értelemben arra a kérdésre keresem a választ: jó befektetés-e az államnak a pénzügyi бűncselekmények külön intézményi keretek közötti felderítése? Deduktív jelleggel építve fel munkámat, azokat a lépéseket mutatom be, melyek mentén eljutottam e kérdés megválaszolásához. Témaválasztásomban a pénzügyi jog és a büntetőjog iránti érdeklődésem jelentette a kiindulópontot, olyan témát szerettem volna feldolgozni, amelyben e két jogág összekapcsolódik. Indokaim közt szerepelt, hogy átfogó képet akartam közvetíteni egy területről, amely kevésbé kapcsolódik a hagyományos jogászai professziókhoz, még viszonylag feltérképezetlen, és ezzel együtt erős gyakorlati vonatkozással rendelkezik.

Elemzésemet a jogtörténeti előzmények bemutatásával kezdem, melyben a szervezeti integrációt teszem részletesebb elemzés tárgyává. Céлом a kiindulópontok megvilágítása, amelyek az integráció okaként szolgálhattak. E fejezetben belül rövid nemzetközi kitekintést végzek, hogy alátámasszam, egyes nyomozási cselekmények adóhatóságokhoz való telepítése nem egyedülálló a nemzetközi gyakorlatban. Az integráció vizsgálatát követően a NAV

¹ A dolgozat lezárásának időpontja: 2014.11.04.

² <http://www.ffdf.hu/hu/2003-3/a-gazdasagi-buncselekmenyek> (2014.04.07.)

hatáskörébe utalt bűncselekményeket mutatom be, hozzárendelve az elmúlt években bekövetkezett jogszabályi változásokat, melyek hatással voltak a pénzügyi nyomozók munkájára.

Ezt követően a jelenlegi intézményi keretre térek át. Előfeltevésem, hogy a jogalkotó egy túlságosan bonyolult struktúrát alakított ki, mely mellőzi a praktikusság szempontjait, és sokkal inkább hátráltatja, mint előmozdítja a feladatok ellátását. Fontos részét képezi a dolgozatomnak a személyi állomány bemutatása, és a személyzetpolitikai kérdések vizsgálata. Úgy gondolom, hogy e tekintetben is számos problémát vélhetünk felfedezni, amelyek szintén megingathatják bennünk a nyomozói munka hatékony ellátásába, és a NAV működésébe vetett bizalmat. Ebben a fejezetben a kérdés vizsgálatához összehasonlítást végzek a Rendőrség állományában dolgozó nyomozók és a NAV pénzügyi nyomozói között. A személyi kérdésekhez szorosan kapcsolódik a nyomozók által alkalmazható intézkedések és kényszerítő eszközök rendszere, amelyet szintén a Rendőrség kötelékébe tartozó állománnyal párhuzamban vizsgállok. Úgy gondolom, a két kérdésben csak úgy kaphatunk reális képet, ha az általános nyomozó hatóság esetében alkalmazott szabályokat vesszük alapul.

Az utolsó fejezetben a szűkebb értelemben vett kutatási témámra koncentrálok, és különböző szám adatok alapján alakítom ki álláspontomat abban a kérdésben, hogy érdemes-e az államnak finanszírozni a pénzügyi nyomozók munkáját. Kezdeti véleményem szerint egy túlságosan bonyolult szervezet, amelynek személyi állománya lényegében még kiforratlan, friss tudású nyomozókból áll, nem éri meg az államnak a befektetett energiát, ha a Rendőrség keretében dolgozó tapasztalt nyomozók minden szükséges eszközzel rendelkeznek a feladat eredményes végrehajtásához.

Munkámhoz számos kutatási eszköz állt a rendelkezésemre. Jogtörténeti elemzés módszerével vizsgáltam az előzményeket, az összehasonlítás eszközével tártam fel a Rendőrség és a NAV állománya közötti hasonlóságokat és különbségeket. Dolgozatom fő kérdésének megvizsgálásához számos statisztikai adatot vizsgáltam meg, amelyek elérhetőek voltak számomra a NAV által kibocsátott évkönyvekben, megjelent újságcikkekben, és egyéb, a tárggyal foglalkozó, csekély számú szakirodalomban. Végezetül abban az elismerésben részesültem, hogy interjút készíthettem több, jelenleg állományban lévő pénzügyi nyomozóval, akik segítettek megérteni, és a gyakorlatban szemléltetni a jogszabályi rendelkezéseket, valamint hasznos információval szolgáltak a kutatási témámhoz.

1. Kiindulópont – az integráció

A témám bevezetését a szervezeti előzmények rövid bemutatásával kezdem, kiemelve az integráció céljait és a megfogalmazott elvárásokat, melyekről úgy gondolom, megfelelő kiindulópontot adnak a munkámhoz.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH) és a Vám- és Pénzügyőrség (VP) intézmények összevonásával jött létre. A jogalkotói célok közt szerepelt, ahogyan az a NAV törvény³ preambulumból is kiderül, hogy a pénzügyi és egyes más bűncselekményeket hatékonyan és eredményesen felderítő bűnügyi szervezetrendszer jöjjön létre.⁴

A 2000-es évek fent említett negatív tapasztalatai és az ezzel szembeszállni képes, kifejezetten adónyomozási profilú nyomozószerv szükségességének gondolata a 2010-ben megalakult jobboldali kormányban vetődött fel. Mind az üldözendő tényállások, azok gazdaságra gyakorolt hatása, mind az elkövetői kör felkészültsége a nyomozóhatóság speciális képzettségét, szakértelmét, erre szakosodott szervezet létrehozását sürgették számára.⁵ Ennek megfelelően került benyújtásra a NAV törvényről szóló T/1377. számú kormányjavaslat 2010-ben⁶. A 2011. évi költségvetési törvény javaslatában is - a fejezeti indoklások közt a NAV-ról szóló XVI. fejezetben - a célok közt került megfogalmazásra „az adóhatósági és vámhatósági feladatoknak a minőségileg új, átláthatóbb és költségtakarékosabb ellátása, és az ehhez szükséges korszerű információáramlás biztosítása”.⁷ Ezen kormányzati törekvéseket kellett tehát szem előtt tartani a jogalkotónak a szervezeti struktúra, valamint a feladat- és hatáskörök meghatározása során.

Általánosságban elmondhatjuk, hogy egy olyan, az adóbűncselekmények felderítésére hivatott szervezet, amely a rendelkezésére álló humán-, gazdasági és egyéb erőforrásait kellő hatékonysággal felhasználva eredményesen látja el feladatait, kedvező hatással van az állami adóbevételek alakulására, illetve az adófizetési morálra. A felderítettség javulása pedig elrettentően hat a potenciális elkövetőkre. Összességében érthetőnek tűnnek tehát a

³ 2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról

⁴

<http://www.asz.hu/legjobb-gyakorlatok/jogszabalyvaltozasok-elokeszítése-a-szervezeti-reformok-tukreben/jogszabaly-asz-vegleges.pdf> (2014.04.10.)

⁵ Baté Zsuzsanna: *A Nemzeti Adó- és Vámhivatal feladata és szervezete 2011.* SALDO Kiadó, Budapest, 2011. 74. o.

⁶ <http://www.parlament.hu/irom39/01377/01377.pdf> (2014.04.10.)

⁷ <http://www.parlament.hu/irom39/01498/adatok/fejezetek/16.pdf>, 1. o. (2014.04.10.)

törekvések, amelyek az adó- és vámhatóság intézményrendjének átalakításakor megjelentek, és amelyek minden eddiginél nagyobb jelentőséget tulajdonítottak a pénzügyi nyomozási tevékenységnek.

A választott megoldás nem volt előzmény nélküli. Szintén a jobboldali kormányzathoz kötődik az 1998. évi XCIII. törvény az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal egyes feladatairól (továbbiakban: Atv.), amely az APEH szervezetén belül létrehozta a Bűnügyi Igazgatóságot és a hozzá kapcsolódó területi nyomozó hivatalokat.⁸ A Bűnügyi Igazgatóság nem tartozott a rendvédelmi szervek körébe, az APEH elnökének irányítása alatt álló ún. civil nyomozó hatóság volt, amelynek adónyomozói köztisztviselők voltak.

A kormányváltást követően a 2002. évi LXVI. törvény szüntette meg a Bűnügyi Igazgatóságot.⁹ Az Atv. a Bűnügyi Igazgatóságot titkos információszerzési jogosultsággal ruházta fel, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben (továbbiakban: Rtv.) meghatározott szabályok szerint, azok átvételével.¹⁰ Azonban az Alkotmánybíróság a 31/2001. (VII. 11.) AB határozatával alkotmányellenesnek minősítette és 2002. december 31-i hatállyal megsemmisítette az erre vonatkozó rendelkezéseket. Döntését azzal indokolta, hogy az Atv. a titkos információgyűjtésre vonatkozó rendelkezéseket az Rtv.-ből vette át, azonban míg az Atv. elfogadásához az egyszerű többség is elegendő volt, addig az Rtv. minősített többséget igényelt. Az AB szerint „az Atv. nem a működéséhez igazodóan szabályoz, hanem a Rendőrség működésével szorosan összefüggő titkos információgyűjtést adaptálja teljes egészében. Mivel a Rendőrség működése minősített többséghez kötött szabályozási tárgykör, ezért annak – a feladatellátással összefüggő szervezeti kapcsolat hiányában történő – átvétele minősített többséget kíván.”¹¹ Ugyanakkor megjegyezte, hogy önmagában véve a nyomozói részleg titkos eszközökkel történő felruházása nem alkotmányellenes, csupán formai indok miatt semmisítette meg a vonatkozó rendelkezéseket, a törvényhozónak több lehetőség is biztosítva van a korrekcióra. Végül a törvényhozó úgy döntött, hogy a tapasztalatok alapján nem indokolt az APEH szervezetében egy olyan önálló nyomozó hatóság fenntartása, amely nem rendelkezik titkos információgyűjtési jogosultsággal, így az APEH Bűnügyi Igazgatósága működéséhez fűzött elvárásoknak a Rendőrség keretén belül működő szervezet

⁸ <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=9671> (2014.04.13.)

⁹ 2002. évi LXVI. törvény az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Bűnügyi Igazgatósága megszűnéséről

¹⁰ 1994. évi IIIIV. törvény a Rendőrségről 63-76. §§

¹¹ 31/2001 (VII. 11.) AB határozat
<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/7312CBCAFB308291C1257ADA00526838?OpenDocument>
(2014.10.26.)

tud leginkább megfelelni.¹² Törvény a belügyminisztert hatalmazta fel az ORFK szervezetén belül pénzügyi nyomozói szerv létrehozására.¹³

A törvény indoklásától eltérően, a VP szervezetéhez kerültek a nyomozási feladatok. Ellátásának kereteit többször is változtatták, mely jól mutatja, milyen nehézségekkel kellett szembesülnie a jogalkotónak, amikor a nyomozóhatósági tevékenység helyét és szerepét rendezni próbálta.¹⁴ A Vám- és Pénzügyőrség szervezetén belül, a 314/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet határozta meg a hatósági jogkörrel rendelkező és hatósági jogkörrel nem rendelkező szerveket. Felsőfokú szerve volt az országos parancsnokság (továbbiakban: VPOP), hatósági jogkörrel rendelkező középfokú szervei voltak a regionális parancsnokságok. A középfokú szervek közé tartoztak a regionális nyomozó hivatalok és a nyomozóhatósági feladatokat ellátó Központi Bűnüldözési Parancsnokság.¹⁵ 2008. december 31-ig a regionális nyomozó hivatalok végezték a jogszabály által hatáskörükbe utalt bűncselekmények megelőzését és felderítését a Központi Bűnüldözési Parancsnokság felügyelete és ellenőrzése alatt. 2009. január 1-jétől 2010. június 29-ig a regionális nyomozó hivatalok tevékenységének irányítása, szakmai felügyelete és ellenőrzése átkerült a regionális parancsnokságok hatáskörébe. 2010. június 29. után pedig a VPOP irányította, felügyelte és ellenőrizte a Központi Bűnüldözési Parancsnokság, valamint a regionális nyomozó hivatalok tevékenységét.¹⁶

Véleményem szerint időtállóan bizonyult tehát 2010-ben is az APEH törvény indoklásából kiragadott mondat, amely szerint „a társadalom védelme és az arányos közteherviselés elvének érvényesítése megköveteli, hogy a gazdasági bűnözés visszaszorításához a jelenleginél célszerűbb feltételeket biztosítson a Kormány”.¹⁷ Úgy gondolom, a nyomozóhatósági feladatok hatékony ellátásához jogbiztonság szükséges, melyet csak egy stabil, jól megtervezett szervezet rendszer, és egy stabil irányítás – felügyelet tud nyújtani. Kérdés azonban, hogy ehhez a NAV, vagy a Rendőrség tudja-e nyújtani a megfelelő feltételeket.

A 2010-es választásokat követően az újonnan megalakult jobboldali kormány ismét visszatért az általuk korábban bevezetett megoldáshoz, miszerint az adóhivatalhoz telepíti az

¹² <http://www.parlament.hu/irom37/1390/1390.htm> (2014.10.26.)

¹³ 2002. évi LXVI. törvény 1. §

¹⁴ 2004. évi XIX. törvény a Vám- és Pénzügyőrségről

¹⁵ 314/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a Vám- és Pénzügyőrség szervezetéről, valamint az egyes szervek kijelöléséről

¹⁶ Baté: i.m. 78. o.

¹⁷ <http://www.parlament.hu/irom36/0458/0458.htm> (2014.10.26.)

adónyomozási tevékenységet ellátó szerveket (lásd: APEH Bűnügyi Igazgatóság). A NAV szervezetén belül létrehozták a Bűnügyi Főigazgatóságot, és az adónyomozási feladatokat ezen szerv irányítása és felügyelete alá helyezték el. A döntés mellett szól, hogy a fejlett adókulturájú országok sorának gyakorlatában (mint például Hollandia, Németország, Egyesült Államok, Ausztria) az adócsalás és a vele szoros összefüggésben álló más gazdasági bűncselekmények elkövetőinek büntetőjogi eszközökkel történő felderítését a központi adóhivatalokhoz telepítik, amelyek az adókötelezettségek érvényesítésére közigazgatási eszközökkel egyébként is hivatottak. Így az adónyomozás során is hasznosul az adóapparátus speciális szakértelme. A német és a holland tapasztalatok azt bizonyítják, hogy az adóhatóság szervezetrendszerébe integrált adórendőrség az adóhatóságnál nélkülözhetetlen szakismerettel felvértezve gyorsabban, és így eredményesebben képes az adóhatóság ellenőrzése során a bűncselekmény gyanújára utaló körülményeket tisztázni, és eldönteni, hogy szükséges és lehetséges-e büntetőeljárás indítása.¹⁸

Vida Ildikó, a NAV jelenlegi elnöke a létrehozni kívánt Bűnügyi Főigazgatósággal kapcsolatban kifejtette, hogy a bűnügyi szervezet törvényes működésének egyik legfontosabb garanciája, az egyéb (adó, vám) igazgatási területektől való szervezeti elkülönültsége, ideértve az önálló funkcionális szervezeti egység működtetését is, amely országos illetékességgel képes intézni a nyomozószervek személyügyi, anyagi, technikai és egyéb gazdasági jellegű feladatait. Mindezen elvek pedig a bűnügyi szakterület szakmai és gazdasági önállóságát biztosítják.¹⁹

A bűnügyi adatkezelés szabályai szerint rögzítésre került, hogy a NAV adóztatási szerve és vámszerve a hatáskörükbe tartozó feladatokkal összefüggésben adatot kérhetnek a NAV nyomozó hatóságától. A nyomozói szakterület pedig az adott bűncselekmény felderítése során, ahhoz kapcsolódóan adótitoknak, vámtitoknak minősülő adatot kérhet a NAV adóztatási és vámszerveitől.²⁰ 2012. január 1-jétől az Art. 54. §-a kiegészült egy új bekezdéssel²¹, amely szerint az állami adó- és vámhatóság tájékoztatja a NAV nyomozó hatóságát az adótitokról a bűncselekmények felderítése és nyomozása során a bűnüldözési feladatok teljesítése érdekében, valamint a büntetőeljárás megindítása vagy lefolytatása

¹⁸ Baté: i.m. 75. o.

¹⁹ Vida Ildikó: *NAV Évkönyv 2011*. NAV, Budapest, 2012. 3. o.

²⁰ <http://www.parlament.hu/irom39/01498/adatok/fejezetek/16.pdf>, 2. o. (2014. 08. 17.)

²¹ Az állami adó- és vámhatóság a NAV nyomozó hatóságát tájékoztatja az adótitokról a bűncselekmények megelőzése, az adott bűncselekmény felderítése és nyomozása során a bűnüldözési feladatok teljesítése érdekében, valamint a büntető eljárás megindítása vagy lefolytatása céljából. 2003. évi XCII. törvény 54. § (8) bekezdés

céljából. Tehát a nyomozó hatóság a szükséges esetben az adófőosztályokhoz fordulhat adótítoknak minősülő információ kérése céljából, valamint maga az adószakterület is szignálhat az bűnügyi igazgatóságokhoz feljelentés keretében, melyben átadhatja a nyomozás elrendeléséhez szükséges, adótítoknak minősülő információkat.²²

Megállapítható tehát, hogy a NAV-on belül a bűnügyi szakterület, és ezen belül a Bűnügyi Főigazgatóság mint különálló, önálló szervezetrendszer került kialakításra, ugyanakkor a szükséges esetekben szorosan együttműködik az adó- és vámszervekkel. A szervezeti keret formájában hasonlít az APEH Bűnügyi Igazgatósága rendszerére. A kormányzat ragaszkodott az általuk már korábban bevezetett megoldáshoz, ugyanakkor a Rendőrséghez is telepíthette volna a pénzügyi bűncselekmények nyomozását, annak intézményrendszerén belül kialakítva a szervet. Hiányolom a jogalkotó indoklásából a gazdasági érveket, amelyek azt bizonyítanák, hogy az államháztartás számára kedvezőbb döntést hoztak. Ha ez nem így van, hiányolom a szempontok felvezetését, amelyek alapján a mérlegelést végezték.

1.1. Külföldi kitekintés

Ezen szerkezeti egység keretében azokat a külföldi tapasztalatokat teszek említést, melyek alátámaszthatják, hogy egyes nyomozási cselekmények adóhatósághoz való telepítése nem példanélküli a nemzetközi gyakorlatban. E körben az Egyesült Államok és Németország gyakorlatára hivatkozok, mely államok úgy gondolom, példaértékűek lehetnek előttünk.

Az *Egyesült Államokban* a szövetségi állam, az egyes államok, illetve szövetségi körzetek és helyi testületek (önkormányzatok) által egyaránt történhet adó kivétel. Az adóztatás területén nem létezik egy korlátlan fennhatóságú adószerv.²³ Szövetségi területen az adótörvények betartásáért a szövetségi pénzügyi minisztériumból leválasztott külön hivatal felelős (*Internal Revenue Service*), mely igen széles jogkörrel rendelkezik. Ezen belül működik az USA Szövetségi Adóhivatalának Bűnügyi Igazgatósága (*Internal Revenue Criminal Investigation*). *Néhány ember meghajol az adó jogszabályok előtt - néhány ember megszegi őket. A Bűnügyi Nyomozóhatóság feladata, hogy üldözze a törvénszegőket.*²⁴ Ezt olvashatjuk az Igazgatóság honlapján, amely különböző technikákkal ösztönzi az

²² Vida Ildikó: NAV világa Évkönyv 2012. NAV, Budapest, 2013. 50. o.

²³ Herich György: Ausztria, USA, Nagy-Britannia adórendszere, Penta Unió Oktatási Centrum, Pécs, 2003. 8. o.

²⁴ „Some people bend the tax law -- others break it. Criminal Investigation's job is to pursue the lawbreakers”
.http://www.irs.gov/uac/Criminal-Enforcement-1 (2014.11.03.)

adóalanyokat a jogkövetésre. Így például felhívja az állampolgárok figyelmét arra, hogy legyenek körültekintőek azokkal szemben, akik azonnali vagyonszerzést, vagy adófizetési kötelezettség alóli felmentést ígérnek. Az adócsalás elkerülése, és a nyilvános észlelések elősegítése érdekében oktatási anyagok bőségét szolgáltatja, valamint bemutat számos adóelkerülő magatartást.

Németország esetében az adózás rendjéről szóló törvény (AO - *Abgabenordnung*) szabályozza az adózás rendje elleni szabálysértéseket, az adóbűncselekményeket, valamint az ezekhez kapcsolódó eljárási szabályokat (*Straf- und Bußgeldverfahren, Straf- und Bußgeldvorschriften*).²⁵ A pénzügyi hatóságok szövetségi, tartományi és önkormányzati szinten működnek. Létezik szövetségi pénzügyminiszter, tartományi pénzügyminiszter, valamint szövetségi és tartományi pénzügyi hatóság. Önkormányzati szinten községi-városi kincstárak működnek.²⁶ A bűncselekmények felderítését az AO értelmében a pénzügyi hatóság végzi, amely gyűjtőfogalomként szerepel. A cselekmény észlelésének szakaszában például az eljáró pénzügyi hatóság lehet az adóhivatal, vámhivatal, Szövetségi Központi Adóhivatal, vagy Családi Pénztár. A pénzügyi hatóság ugyanakkor bármikor átadhatja az ügyet az ügyészségnek. A cselekmény azon szerv hatáskörébe tartozik, aki az adót kezeli, és azon szerv illetékességébe, amelynek a területén azt elkövették.²⁷ Láthatjuk tehát, hogy a német példa is rendkívül összetett, egymásba épített szervezeti struktúrával rendelkezik.

²⁵ <https://dejure.org/gesetze/AO> (2014.11.03.)

²⁶ Selchert-Herich: Németország adórendszere, Penta Unió Oktatási Centrum, Pécs, 2003. 16. o.

²⁷ <https://dejure.org/gesetze/AO/388.html> (2014.11.03.)

2. A vizsgált bűncselekmények köre

Az alábbi fejezetben a NAV nyomozó hatóságának a hatáskörébe rendelt bűncselekményeket mutatom be, valamint az illetékességi szabályokat. A fejezet célja, hogy bemutassam, mely bűnesetekkel foglalkoznak a NAV nyomozói, amely miatt indokoltta válhat egy, a Rendőrség helyett az adóhatósághoz telepített nyomozó hatósági szerv létrehozása.

2.1. Hatáskör

A büntető eljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (továbbiakban: Be.) általános nyomozó hatóságként a Rendőrséget jelöli meg, azonban a 36. § (2) bekezdésében felsorolt bűncselekmények felderítését a NAV hatáskörébe utalja.²⁸

A 2010. évi CXXII. törvény megszületése óta többször megváltozott a felsorolt bűncselekmények köre. 2011. január 1-jétől a visszaélés kábítószerrel bűncselekmény nyomozása visszakerült a Rendőrség hatáskörébe. ugyanakkor Kizárólag a pénzügyi nyomozókhoz tartozik az áru hamis megjelölése, és a szerzői, valamint szerzői joghoz kapcsolódó jogok megsértése, holott korábban a Rendőrség is eljárhatott ilyen jogsértések esetén.²⁹ (Például a filmek és zeneművek illegális sokszorosítása, árusítása, internetes visszaélések.) Megemlítendő, hogy korábban az APEH Bűnügyi Igazgatósága csak a „hazai érdekeltségű” bűnügyek tekintetében végzett nyomozást, míg jelenleg a nyomozói szervezet már a Büntető Törvénykönyv (továbbiakban: Btk.) XXXI. fejezetében meghatározott „Nemzetközi kötelezettségen alapuló gazdasági előírások elleni bűncselekményekben” is köteles eljárni.³⁰

Lényeges változás volt az 1978. évi IV. törvény, azaz a korábbi Btk. 2012. január 1-jei módosítása.³¹ Létrejött a költségvetési csalás törvényi tényállás, mely összefoglalta a korábbi csempészet, visszaélés jövedékkel, adócsalás, jogosulatlan gazdasági előny megszerzése,

²⁸ 1998. évi XIX. törvény a büntető eljárásról 36. § (2) bekezdés

²⁹ <http://www.nav.gov.hu/nav/bunugy/buncselekmények/buncselekmények.html> (2014. 08. 17.)

³⁰ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről 327-330. §§

³¹ 2011. évi LXIII. törvény a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és egyes törvények pénzügyi bűncselekményekkel összefüggő módosításáról

munkáltatással összefüggésben elkövetet adócsalás, EK pénzügyi érdekeinek megsértése tényállásokat. Ehhez kapcsolódóan szükségessé vált az Art. 40. §-ának módosítása is, amely szerint az állami adó- és vámhatóság által kezelt elkülönített bünygyi számlára kell megfizetni a költségvetési csalás, valamint a korábban hatályban volt adócsalás, munkáltatással összefüggésben elkövetett adócsalás által okozott vagyoni hátrány összegét (a büntetés korlátlan enyhítése mellett).³² A módosítás következtében ki kellett ugyanis alakítani a költségvetési csalással és az annak törvényi tényállásában összevont korábbi büncselekményekkel okozott adó- és vámbevétel-csökkenés, továbbá vagyoni hátrány megfizetésének és kezelésének a rendjét.³³ A Btk. 2. §-a szabályozza a törvény időbeli hatályát, mely alapján főszabály, hogy a büncselekményt az elkövetésekor hatályos büntető törvény alapján kell elbírálni. A nyomozó hatóságnál jelenleg folyamatban van a régi Btk. alapján például 310 adócsalás gyanújában történő nyomozás.

Ugyanezen törvény a 2001-ben hatályon kívül helyezett deviza-büncselekmény tényállás helyett beiktatta a visszaélés társadalombiztosítási, szociális, vagy más jóléti juttatással büncselekményt, valamint a számvitel rendjének megsértése bizonyos esetei is átkerültek a közigazgatási eljárásban szankcionált cselekmények körébe.

A hagyományos pénzügyi büncselekmények kiegészítése, átcsoportosítása a hatáskörrel rendelkező szervek statisztikáiban csalóka képet eredményezhet. A szerzői jogok megsértésének áthelyezése nyilvánvalóan megemeli az ügyszámot a korábbi adatokhoz képest, ugyanakkor a számvitel rendje egyes eseteinek dekriminalizálása több ezres csökkenést jelent. Érdemes ugyanakkor megemlíteni, amelyet Sors László bünygyi elnökhelyettes úr elmondott egy interjúban, hogy a felderítések számából nem érdemes messzemenő következtetéseket levonni az összes esetre vonatkozóan. Képtelenség megmondani, hogy ebben a pillanatban hány ember dolgozik azon, hogy bevételét például áfacsalással eltitkolja.³⁴ Az adatok részletesebb vizsgálatára még visszatérek a dolgozatomban, de szeretném már most megjegyezni azt a szemléletbeli váltást, mely jellemzi a pénzügyi nyomozók munkáját az elmúlt években. A célok újrafogalmazása nyomán a nyomozók ma már nem az esetek számát, hanem az állami költségvetésnek visszaszerzett vagyont igyekeznek növelni.³⁵ Ugyanis, amint azt a 2011-es NAV Évkönyv előszavában

³² 2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről 40. § (3) bekezdés

³³ Vida (2013): i.m. 50. o.

³⁴ Aszalós Andrea: Ezermilliárddal károsítják meg az adócsalók az országot. *Pénzügyőr*, 2011. 138. évfolyam 10. szám, 5-6. o.

³⁵ http://www.nav.gov.hu/nav/bunugy/eredmenyeink/nav_bunugy_2012_eredmenyek.html (2014.10.26.)

olvashatjuk: „a NAV biztosítja az államháztartás adójellegű bevételeinek mintegy 92 százalékát”.³⁶

A NAV nyomozási hatáskörébe utalt bűncselekmények jelenleg:

- a) nemzetközi gazdasági tilalom megszegése, nemzetközi gazdasági tilalom megszegése feljelentésének elmulasztása, haditechnikai termékkel vagy szolgáltatással visszaélés, kettős felhasználású termékkel visszaélés;
- b) az gazdaság, ha vámellenőrzés alól elvont nem közösségi árura vagy jövedéki adózás alól elvont termékre követik el;
- c) bitorlás, szerzői vagy szerzői joghoz kapcsolódó jogok megsértése, védelmet biztosító műszaki intézkedés kijátszása, jogkezelési adat megghamisítása, iparjogvédelmi jogok megsértése;
- d) társadalombiztosítási, szociális vagy más jóléti juttatással visszaélés, költségvetési csalás, költségvetési csaláshoz kapcsolódó felügyeleti vagy ellenőrzési kötelezettség elmulasztása, jövedéssel visszaélés elősegítése;
- e) számvitel rendjének megsértése, csődbűncselekmény, engedély nélküli nemzetközi kereskedelmi tevékenység;
- f) versenytárs utánzása;
- g) valamint az ezekkel összefüggésben elkövetett közokirat-hamisítás, hamis magánokirat felhasználása, egyedi azonosító jellel visszaélés, bélyeghamisítás, pénzmosás és a pénzmosással kapcsolatos bejelentési kötelezettség elmulasztása.³⁷

A nyomozási feladatok vertikálisan és horizontálisan is megoszlanak. A vertikális feladatmegosztást tekintve a BF hatáskörébe tartozik, országos illetékességgel az 500 millió forintot meghaladó értékre üzletszerűen vagy bűnszövetségben elkövetett bűncselekmények nyomozása, valamint az ezek közé nem tartozó olyan bűncselekmények nyomozása, amelyeket az elkövető személye, az elkövetés körülményei vagy a bűncselekmény társadalomra való veszélyességének kiemelkedő foka miatt a BF főigazgatója vagy a NAV elnöke a BF hatáskörébe utal.³⁸ A Főigazgatóságon belül a Központi Nyomozó Főosztály jár

³⁶ Vida (2012): i.m. 3. o.

³⁷ 1998. évi XIX. törvény 36. § (2) bekezdés

³⁸ 273/2010. (XII. 9.) Korm. rendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és egyes szervek kijelöléséről 34. §

el ezekben az ügyekben.³⁹ A BF elnökének joga van ugyanakkor ezt a hatáskört a regionális nyomozóhatóságokra ruházni.⁴⁰ A fenti kivételes esetektől eltekintve a regionális bűnügyi igazgatóságok tekinthetők a NAV általános nyomozószerveinek.

A Bűnügyi Főigazgatóság és az irányítása alá tartozó bűnügyi igazgatóságok a fentieken kívül ellátják még a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2007. évi CXXXVI. törvény rendelkezései betartásával kapcsolatos, hatáskörükbe utalt feladatokat.⁴¹

A törvény értelmében a pénzügyi információs egységként működő hatóság köteles megvizsgálni a bejelentési kötelezettséggel terhelt személyek által nyújtott, pénzmosásra, vagy terrorizmus finanszírozására utaló adatokat, tényeket, körülményeket, és ez alapján jogosult eljárni a gyanúval érintett szolgáltatóval szemben. Megismerheti a szolgáltató által kezelt üzleti titkot, adó- és vámtitkot, határidőket állapíthat meg ezek benyújtására, valamint továbbíthatja a nyomozó hatóság, ügyészség, bíróság, nemzetbiztonsági szolgálat részére.⁴²

Gyakorlatilag a törvény kötelezi az ügyvédeket, könyvelőket, könyvvizsgálókat arra, hogy minden gyanús pénzmozgást bejelentsenek. Ennek elmulasztása ma már nagy kockázatot jelent.⁴³ A Btk. tartalmazza többek közt a Feljelentés elmulasztása a felszámolási eljárásban bűncselekményt, amely a felszámolókat fenyegeti egy évig terjedő szabadságvesztéssel, amennyiben a felszámolási eljárás során hitelt érdemlően tudomást szerez számvitel rendjének megsértése, vagy csődbűncselekmény elkövetéséről, és erről a hatóságnak nem tesz bejelentést.⁴⁴

2.2. Illetékesség

Az illetékességi szabályokat a 273/2010. (XII. 9.) Korm. rendelet határozza meg. Általános szabály az elkövetés helye szerinti illetékesség. Ha az elkövetés helye nem állapítható meg, az a regionális bűnügyi igazgatóság jár el, amelynek a területén a bűncselekményt felderítették. Amennyiben az elkövető külföldön követte el cselekményét, ebben az esetben a lakóhelye

³⁹ 1/2013. (II. 22.) NAV elnökének utasítása a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Bűnügyi Főosztályának Szervezeti és Működési Szabályzatáról 5. függelék 3.2.

⁴⁰ 1/2013. (II. 22.) NAV elnökének utasítása a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Bűnügyi Főosztályának Szervezeti és Működési Szabályzatáról, Melléklet 15. § (1) bekezdés v) pont

⁴¹ Vida (2012.): i.m. 50. o.

⁴² 2007. évi CXXXVI. törvény a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról

⁴³ Aszalós: Sporttá vált az adócsalás, *Pénzügyőr*, 2011. 138. évfolyam különszám 12-13. o.

⁴⁴ 2012. évi C. törvény 404/A. §

vagy tartózkodási helye szerint illetékes regionális bűnügyi igazgatóság jár el. Ha pedig az elkövető több regionális bűnügyi igazgatóság területén követett el bűncselekményt, a megelőzés elve az irányadó. Vagyis, az a bűnügyi igazgatóság az illetékes, amelyik az ügyben korábban intézkedett. Illetékességi összeütközés esetén a Bűnügyi Főigazgatóság dönt.⁴⁵

A hatáskörös bűncselekmények vizsgálata során arra a következtetésre jutottam, hogy a bűnüldözés pénzügyi nyomozási területe több szempontból is különleges. Nemcsak mert az általános kriminalisztikai felkészültségeken és ismereteken túl jogi és gazdasági szaktudást is igényel, hanem a működéséhez az adó- és vámszakmai szervek közreműködése is elengedhetetlen. Hiszen láthatjuk, hogy a bűncselekmények speciális jellege rendkívül erősen igényli a pénzügyi jogi és közgazdasági szaktudást, amivel egy nyomozó nem rendelkezik. Továbbá egyetértek azzal, hogy jelentős hatással van az állami adóbevételek kedvező alakulására, valamint az adófizetési morálra is. Intézkedéseivel elő kell, hogy segítse a bűncselekményekkel okozott kár minél nagyobb hányadának a megtérülését, hozzájárulva az állami költségvetési bevételek biztosításához. Ha ezeket a szempontokat vesszük figyelembe, alátámasztottnak tűnik a kormányzati döntés, ugyanakkor további vizsgálatokra van szükség, amelyek más oldalról világítják meg a kutatási témát.

⁴⁵ 273/2010. (XII. 9.) Korm. rendelet 62. §

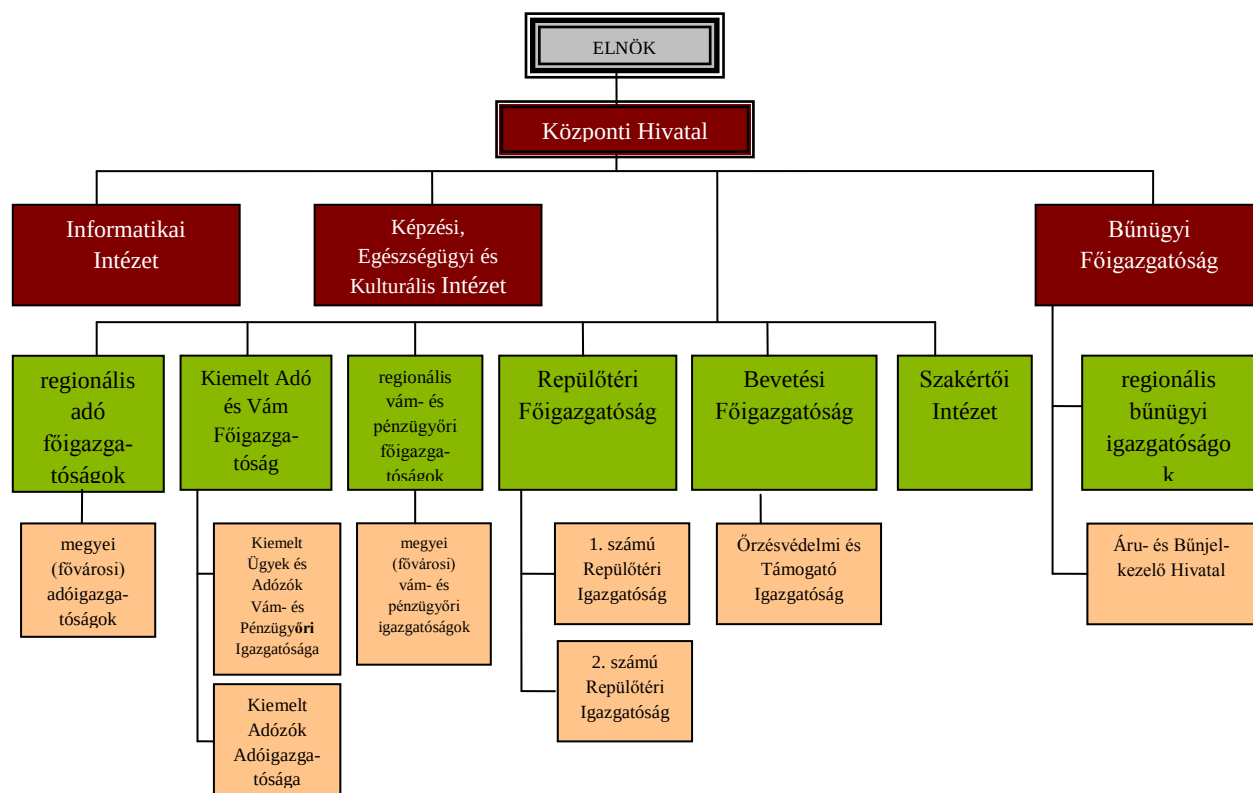
3. A szervezeti keretek

A bevezető gondolatok folytatásaként, röviden bemutatom a nyomozóhatósági tevékenység folytatására létrehozott szervezeti keretet. Mint ahogy a bevezetőben is kifejtettem, azzal az előfeltevés kezdtem hozzá az intézményi struktúra kibontásához, hogy valószínűleg hátráltatja a munkavégzés gyorsaságát, és szinte kiismerhetetlen.

A NAV a Kormány irányítása alatt álló államigazgatási, és fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellátó kormányhivatal.⁴⁶ A NAV-ról szóló törvényjavaslat Általános Indoklásában olvashatjuk, hogy „az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal valamint a Vám- és Pénzügyőrség összevonásával létrejövő új szervezet a hatékony, költségtakarékos közigazgatás elveire építve biztosítja az állam adó- és adójellegű bevételeinek teljes körű kontrollját és védelmét.”⁴⁷ Ehhez az alábbi szervezeti struktúra biztosítja jelenleg az intézményi kereteket.

1. ábra

A NAV szervezeti ábrája



⁴⁶ 2010. évi CXXII. törvény 1. § (1) bekezdés

⁴⁷ <http://www.parlament.hu/irom39/01377/01377.pdf> 80. o. (2014.04.10.)

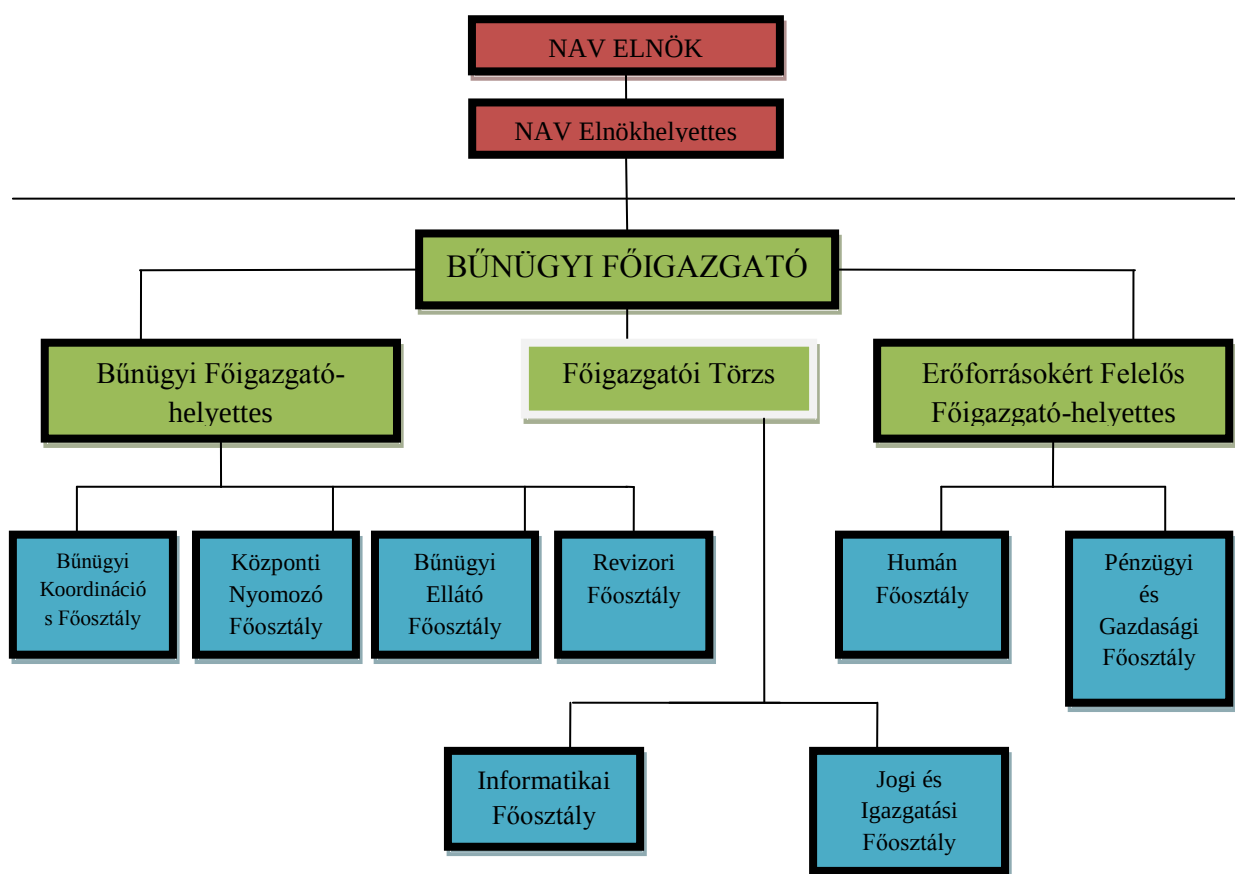
A Nemzeti Adó- és Vámhivatal bűnügyi nyomozási tevékenysége

Forrás: 23/2011. (VI. 30.) NGM utasítás a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról, 1. melléklet

A fenti ábrán jól látható, hogy a Bűnügyi Főigazgatóság (BF) a központi szervek közé tartozik. A NAV kormányrendelet értelmében a BF alá tartozó középfokú szervek a regionális bűnügyi igazgatóságok, alsó fokú szerve pedig az Áru- és Bűnjelkezelő Hivatal.⁴⁸ Az utóbbi nem tekinthető a NAV nyomozó hatósága részének, feladata a NAV rendelkezése alá került bűnjel (például tárgyi bizonyítékok), az elkobzott árukkal kapcsolatos, jogszabályban meghatározott feladatok elvégzése. A NAV elnöke a felettes szerve a Központi Hivatalnak, a Bűnügyi Főigazgatóságnak, valamint a NAV középfokú adóztatási és vámszerveinek.

2. ábra

A Bűnügyi Főigazgatóság szervezete



.Forrás: 1/2013. (II. 22.) NAV utasítás a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Bűnügyi Főigazgatóságának Szervezeti és Működési Szabályzatáról, 2. melléklet

⁴⁸ 273/2010. (XII. 9.) Korm. rendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és az egyes szervek kijelöléséről 1. § (5), (8) bekezdés

A Bűnügyi Főigazgatóság önállóan működik és gazdálkodik, szakfeladatrend szerint besorolt alaptevékenységei a vámrendészet, a bűnüldözés és a bűnmegelőzés. Egyrészt ellátja – hasonlóan más főigazgatóságokhoz – a felettes szervi, és egyes funkcionális feladatait, biztosítja az irányítása alá tartozó szervek törvényességét, másrészt a regionális bűnügyi igazgatóságokkal közösen végzi a Be. 36.§ (2) bekezdésében meghatározott bűncselekmények megelőzését, felderítését. Emellett a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról törvényben meghatározott pénzügyi információs egységként működő hatóság, valamint az Európai Unió által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedés fogantatásáért felelős szerv.⁴⁹

A BF bűnügyi szakterületre, valamint humánpolitikai és gazdasági szakterületre oszlik, a főigazgató-helyettesek irányítása alatt. A bűnügyi főigazgató (dr. Vankó László) a bűnügyi elnökhelyettes (dr. Sors László) irányítása és felügyelete mellett vezeti a NAV BF-et.

A Bűnügyi Főigazgatóság intézményrendszerén belül külön kiemelném a Revizori Főosztályt, amely a legfrissebb a NAV megalakulása óta, 2013. január elsejétől kezdve látja el a feladatait két osztályon keresztül. Alapvetően a bűncselekménnyel okozott vagyoni kár, illetve elkövetési érték megállapítását végzik az osztályok, emellett pedig azzal segítik a bűncselekménnyel érintett vagyon biztosítását, hogy alapvetően közgazdasági szempontból elemzik és értékelik a nyomozók információit. Feldolgozzák a büntetőeljárás során beszerzett adóbevallásokat, analitikákat, adófolyószámla-kivonatokat, egyéb okiratokat. Kiszámítják a számlák áfatartalmát, valamint a fizetendő személyi jövedelemadó összegét.⁵⁰ A Revizori Főosztály közreműködhet házkutatásnál, elsősorban az iratok lefoglalásában. Gyakorlati szempontból nézve, előfordul, hogy egy házkutatásnál revizorok azok, akik ránézére tudják, mely iratköteget kell átnézni a szobányi dossziéhalmazból. Számukra is lényeges, hogy mi kerül lefoglalásra, hiszen a későbbiekben ezekből az anyagokból fognak dolgozni. A főosztály munkája a bűnjelkezelés területén is előrelépést jelenthet, hiszen jóval kevesebb iratot kell mozgatni.⁵¹ Ahogyan interjúm során megtudtam, a revizorok véleménye nem minősül szakértői véleménynek. A számvitel rendjének megsértése, valamint a csődbűncselekmények esetén általában tőlük kérnek szaktanácsadói véleményt, míg költségvetési csalásnál inkább a

⁴⁹ Baté: i.m. 79. o.

⁵⁰ Elődjének a korábban a Kiemelt Ügyek Adóigazgatóságán működő Központosított Ellenőrzési Szakterület (KESZ) egy főosztálya tekinthető. Bár szervezetileg ez a főosztály még az adóigazgatáshoz tartozott, a feladatok 90 %-ban már akkor is a bűnügyekhez kapcsolódtak.

⁵¹ Aszalós Andrea: Revizori Főosztály a nyomozóknál. *Pénzügyőr*, 2013. 140. évfolyam 03. szám, 14. o.

könyvvizsgálókhoz fordulnak. A főosztály munkatársai valamennyi régió pénzügyi nyomozóinak munkáját támogatják.

3.1. Feljelentési gyakorlat

A szervezethez igazodva új eljárásrendet alakítottak ki Magyarországon a büntető feljelentések tekintetében. Az integrációt megelőzően a VP bűncselekmény gyanúját észlelő szervezete meg a feljelentést a nyomozó hatóságokhoz, azonban 2011. január elsejétől a főigazgatóság megfelelő szervezeti egysége tesz feljelentést az általa és a többi igazgatóságok által észlelt bűncselekmény esetében.⁵² A NAV-on belül észlelő szervek az adóigazgatóságok, valamint a vám- és pénzügyőri igazgatóságok. Az új eljárási rend, vagyis hogy az adó- és vámszervek feljelentésekkel kapcsolatos feladatai egy intézmény irányítása alá kerültek, lehetővé teszi, hogy bűncselekmény gyanúja esetén már az adó- és vámhatósági ellenőrzések megkezdését, illetőleg lezárását megelőzően is sor kerülhessen feljelentés megtételére.⁵³ Erre korábban nem volt lehetőség.

A szervezeten belüli észlelések mellett jelentős számmal érkeznek magánszemélyektől is bejelentések. Gyakori észlelők a felszámolók, vagy például az Artisjus (szerzői jogi jogsértés esetén). Gyakorlati szempontból nézve a magánszemélytől származó, és a NAV valamely szerve által tett feljelentések közt az a különbség, hogy az adószakmai szervek már olyan tartalmi elemeket adnak hozzá, amelyek miatt jóval kevesebb vizsgálatot igényelnek, mint egy magánszemély esetében – tudtam meg az interjúmból. Gondoljunk itt az elkövetési magatartásra, a megállapított adóhiányra. Egy ilyen, iratanyaggal „felvértezett” feljelentés 4-5 oldal is lehet mellékletek nélkül. Magánszemélytől származó bejelentés esetén ezért sok esetben kell feljelentés kiegészítést elrendelni.⁵⁴ Magánbejelentésből ugyanakkor indulhat titkos információgyűjtés (TIGY), ami jó eredményekhez vezethet, vagy szignálhatnak az adószakmai szervek felé, hogy érdemes egy általuk lefolytatott vizsgálatot elrendelni.⁵⁵

⁵² 273/2011. (XII. 9.) Korm. rendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és az egyes szervek kijelöléséről 4. §

⁵³ Vida (2012): i.m. 47. o.

⁵⁴ 1998. évi XIX. törvény 172/A. §

⁵⁵ A fényűző életmód ugyanis a bűnözők környezetének is feltűnik. Több bűnszervezet vezetője nem titkolja irreális bevételeit, a nyomozók gyakran találkoznak luxusingatlanokkal, tetemes bankszámlákkal. A híradásokban szereplő fogások nagy nyilvánosságot váltanak ki országszerte, ezért a NAV Bűnügyi Főigazgatóságának kommunikációs stratégiáját 2012-től a nagy hírértékű ügyek nyilvánosság elé tárása határozta meg. Aszalós Andrea: Az adócsalás viszi a legtöbb pénzt. *Pénzügyőr*, 2013. 140. évfolyam 03. szám, 11-12. o.

3.2. Megállapítások

A fentiek alapján előfeltevéseimet nem találtam megalapozottnak. Véleményem szerint a szabályozási alapok megfelelőek a kitűzött célok megvalósításához. Nyilvánvaló, hogy a nyomozó hatóság szervezeti struktúrája, bűnüldözési, bűnmegelőzési feladatainak ellátása – a tevékenységéből fakadó sajátos jelleg, valamint a feladatellátása során alkalmazható eszközök specialitása miatt – lényegesen eltérő mind az adószakmai, mint a vámszakmai tevékenységtől, ennél fogva tehát szükséges a szervezeten belüli elkülönülés. A gazdasági, valamint humánpolitikai főosztályok mutatják a gazdasági elkülönítést. Ugyanakkor a NAV elnöke, mint felettes szerv, mely felügyeleti jogkörét a Központi Hivatalon keresztül – szakmai felügyeleti jogkörét pedig a bűnügyi elnökhelyettes útján – gyakorolja, biztosítja az összehangolt munkát, az egy irányba haladást. Lehetővé válik a gyorsabb információáramlás, a fejlettebb kommunikáció, amely a sikeres felderítésekhez elengedhetetlen.

4. Személyi állomány

A nyomozói állomány bemutatását a Rendőrséggel párhuzamba állítva végzem, mivel a kettő az általános és a speciális viszonyában van egymással.

A NAV összetett szervezet lévén, rendkívül változatos személyi állománnyal rendelkezik: kormánytisztviselőköl, hivatásos szolgálati jogviszonyban álló, hivatásos állományú tagoköl (pénzügyőrök), kormányzati ügykezelőköl és munkavállalóköl áll. Jogviszonyukat tekintve, a kormánytisztviselők és az ügykezelők kormányzati szolgálati jogviszonyt létesítenek a NAV-val, az ő jogviszonyukat a 2011. évi CXCI. törvény (Kttv). határozza meg. A pénzügyőrökre a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) vonatkozik.⁵⁶ A munkavállalók jogállását pedig a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) határozza meg.⁵⁷ Ezeket a jogszabályokat a NAV törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni a lex specialis derogat legi generali elv alapján.

A NAV személyi állományán belül a nyomozási feladatokat a pénzügyi nyomozói munkakörben dolgozó pénzügyőrök és kormánytisztviselők látják el.⁵⁸ A kormánytisztviselők úgynevezett civil nyomozók, ők nem jogosultak kényszerítő eszközöket használni, nem illetik meg a hivatásos állományhoz kapcsolódó jogok, ugyanakkor a kötelezettségek sem terhelik őket.

A pénzügyi nyomozói munkakörben megkülönböztetjük a pénzügyi nyomozó I. és a pénzügyi nyomozó II. beosztást.⁵⁹ A pénzügyi nyomozó I. a tiszteket jelöli, míg a II. a tiszthelyetteseket. A különbség a végzettségben keresendő, ugyanis a tiszthelyetteseknek elegendő a középfokú végzettség, míg az I.-es besoroláshoz szakirányú diploma szükséges. Ez fizetésbeli különbséget is jelent. Míg a pénzügyőr I.-es besorolású tisztek illetménye 10 év szolgálati jogviszony után az 5,20-es szorzószámot is elérheti, addig egy pénzügyőr II.-es besorolású tiszté ugyanennyi szolgálati idő után csak az 5,00-es szorzószámot érheti el.⁶⁰

⁵⁶ 1996. évi XLIII. törvény 1. § (1) bekezdés

⁵⁷ 2010. évi CXXII. törvény 15. §

⁵⁸ 2010. évi CXXII. törvény 34/Y. § (1a) bekezdés

⁵⁹ 396/2012. (XII. 20.) Korm. rendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál foglalkoztatott kormánytisztviselők és pénzügyőrök képesítési előírásairól 1. melléklet

⁶⁰ 2010. évi CXXII. törvény 1/A melléklet

Ahogy az interjúm során megtudtam, jellemzően a tisztek vannak többségben a bűnügyi területen.

A Rendőrség, mint általános nyomozóhatóság kötelékében állnak hivatásos állományú rendőrök, kormánytisztviselők, közalkalmazottak, igazságügyi alkalmazottak és munkavállalók.⁶¹ A különbség, hogy a nyomozási feladatok ellátásáért kizárólag a hivatásos állományú rendőrök felelnek, tehát e tekintetben nem nevezhető vegyes állományúnak. A hivatásos állományú rendőrök jogviszonyát is a Hszt. szabályozza. Mivel azonban a NAV törvény számos ponton a Hszt.-től eltérő szabályokat állapít meg, ezért az egyetlen közös rendelkezés a törvényben az alapvető jogok korlátozása. (A hivatásos szolgálati jogviszony számos alkotmányos alapjogát korlátozza a jogviszonyban állóknak. A törvény ezeket taxatív felsorolja: a szabad mozgás és tartózkodási hely szabad megválasztása; a véleménynyilvánítás szabadsága; a gyülekezési jog és egyesülési jog; az anyanyelv használata; választójog; a munka és a foglalkozás szabad megválasztása; a művelődéshez való jog, tudományos és a művészeti élet, a tanulás és tanítás szabadsága.)⁶²

4.1. Személyzetpolitikai kérdések

Egyik hipotézisem, hogy a NAV nyomozói állománya tekintetében számos ellentmondás, probléma feltárható. Ennek számos oka, forrása van, melyet az interjúmban szerzett információk is alátámasztottak. Ilyen a vegyes állományi szerkezet, az állomány szolgálati idő és kor szerinti összetétele, a bérek minősége, ezzel szemben a munka jellege, a Rendőrség (korábbi) elszívó képessége.

A vegyes állományi szerkezettel kezdve, interjúalanyom megerősítette bennem azt az előfeltevést, mely szerint ez számos konfliktus/probléma forrása lehet. A pénzügyőrök számára különböző többletjogosultságok adóttak. Gondoljunk a kényszerítő eszközökre, a bilincs alkalmazásának lehetőségére, a szolgálati fegyver viselésére. Ezzel szemben a kormánytisztviselők jóval kevésbé vannak felvértezve a „munkahelyi kihívásokkal” szemben. Példának okáért, házkutatáskor rendszerint egyedül nem, csak pénzügyőr kollégával járnak el. Álláspontom szerint a kormánytisztviselők ezen jogosultságok hiányában kevésbé lehetnek hatékonyak a bűnözőkkel szembeni fellépés terén. Ráadásul a 2012. szeptember 1-jei

⁶¹ 1994. évi XXXIV. törvény 4/A. § (3) bekezdés

⁶² 1996. évi XLIII. törvény III. fejezet

törvénymódosítás óta (melyre még kitérek) a bérezésen belül is jelentős különbségek alakultak ki a hivatásos, és a nem hivatásos állományú nyomozók között.⁶³

Tovább folytatva a sort, az állomány összetételéről készült vizsgálatok azt mutatják, hogy a nyomozók kevesebb, mint fele van több mint 10 éve az állományban, ráadásul több mint 60 százalékuk 35 évesnél fiatalabb.⁶⁴ Interjúalanyom elmondta, nem jellemző, hogy valaki 10-15 éve állományban lenne, vidéken is ez a maximum. Sőt kijelenthető, hogy országos szinten az átlagéletkor 28-32 év körül mozog.

Az alábbi táblázat 2012-ben jelent meg, mely bemutatja a szolgálati idő, és az életkor megoszlását a nyomozói állományban a 2012. évben.

1. táblázat

A szolgálati idő és az életkor megoszlása a pénzügyi nyomozói állományban

Szolgalati ido	Allomanyon beluli arany	Elektor	Allomanyon beluli arany
maximum 10 ev	56,5 %	20 es 31 ev kozt	31,6 %
11 es 15 ev kozt	28,0 %	31 es 35 ev kozt	31,2 %
16 es 20 ev kozt	13,8 %	36 es 45 ev kozt	34,5 %
minimum 21 ev	1,7 %	46 évesnél idősebb	2,7 %

Forrás: Aszalós Andrea: Rendezik a pénzügyi nyomozók bérét. *Pénzügyőr*, 2012. 139. évfolyam 06. szám

A helyzet 2 évvel később is változatlan, „sajnos kevés a rutinos, tapasztalt pénzügyi nyomozó, aki a tudást átadja, a szorgalom és a lelkesedés ezen a pályán ugyan tiszteletre méltó, de az alvilági folyamatok megértéséhez nyomozásához kevés” – hangzott el Sors László elnökhelyettes úrtól.⁶⁵

Mindehhez hozzájárult az a rendőrségi és NAV állománybeli bérkülönbség, amely fennállt a nyomozók között egészen a 2012. év végéig. Míg egy rendőr pályakezdőként is rögtön a 10-es fizetési fokozatba kerülhetett, amely sávban az alapilletmény szorzója 4,45-os⁶⁶, addig a pénzügyi nyomozó bére – az akkori illetményrendszer alapján – csak 10 év után érhetette el a

⁶³ 2012. évi CI. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény módosításáról 24. § (1) bekezdés

⁶⁴ Aszalós Andrea: Rendezik a pénzügyi nyomozók bérét. *Pénzügyőr*, 2012. 139. évfolyam 06. szám, 3-4. o.

⁶⁵ Aszalós: Rendezik a pénzügyi nyomozók bérét. i.m. 4. o.

⁶⁶ 1996. évi XLIII. törvény 6/A. számú melléklete

4,4-es szorzót. A Rendőrség pedig, kihasználva ezt a vonzerejét, élénken érdeklődött a NAV bűnügyi szakemberei után. Ilyen feltételek mellett a NAV képtelen volt megtartani a jó szakembereket. 2011-ben az 1280 fő engedélyezett létszámhoz képest⁶⁷ (az APEH Bűnügyi Igazgatóságát 240 főre tervezték)⁶⁸ a BF 1158 fővel kezdte meg működését, és lehetetlen feltölteni az üres álláshelyeket, amíg 233 ember felvétele mellett 174 jogviszony szűnik meg. Ráadásul a gazdasági bűncselekmények felderítésén dolgozó nyomozók gyakran látnak százmilliókat más emberek zsebében. A Rendőrség elszívó erejét igyekezett kiküszöbölni a jogalkotó a 2012. évi CI. törvénnyel, amely megszüntette az indokolatlan bérkülönbségeket a két szerv állománya között. A változás az I. beosztású nyomozókat érintette a hivatásos jogviszonyúak közül, ami körülbelül 800 főt jelentett.⁶⁹ Mindezek mellett az állományban nagy a leterheltség. Az ügyszám régióként változó, Közép-Magyarországon nem ritka a 22-23 ügy is fejenként.⁷⁰ A fent kifejtettek a NAV személyi állományán belül igen magas a fluktuációt⁷¹ eredményezték, mely jelenleg is fennáll, még ha egyes közreható okok kezelésére sor is került.

Megállapítható tehát, hogy a hipotézisem helytálló. A probléma egy része, úgy gondolom jogforrási szinten orvosolható. Álláspontom szerint indokolt lenne a hivatásos nyomozók számának növelése a nem hivatásos állományhoz képest, mely csökkentené a dolgozók leterheltségét, ezáltal szívesebben maradnának a NAV kötelékeiben. Megoldás lehet a nem hivatásos nyomozói munkakör megszüntetése is, mellyel megoldódnának a szervezeten belül kialakult bérkülönbözetből és a jogosultságbeli eltérésekből eredő konfliktusok. Valamint a nyomozók munkája is egyszerűsödne, ha számításba vesszük, hogy a kormánytisztviselők több esetben szorulnak hivatásos kollégáik segítségére. Ennek eszköze lehetne, ha kötelezővé tennék a hivatásos állományi minőség megszerzéséhez szükséges alkalmassági vizsgák letételét. Az állomány összetétele tekintetében úgy gondolom, mivel a jelenleg még friss szervezetben dolgozók szolgálati éveinek száma folyamatosan növekszik, később kedvezőbb képet mutatnak majd a statisztikák, és lehetőség nyílik tapasztalataik átadására az új kollégák számára.

⁶⁷ <http://www.parlament.hu/irom39/01498/adatok/fejezetek/16.pdf> 3. o. (2014.11.28.)

⁶⁸ Vida Ildikó: *Az APEH világa 1999. Évkönyv*, KOMPONZULT Kft., Budapest, 2000. 56. o.

⁶⁹ <http://ado.hu/rovatok/ado/emeltek-a-nav-nyomozok-fizeteset> (2014.11.03.)

⁷⁰ Aszalós: Revizori Főosztály a nyomozóknál. i.m. 14. o.

⁷¹ *Fluktuáció*: Más néven ingadozás. Egyik fontos teljesítménymutatója a szervezet emberi erőforrásokkal kapcsolatos tevékenységének. A fluktuáció növekedése szinte minden esetben olyan problémákra, hibákra mutat rá, amelyek hosszabb távon a szervezet hatékony, eredményes működését gátolják. (A szervezetből önként vagy kényszer hatása által távozott munkatársak pótlására felvett munkatársak százalékos aránya az átlagos állományi létszámhoz képest, 12 hónapos időintervallumra vetítve.) <http://www.fluktuacio.hu/fogalmak> (2014. 11.02.)

4.2. Együttműködések

Az együttműködés vizsgálható egyrészt a NAV szervezetén belül, másrészt pedig a NAV és a külső szervek között, amely lehet hazai, vagy egy másik ország hasonló szerve, vagy pedig valamilyen nemzetközi szervezet.

A NAV intézményén belül az adóztatási szervek és a bűnügyi szervek, valamint a vámszervek, és a bűnügyi szervek közötti gyors kommunikáció nagyban megkönnyíti a pénzügyi nyomozók munkáját. Interjúmból megtudtam, folyamatos a szignalizáció a társszerv felé, egyeztetések történnek az ellenőrzések során feltárt bűncselekmények tényállása, valamint a bizonyítékok mérlegelése tekintetében. Ennek nyomán az adó-, a vám- és pénzügyőri szakág, valamint a bűnügyi szakterület között szoros együttműködés jött létre.

A külső szervekkel történő kooperáció tekintetében elsősorban a Rendőrséget szeretném kiemelni. A NAV törvény 14. §-a tartalmazza a nyomozó hatóságok és a Rendőrség illetékes hatóságai közötti általános együttműködési és tájékoztatási kötelezettséget. A törvény ezen felül előírja, hogy a nyomozók a körözött személyek nyilvántartásában szereplő személyt jogosultak előállítani az illetékes rendőrkapitányságon.⁷²

Ezen túlmenően a két szerv közösen használja a Robotzsaru Neo Bűnügyi Ügyfeldolgozó Informatikai Rendszert. A Robotzsaru rendszerben az erről szóló 18/2011. (IX. 23.) ORFK utasítás nyomán a rendőri szervek kötelesek rögzíteni többek közt a feladatellátásuk során keletkező, vagy beszerzett valamennyi nyílt adatot, iratot, bűnjelet (amennyiben az lehetséges), valamint az utasításban taxatív felsorolt bűnügyileg releváns adatokat. Ilyennek minősül a bűnügyben szereplő esemény, a történeti és a törvényi tényállás, a bűnügyben szereplő személyek azonosító adatai, az ügyvel kapcsolatos tárgyak adatai, egyedi azonosítók, a hamis pénz adatai, a bűncselekmény elkövetésének eszközei, módszere stb. A bűnjelek elektronikus rögzítése kötelező a Robotzsaru rendszerben, amely a lefoglalást foganatosító, a bűnjelet rögzítő személy, illetve az ügyelődő feladata.⁷³ A NAV kertén belül a Robotzsaru működtetésére vonatkozó szabályokat a 14/2011. (III. 25.) NGM rendelet határozza meg. A bűnügyi modul a folyamatban lévő és a lefolytatott büntetőeljárásokkal kapcsolatos, a NAV

⁷² 2010. évi CXXII. törvény 36. § (1) bekezdés i) pont

⁷³ 18/2011. (IX. 23.) ORFK utasítás a robotzsaru integrált ügyviteli, ügyfeldolgozó, és elektronikus iratkezelő rendszer egységes és kötelező használatáról, jogosultsági rendjéről, az adatvédelem valamint a rendszerfejlesztés előírásairól 2-31.

tv. 72. § (1) bekezdésének a)–g) pontjában meghatározott adatokat tartalmazza.⁷⁴ (Így például bűncselekmény helyszínén rögzített nyomokat, anyagmaradványokat, eszközöket; titkos információgyűjtés alkalmazásával érintett személyek adatait és az alkalmazás eredményeként keletkezett adatokat; gyanúsítottként kihallgatott személy adatait, ujjlenyomatát stb.)⁷⁵ A Neo rendszerhez hozzáfér többek között az elnök és a bünygyi elnökhelyettes országos jogosultsággal, a közép fokú bünygyi igazgatóságok vezetői regionális jogosultsággal, pénzügyi nyomozói helyi jogosultsággal. Tehát ebben a körben adatot vihetnek fel, módosíthatnak, vagy olvashatják őket.⁷⁶ Ismeretes még a NeoPio rendszer, amely a pénzügyi információs bejelentéseket kezelő modul, és a pénzmosással, valamint a terrorizmus finanszírozása megelőzésével kapcsolatos bejelentésekkel foglalkozik.⁷⁷ A Bünygyi Főigazgatóságon belül a Bünygyi Elemző és Értékelő Osztály foglalkozik a rendszer fejlesztésével, adatszolgáltatással kapcsolatos feladatokat lát el.⁷⁸ A gyakorlatban – ahogy az interjúmból megtudtam – a Rendőrséggel történő együttműködés még gyerekcipőben jár, a folyamatos javulás a jellemző a Robotzsaru rendszernek köszönhetően.

A Rendőrség ezenfelül kontrollt gyakorol a nyomozói állomány tekintetében. A belső bűnmegelőzési és bünygfelderítési feladatokat ellátó szerve, a Nemzeti Védelmi Szolgálat⁷⁹ (továbbiakban: NVSZ) kirázólagos hatáskörrel ellátja a hivatásos állomány tagjainál (a rendőrség, a NAV, a bünygetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv stb. esetében egyaránt) a Hszt.-ben meghatározott kifogástalan életvitel ellenőrzését, és elvégzi a hivatásos állomány valamint a kormánytisztviselők megbízhatósági vizsgálatát.⁸⁰

A megbízhatósági vizsgálat célja annak megállapítása, hogy az azzal érintett eleget tesz-e a jogszabályban előírt hivatali kötelezettségének. Ennek megállapítása érdekében a megbízhatósági vizsgálatot végző szerv a munkakör ellátása során a valóságban is előforduló vagy feltételezhető élethelyzeteket hoz létre mesterségesen, akár bűncselekményt is elkövethetnek. Ebben az esetben a Be. 175/A. §-a alapján az ügyész a feljelentést határozattal elutasítja, ha a bűncselekmény elkövetésével az NVSZ tagja gyanúsítható megalapozottan, aki

⁷⁴ 14/2011. (III. 25.) NGM rendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatal bűnmegelőzési, bünyldözési, valamint szabálysértési tevékenységével összefüggésben keletkezett adatok kezelésére jogosult szervei meghatározásáról és az adatok kezelésének technikai szabályairól 2. §

⁷⁵ 2010. évi CXXII. törvény 72. § (1) bekezdés b), c), h) pontok

⁷⁶ 14/2011.(III. 25.) NGM rendelet 1. melléklet

⁷⁷ 2007. évi CXXXVI. törvény a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megelőzéséről és megakadályozásáról 23. §

⁷⁸ 1/2013 (II. 22.) NAV utasítás a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Bünygyi Főigazgatóságának Szervezeti és Működési Szabályzatáról 5. függelék 3.1.3.

⁷⁹ 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet a a rendőrség belső bűnmegelőzési és bünygfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról 1. §

⁸⁰ 1994. évi XXXIV. törvény 7/A. §

azt belső bűnmegelőzési vagy bűnfelderítési érdekből követte el.⁸¹ A megbízhatósági vizsgálat elrendeléséről és befejezéséről az ügyészt haladéktalanul tájékoztatni kell, aki a vizsgálat végrehajtásáról szóló részletes terv alapján azt jóváhagyja, vagy a jóváhagyást megtagadja. A megbízhatósági vizsgálat befejezéséről szóló határozat alapján pedig ellenőrzi annak törvényességét. Ha a vizsgálat során bűncselekmény gyanújára utaló adat merül fel, az NVSZ a befejezést követően haladéktalanul feljelentést tesz a hatáskörrel rendelkező szervnél.⁸²

A NAV a Rendőrség mellett más szervekkel is együttműködik. Így például 2011-ben a Fővárosi Közterület – Felügyelettel kötött együttműködési megállapodást, mely szerint a felügyelet tájékoztatást ad a nyomozóhatóság számára a közterületi szolgálat során tapasztalt, bűncselekményekre utaló jelekről, a NAV BF pedig tájékoztatja a felügyeletet a tudomására jutott minden olyan adatról, tényről, amely a közterület megsértésének rendjével kapcsolatos.⁸³

Nemzetközi együttműködések tekintetében egy olyan szervezetet szeretnék kiemelni, melynek alapító tagjai közt szerepel hazánk is, és amely 2014. március 19. és 21. között Budapesten tartotta meg nemzetközi konferenciáját az „Áfa Csalás Elleni Küzdelem Fóruma” címmel. Az Európai Adóigazgatások Szervezete (IOTA – Intra-European Organisation of Tax Administrations) egy non-profit kormányközi szervezet, amely fóruma az európai adóhivatalok közötti folyamatos kapcsolattartáshoz, valamint az egyes tagországok adóigazgatásának fejlesztéséhez. A szervezet megalakítása 1996 októberében merült fel, melyet a Nemzetközi Valutaalap (IMF) Adópolitikai és Adóigazgatási Főosztálya, a Gazdasági és Fejlesztési Együttműködési Szervezet (OECD) Adóügyi Bizottsága, és az Európai Unió Adó- és Vámügyi Főigazgatósága is támogatott. Jelenleg 46 teljes jogú tagja van, köztük Ausztria, Hollandia, Nagy-Britannia, Németország, Norvégia, Dánia, Észtország, Finnország stb. 1997-től Budapest a szervezet székhelye, és itt működik az IOTA Titkársága is. 2012 júliusában, Oslóban az IOTA Közgyűlése Kok Miklóst választotta meg három évre a Szervezet főtitkárává. Jelenleg három fóruma működik, az Áfa Csalás Elleni Küzdelem Fóruma, a Kiemelt Adózók Fóruma és a Képzési Fórum.⁸⁴ Úgy vélem, a szervezetben való

⁸¹ 1998. évi XIX. törvény 175/A. § (1) bekezdés

⁸² 1994. évi XXXIV. törvény 7/B. §

⁸³ <http://www.kozterulet-felugyelet.hu/sites/default/files/NAV%20egy%C3%BCttm%201.pdf> (2014.10.31.)

⁸⁴ Korossy Csaba: IOTA – Áfa Csalás Elleni Küzdelem Fóruma Budapesten. *Adóvilág*, 2014. XVIII. évfolyam 08. szám, 36-44. o.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal bűnügyi nyomozási tevékenysége

hatékony közreműködés az adónyomozási tevékenység számára is gyümölcsöző mind az információáramlás, mind a stratégiák és a technikai fejlesztések kidolgozásában.

Kiemelkedő még a NAV és az EUROPOL közötti együttműködés, amely leginkább kölcsönös adatszolgáltatásban valósul meg, de akár informatikai eszközök, telekommunikációs készülékek, adathordozók elemzésében is segítséget nyújtanak. A nemzetközi szervezeten keresztül 37 országból szerezhető be akár órák, napok alatt érdemi információ.⁸⁵

⁸⁵ http://mno.hu/magyar_nemzet_gazdasagi_hirei/az-europol-is-segit-a-nav-nak-1207913 (2014.11.20.)

5. Intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazása

A személyi állományt követően a nyomozók által alkalmazható intézkedéseket és kényszerítő eszközöket mutatom be, amelyek szintén elemi részei kutatási témámnak. E tekintetben is, hasonlóan az előző fejezethez, a rendőrség állományába tartozó nyomozók jogállásával végzek összehasonlítást.

Ahogy láthattuk, a pénzügyi nyomozók munkáját a NAV törvényen kívül még számos jogszabály meghatározza. Idetartozik a büntetőeljárásról szóló törvény is, melynek szintén a hatálya alá tartoznak azon bűncselekmények tekintetében, melyeket a 36.§ (2) bekezdés a hatáskörükbe utalt. E bűncselekmények felderítése tekintetében szintén a Be. alá tartozó nyomozó hatóságnak minősülnek, és eljárásuk során a Rendőrséghez hasonlóan csakis a Be. által megszabott szigorú jogszabályi keretek közt járhatnak el.⁸⁶ Ez alapján vezetnek le tanúkihallgatást, végeznek megkeresést más szerv felé, a Be. szabja meg a betartandó nyomozási határidőket, (például hogy a beérkezett feljelentések tekintetében 3 nap alatt intézkedniük kell a nyomozás elrendeléséről, feljelentés kiegészítéséről, vagy a feljelentés elutasításáról)⁸⁷ valamint élhetnek a törvényben meghatározott kényszerintézkedésekkel. A korlátok valóban szigorúak, ahogy interjúmban megtudtam, bizonyos esetekben az eljárásjogi hiányosságok megnehezítik a nyomozás eredményes lefolytatását, folyamatos koncentrációt igényel a nyomozást végző személytől, és magas fokú védelmet nyújt a gyanúsítottnak.

A Be. határozza meg a nyomozók által alkalmazható kényszerintézkedéseket, köztük azokat is, amelyek a nyomozó hatóság által is elrendelhetők. Ezek az:

- őrizetbe vétel,
- házkutatás,
- motozás,
- lefoglalás,
- információs rendszerben tárolt adatok megőrzésre kötelezése,
- elővezetés,
- testi kényszer

⁸⁶ 1998. évi XIX. törvény 36.§ (2) bekezdés

⁸⁷ 1998. évi XIX. törvény 170. § (3) bekezdés

- biztosítási intézkedés a zár alá vétel érdekében.⁸⁸

A legtöbbet alkalmazott kényszerintézkedés a házkutatás, majdnem minden ügyben van egy. Az sem ritka összetettebb ügyeknél, hogy 10-20 házkutatás is szükséges, melyeknek összehangolt fogantatosítása indokolt – tudtam meg interjúmban.

Ezek ellen panasszal lehet élni, ahogy azonban az interjúmban megtudtam, a panaszok az esetek 99 %-ában alaptalannak bizonyulnak.⁸⁹ Megtudtam továbbá, hogy leggyakrabban a házkutatással, a nyomozás megggggszüntetésével, valamint a gyanúsítás tényével szemben élnék panaszlehetőséggel az érintettek, magával a lefolytatással szemben azonban nem jellemző. A panasznak nincs halasztó hatálya, ami azért fontos a nyomozás sikeressége szempontjából, mert ellenkező esetben az elbírálásig eltüntetnék a bizonyítékokat.⁹⁰ A Be. törvényben meghatározottakat kiegészíti az Rtv. és a NAV törvény, amikor leírja a hivatásos állományúak által alkalmazható intézkedéseket és kényszerítő eszközöket. Az alábbiakban részletezve mutatom be ezeket, összehasonlítva a rendőrök számára biztosított eszközökkel.

5.1. Intézkedések

A pénzügyi nyomozók - a Rendőrség hivatásos állományú tagjaihoz hasonlóan - rendvédelmi tevékenységet folytatnak, mellyel együtt jár, hogy egyenruha, valamint szolgálati fegyver viselésére jogosultak.⁹¹ Feladataik ellátása érdekében a NAV törvényben részletesen kifejtett különböző, alapjogokat korlátozó intézkedésekre jogosultak. Az ő esetükben ez nem jelent a Rendőrségről szóló törvényben meghatározott, rendőrökre vonatkozó általános intézkedési kötelezettséget.⁹² A NAV törvény ezeket pontokba szedve felsorolja. Ettől eltér az Rtv., amely a nevesített intézkedéseket külön címek alatt fejt ki. Láthatjuk majd, hogy számos esetben ezeknek a részleteiben való átvételéről van szó. Elrejtve találunk utalást (a halaszthatatlan nyomozási cselekményként végzendő lefoglalásnál) arra, hogy nem csak egyszerű jogosultságról van szó, hanem köteleességet is hordoz magában („ez a jogosultság és

⁸⁸ 1998. évi XIX. törvény VIII. fejezet

⁸⁹ 1998. évi XIX. törvény 195-199. §§

⁹⁰ 1998. évi XIX. törvény 195. 0 (3) bekezdés

⁹¹ 2010. évi CXXII. törvény 35. §

⁹² 1994. évi XXXIV. törvény 13-14. §§

kötelezettség”).⁹³ Nem szól azonban a törvény az arányosság követelményéről, amelyet az Rtv. külön cím alatt tartalmaz.⁹⁴

Alapvető eszköz a pénzügyőrök számára, hogy Magyarország területén belül szolgálati feladataik végrehajtása érdekében bárkit igazoltathatnak. Tartalmát tekintve teljesen azonos a rendőrök igazoltatási jogosultságával.⁹⁵

A pénzügyőrök jogosultak bűncselekmény gyanúja esetén halaszthatatlan nyomozási cselekményként lefoglalni bármilyen bizonyítékot (bűnös vagyont; könyvelési iratanyagot; ruha előállító varrógépet; speciális vasalót, amelyekkel a védjegyeket viszik rá a hamis termékekre; bélyegzőt, stb.) valamint a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező nyomozó hatóság felé a további szükséges intézkedéseket megtenni. A hatáskörükbe tartozó bűncselekmény gyanúja esetén ez a jogosultság és kötelezettség a szolgálaton kívül levő pénzügyőrré is vonatkozik, ha az esetnél szolgálatban levő pénzügyőr nincs jelen, vagy ha őt az intézkedésben segíteni kell. Feltéve, hogy a szükségességének időpontjában a szolgálaton kívül lévő pénzügyőr intézkedésre alkalmas állapotban van.⁹⁶ Ezzel azonos kötelezettség terheli a rendőröket is, akik halaszthatatlan esetben szolgálaton kívül is kötelesek intézkedni, amennyiben erre alkalmas az állapotuk.⁹⁷

Jogosultak továbbá a pénzügyőrök elfogni és a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz előállítani a bűncselekmény (vagy szabálysértés) elkövetésén tetten ért, illetve annak elkövetésével megalapozottan gyanúsítható személyt, vagy akinek az őrizetbe vételét elrendelték. Az előállítás csak a céljának eléréséhez szükséges ideig tarthat, de a nyolc órát nem haladhatja meg. Ezt az időtartamot a nyomozó szerv vezetője egy alkalommal, négy órával meghosszabbíthatja.⁹⁸ Az előállítottat szóban vagy írásban az előállítás okáról tájékoztatni kell, és az előállítás időtartamáról részére igazolást kell kiállítani. Ez a rendelkezés az egyik rendőröket megillető jogosultság szó szerinti átvétele, mely az Rtv-ben „Elfogás és előállítás” cím alatt található.⁹⁹ A lényeges eltérés, hogy a Rendőrség nem csak tettenérés, és őrizetbe vétel esetén élhet ezzel az eszközzel, hanem még számos más,

⁹³ 2010. évi CXXII. törvény 36. § (1) bekezdés d) pont

⁹⁴ 1994. évi XXXIV. törvény 15. §

⁹⁵ 2010. évi CXXII. törvény 36. § (1) bekezdés a) pont

⁹⁶ 2010. CXXII. törvény 36. § (1) bekezdés f) pont

⁹⁷ 1994. XXXIV. törvény 13. § (1) bekezdés

⁹⁸ 2010. CCXXXIX: törvény 36. § (1) bekezdés g) pont

⁹⁹ 1994. XXIV. törvény 33. §

hatáskörébe tartozó esetben, mint például ha valaki szülői felügyelet vagy gyámság alól engedély nélkül kivonja magát (ún. biztonsági intézkedés).¹⁰⁰

A NAV nyomozók jogai közt találjuk még, hogy a körözött személyek nyilvántartásában szereplő személyt előállíthatják az intézkedés helye szerint illetékes rendőrkapitányságon.¹⁰¹

Hasonlóan a fenti példához, ismét egy, a rendőröket megillető fellépés átvételéről van szó, amennyiben a pénzügyi nyomozóknak jogukban áll átvizsgálni azon személy ruházatát, akivel szemben személyi szabadságot korlátozó intézkedést fogantatosítanak, ön- és közveszély okozására alkalmas tárgy, tárgyi bizonyíték megtalálása érdekében.¹⁰² Az Rtv. 31. §-ában találjuk meg ennek a „párját” „Fokozott ellenőrzés, ruházat, csomag és jármű átvizsgálása” cím alatt. A rendelkezés tartalmazza az emberi méltóság tiszteletben tartásának követelményét is, szó szerint átvéve az Rtv.-ből, mely szerint az átvizsgálást – halaszthatatlan eset kivételével- az intézkedés alá vonttal azonos nemű személy végezheti, és ez semmiképp sem történhet szemérem sértő módon.¹⁰³ E tekintetben is találunk korlátozásokat a rendőrségi intézkedésekhez képest, melynek oka nyilvánvalóan a sokkal szélesebb spektrumú feladatellátás és eljárási kötelezettség, amely őket terheli. A hivatásos rendőrségi szolgálati jogviszony lehetővé teszi nyilvános helyen, illetve közterület kijelölt részén az oda belépőket, valamint az ott tartózkodókat igazoltatni és a közbiztonságra veszélyt jelentő anyagok, eszközök bevitelét megtiltani.

Amennyiben gyanú merül fel arra vonatkozóan, hogy az ellenőrzés alá vont személy testében, testüregében kábítószer vagy kábítószernek minősülő anyagot szállít, a pénzügyőr jogosult az ilyen személy beleegyezésével vizeletvétel és orvosi vizsgálat elrendelésére.¹⁰⁴ A beleegyezés megtagadása esetén az eljáró szerv vezetője felhatalmazó kérelmet terjeszt elő az illetékes ügyészséghez. Ilyen esetben a vizeletvétel és az orvosi vizsgálat csak az ügyész felhatalmazásával rendelhető el. A feltartóztatás és az orvosi vizsgálat időtartama a nyolc órát nem haladhatja meg. Hasonló jogosultságra az Rtv.-ben az Elfogás és elővezetés, valamint a Közlekedésbiztonsági intézkedések cím alatt találunk példát, vérvizsgálat, véralkohol

¹⁰⁰ 1994. évi XXXIV. törvény 33. § (1) bekezdés d) pont

¹⁰¹ 2010. évi CXXII. törvény 36. § (1) bekezdés i) pont

¹⁰² 2010. évi CXXII. törvény 36. § (1) bekezdés h) pont

¹⁰³ 1994. évi XXXIV. törvény 30-31. §§

¹⁰⁴ 2010. évi CXXII. törvény 36. § (1a) bekezdés

vizsgálat, valamint műtétnek nem minősülő egyéb mintavétel elrendelésének lehetősége mellett.¹⁰⁵

5.2. Kényszerítő eszközök

A nyomozóhatósági feladatok eredményes végrehajtásához elengedhetetlen a kényszerítő eszköz alkalmazására feljogosító törvényi rendelkezés, nem is annyira magához a bűncselekmények felderítéséhez, sokkal inkább az ehhez kapcsolódó bűnüldözési feladatok ellátásához.¹⁰⁶ Már az APEH Bünygyi Igazgatósága állományába tartozó pénzügyi nyomozók számára is biztosítva volt különböző kényszerítő eszközök alkalmazásának a lehetősége munkájuk végzéséhez. Mivel ők azonban civil nyomozó hatóságnak számítottak, jogviszonyuk nem hivatásos szolgálati jogviszony volt, ezért jóval korlátozottabban élhettek ezekkel. Így például jogszabály alapján az adónyomozó alanyi jogon önvédelmi lőfegyver tartására jogosult volt, azonban fegyvert kényszerítő eszközként nem használhatott.¹⁰⁷ Az állomány szolgálati lőfegyver tartására és használatára nem volt feljogosítva. Az 1999. évről készült statisztika alapján a büntetőeljárások során 24 esetben került sor kényszerítő eszköz alkalmazására, amely kizárólagosan a bilincs használatában valósult meg.¹⁰⁸ Ez a szám napjainkban sem sokszorozódott meg.

A pénzügyőr (rendőr) a jogszerű intézkedése elleni tettleges ellenszegülés megtörésére törvényben meghatározott kényszerítő eszközt alkalmazhat, saját elhatározásából vagy utasításra.¹⁰⁹ Az alkalmazható eszközök sora hasonló, néhány plusz elemmel a rendőröknél, amely adódik a más típusú feladatokból:

- a) Testi kényszer: A pénzügyőr – intézkedése során – az ellenszegülés megtörésére testi erővel cselekvésre vagy a cselekvés abbahagyására kényszerítheti az ellenszegülőt. A testi kényszer alkalmazása során a pénzügyőr felhasználhatja az önvédelmi fogásokat is.
- b) Vegyi eszközök, elektromos sokkoló eszköz, rendőrbot, illetve más eszköz alkalmazása: A pénzügyőr a szolgálatban kényszerítő eszközként rendszeresített vegyi vagy elektromos sokkoló eszközt, rendőrbotot, ezek hiányában más e célra alkalmas eszközt alkalmazhat. (Érdekesség, hogy az Rtv. még a kardlapot is megemlíti.)

¹⁰⁵ 1994. évi XXXIV. 33. § (1) bekezdés c) pont

¹⁰⁶ Baté: i.m. 88. o.

¹⁰⁷ 1998. évi XCIII. törvény 8.§

¹⁰⁸ Pelikán László: *Az adónyomozás gyakorlati tapasztalatai*, KOMNPONZULT Kft., Budapest, 2000. 16. o.

¹⁰⁹ 2010. évi CXXII. törvény 38. §

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal bünyügyi nyomozási tevékenysége

- c) Lőfegyverhasználat: Lőfegyverhasználatnak csak a szándékosan, személyre leadott lövés minősül, nem lőfegyverhasználat a véletlenül bekövetkezett, állatra, tárgyra leadott vagy a figyelmeztető lövés. Ha a NAV törvény szerint a lőfegyverhasználat feltétele fennáll, a pénzügyőr lőfegyverként elsősorban a rendszeresített szolgálati fegyvert, ennek hiányában más tárgyat is fegyverként használhat saját elhatározásból, vagy utasításra.
- d) Szolgálati kutya alkalmazása; útzár telepítése, megállásra kényszerítés; bilincs alkalmazása.¹¹⁰

Az alábbi táblázatban összegeztem a kényszerítő eszközöket a Rendőrség és a NAV nyomozói esetében.

2. táblázat

A NAV és a Rendőrség hivatásos állományú tagjai által alkalmazható kényszerítő eszközök

NAV hivatásos állomány	Rendőrség hivatásos állomány
testi kényszer	testi kényszer
vegyi eszközök, elektromos sokkoló eszköz, rendőrbot, stb.	vegyi eszközök, elektromos sokkoló eszköz, rendőrbot, stb.
bilincs	bilincs
szolgálati kutya	szolgálati kutya
útzár telepítése, megállásra kényszerítés	útzár telepítése, megállásra kényszerítés
lőfegyverhasználat	lőfegyverhasználat
	lőfegyver használata tömegben lévő személlyel szemben
	csapaterő
	tömegmozgatás

Forrás: 2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti adó- és Vámhivatalról, 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

Az intézkedések, valamint a kényszerítő eszközök alkalmazása során a pénzügyőrt, valamint a rendőrt egyenruhája, és az azonosító jelvénye, vagy a szolgálati igazolványa igazolja. A pénzügyőr és a rendőr intézkedéseinek az érintett személy köteles magát alávetni,

¹¹⁰ 2010. évi CXXII. törvény 40-50. §§

és az utasításainak engedelmeskedni. Csakis előzetes felszólítás után alkalmazható kényszerítő eszköz.^{111 112}

Az interjú során megtudtam, hogy testi kényszer vagy lőfegyverhasználat csak szélsőséges esetekben fordulhat elő. Ha olyan intézkedésre készülnek, ahol fennáll a lehetőség a lőfegyverhasználatra, egy speciális bevetési csapattal mennek (Merkúr Bevetési Egység), amely a TEK-hez hasonlítható. Az elkövetők részéről meglehetősen ritkán tapasztalnak agresszivitást, a passzivitás sokkal jellemzőbb, eredendően abból, hogy nem erőszakos bűncselekmények után nyomoznak, hanem gazdasági bűncselekmények után, amely egy másfajta elkövetői személyiséget is jelent. Ha visszatekintünk egy évtizeddel ezelőttre, ugyanezt a tendenciát figyelhetjük meg.¹¹³

5.3. Titkos információgyűjtés

Ahogyan az integrációról szóló fejezetben már írtam, az Alkotmánybíróság által megfogalmazott követelmény volt a titkos információgyűjtéssel szemben, hogy az országgyűlés kétharmados többségével elfogadott törvényben kerüljenek szabályozásra ezek a rendelkezések. A NAV törvény, kiküszöbölve az alkotmányossági akadályokat, egyrészt a nyomozóhatósági tevékenység megvalósítására civil és hivatásos, tehát vegyes állományú pénzügyi nyomozói státuszt biztosít, másrészt az Országgyűlés kétharmadának támogatásával elfogadott rendelkezéseivel feljogosítja a NAV nyomozóhatóságát titkos információgyűjtésre.¹¹⁴

A NAV Bűnügyi Főigazgatósága és a bűnügyi igazgatóságok a Be. által hatáskörükbe utalt bűncselekmények elkövetésének megelőzése, megakadályozása, felderítése, megszakítása, az elkövető kilétének megállapítása, elfogása, tartózkodási helyének megállapítása, bizonyítékok megszerzése, valamint a büntetőeljárásban résztvevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak, az igazságszolgáltatással együttműködő személyek védelme érdekében – e törvény keretei között – titokban információt gyűjthetnek.¹¹⁵ A törvény lehetőséget biztosít mind a bírói engedélyhez nem kötött, mind pedig a bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtésre. Ezek a jogosultságok kizárólag a hivatásos állományú, tehát pénzügyőr pénzügyi nyomozókat illeti meg.

¹¹¹ 2010. évi CXXII. törvény 35/A. §

¹¹² 1994. évi XXXIV. törvény 20. §

¹¹³ Pelikán: i.m. 16. o.

¹¹⁴ Baté: i.m. 85. o.

¹¹⁵ 2010. évi CXXII. törvény 51. § (1) bekezdés

A bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés keretében például puhatolással (az eljárás céljának leplezésével) vagy fedett nyomozó igénybevételel információ gyűjthetnek, adatot ellenőrizhetnek, fedőintézményt hozhatnak létre és tarthatnak fent, indokolt esetben sérülést vagy egészségkárosodást nem okozó csapdát alkalmazhatnak.¹¹⁶ Ezekben az esetekben az érintettek privát szférájába való beavatkozás foka nem éri el a kívánt engedélyhez kötés szükségességét.

Ezzel szemben a bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtés az érintettek alapjogainak korlátozására ad felhatalmazást, mely indokolja a bírói engedélyben megnyilvánuló többlet garanciális elemet. Vonatkozhat az engedély például lakás és telephely átkutatására (titkos kutatás), lakásban és telephelyen történtek technikai eszközzel történő megfigyelésére a súlyos bűncselekmények esetében.¹¹⁷ Gyakorlati szempontból, egy házkutatást, egy lefoglalási akciót nem kockáztathatnak meg anélkül, hogy ne lennének biztosak az intézkedés indokoltságában. „Az ilyen látványos és kényes szituációkat csak úgy vállalhatjuk be, ha előtte ellenőrizzuk a sejtéseinket, igazoljuk a gyanút, végére járunk a feltételezéseknek”¹¹⁸ – nyilatkozta Sors László elnökhelyettes úr az egyik interjúban.

A titkos információgyűjtésre sajátos gazdálkodási szabályok is vonatkoznak. A NAV titkos információgyűjtő tevékenységéhez, a titkos információgyűjtés eszközeinek és módszereinek alkalmazásához közvetlenül kötődő személyi és tárgyi vonatkozású kiadások speciális működési kiadásnak minősülnek. A BF költségvetésében ezen kiadások fedezetére elkülönített előirányzatot szerepeltethet. A speciális működési kiadás felhasználásának külső szerv által történő ellenőrzése kizárólag törvényességi szempontból történhet, e körben célszerűségi és eredményességi szempont szerinti ellenőrzés nem végezhető.¹¹⁹

¹¹⁶ 2010. évi CXXII. törvény 53. § (1) bekezdés

¹¹⁷ 2010. évi CXXII. törvény 63. § (1) bekezdés

¹¹⁸ Aszalós: Sporttá vált az adócsalás. i.m. 13. o.

¹¹⁹ 2010. évi CXXII. törvény 60. §

6. Eredmények – avagy jó befektetés-e az államnak a pénzügyi bűncselekmények külön intézményi kerek közötti felderítése?

Dolgozatom utolsó fejezetében komplex képpel rendelkezem a nyomozó hatóságról ahhoz, hogy a szűkebb értelemben vett kutatási kérdésem vonatkozásában alátámasztott álláspontot alakíthassak ki.

A kérdésre a választ az adja meg, ha összehasonlítjuk, hogy mennyi forint térült meg az államnak okozott kárból, és ehhez képest az állam mennyit költött a pénzügyi nyomozók működésére. Ehhez számos statisztika állt a rendelkezésemre, mind bünygyi, mint gazdálkodási területről. Emellett a NAV kommunikációs irányvonalának köszönhetően a csúcsfogásokról szóló beszámolók is eljutnak az érdeklődőkhöz, amelyek szintén (leginkább pozitív irányba) befolyásolják a közvéleményt.

A kérdést körbejárva, először az APEH Bünygyi Igazgatóságának működésével kapcsolatos adatokat tekintettem át, azon belül is az 1999. évi eredményeket, amikor először hozták létre az adónyomozási szakterületet. Ebben az évben a bevételi előirányzatok közt szerepelt 49 532,3 millió forint központi támogatás fedezte teljes egészében a Bünygyi Igazgatóság működésének fedezetét.¹²⁰ Az alapvető munkafeltételek hiányosságai, mint az állandó épület, technikai ellátottság, ellenére az Igazgatóság és a területi nyomozó hivatalok folyamatosan végezték a bűncselekmények felderítését. Ennek ellenére az ismerté vált elkövetések száma, és a vádemelési javaslattal zárult nyomozások száma viszonylag alacsony a későbbi évekhez képest. Szám szerint 642 esetben zárult vádemelési javaslattal a nyomozás. Az ismertté vált esetekhez összesen 12 milliárd forint elkövetési érték kapcsolódott, amiből viszont 4,8 milliárd forintot sikerült kárbiztosítás révén visszaszerezni. Ez tehát 39,8 százalékos kármegettérülési arány.¹²¹ A későbbiekben látni fogjuk, hogy azóta sem sikerül hasonló eredményt produkálni a kármegettérülés tekintetében.

Kárbiztosításnak nevezzük a bűnös vagyonból lefoglalás, zár alá vétel, biztosítási intézkedés révén visszaszerzett vagyoni értéket. A költségvetésnek okozott kárt enyhíti, hogy a nyomozók lefoglalják az elkövetők gépjárműveit, ingatlanjait, és bankszámlákat zárolnak, vagy a helyszínen készpénzt. A lefoglalt vagyon több mint hatvan millió forintot is érhet egy

¹²⁰ Vida (2000): i.m. 89. o.

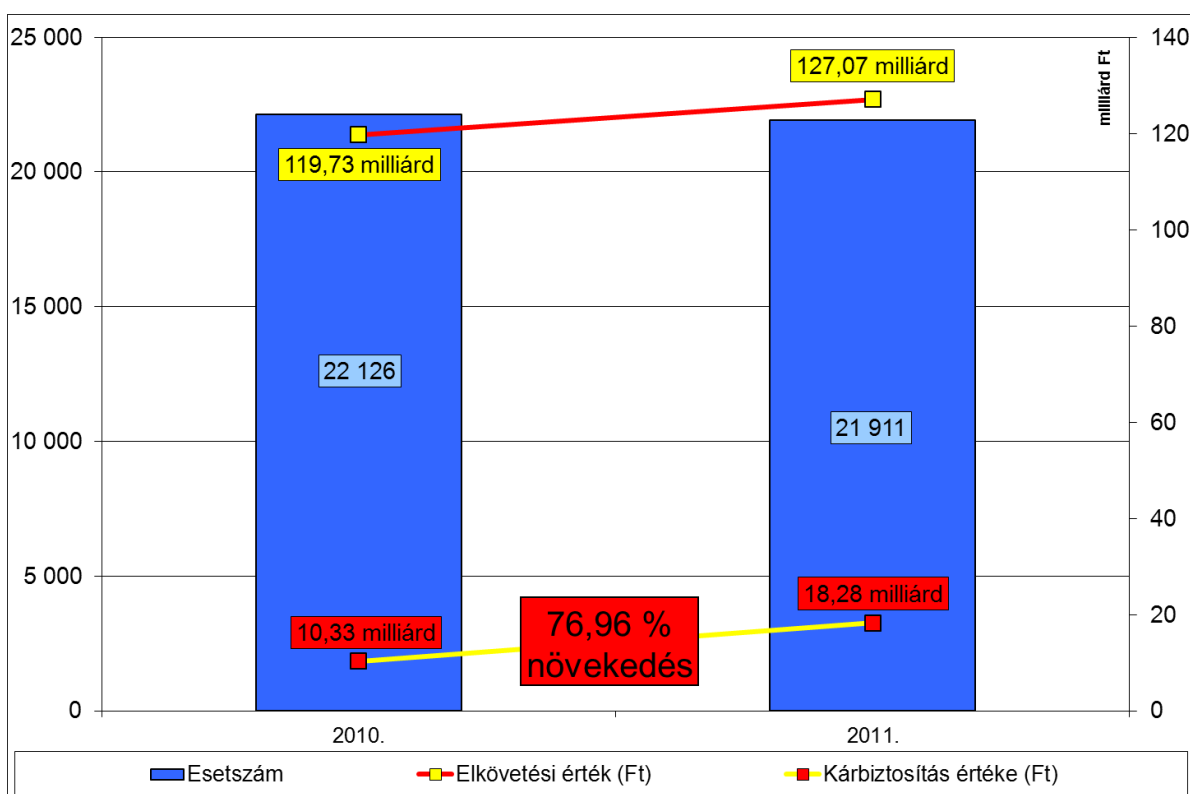
¹²¹ Pelikán: i.m. 12. o.

negyedmilliárdos költségvetési kárt okozó ügyben.¹²² A kármegtérülési arány azt mutatja meg, hogy a jogtalanul megszerzett anyagi előny vagyonnak hány százalékát sikerült a nyomozóknak visszaszerezniük.

A NAV létrehozásának évében született eredményességi mutatók többszöröse az 1999. év adatainak. Az ismertté vált esetek száma a 2011. évben 22 447, melyhez társul a 127,07 milliárd forintos elkövetési érték. Mindebből kárbiztosítással 18,41 milliárd forintot sikerült megmenteni. Ez az arány jóval alacsonyabb az APEH Bűnügyi Igazgatósága által elért eredményekhez képest, ugyanakkor meghaladja a 2010. év tapasztalatait, amikor még a VP keretében működött a bűnügyi szolgálat. Az alábbi ábra illusztrálja a számarányokat.

3. ábra

Kárbiztosítás növekedése 2010 és 2011 között



Forrás: http://nav.gov.hu/nav/bunugy/eredmenyeink/bf_eredmenyei_2011.html (2014.11.03.)

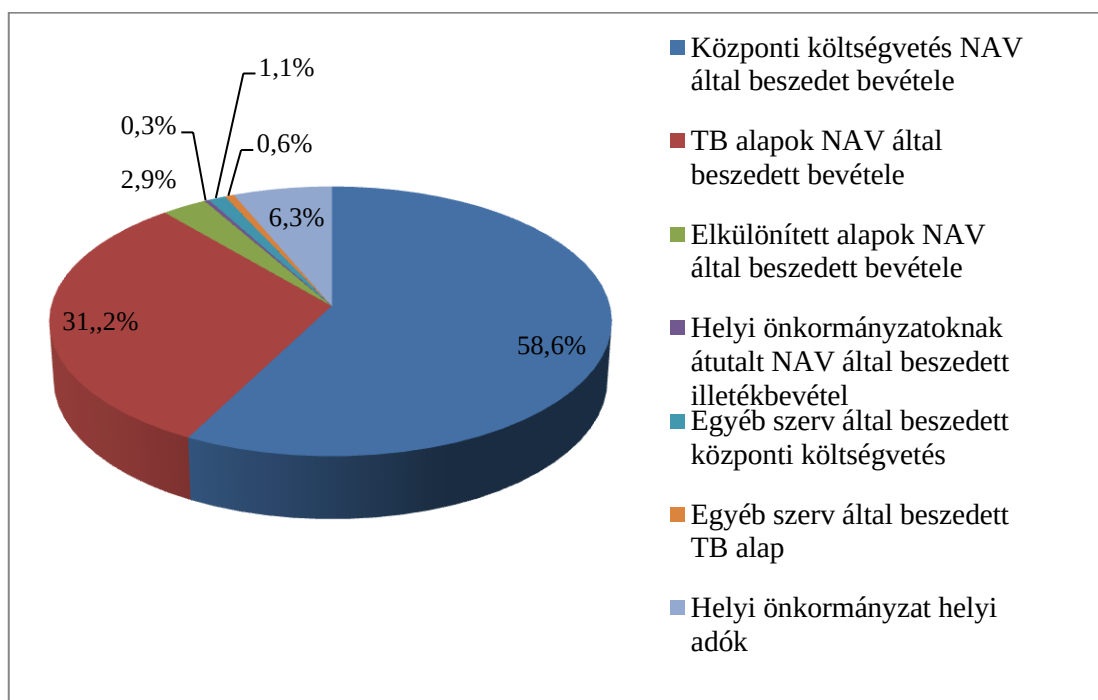
Míg 2010-ben 8,62 százalék volt a kármegtérülési arány, addig 2011-ben már 13,98 százalék.¹²³ A javulás oka egyértelműen a szervezeti változásokra vezethető vissza. A NAV

¹²² Aszalós Andrea: Csúcsfogások 2012. *Pénzügyőr*, 2013. 140. évfolyam, 01. szám 18-19. o.

házon belüli együttműködési rendszere óriási előnyt jelentett/jelent a felderítésekben. Az információk hozzáférhetősége, közös elemzése, a szakterületek adatbázisainak átjárhatósága koncentrált az adóigazgatási, a vám- és jövedéki, valamint a bünygyi szakterület erejét.¹²⁴ A gyors információáramlás pedig a leleplezést is meggyorsítja. Az azonnali intézkedésen van a hangsúly, úgy kell csapást mérni az elkövetőkre, hogy ne legyen lehetőség a vagyon elrejtésére. Mindehhez hozzájárul, hogy az állam a 2011-es évben 8,4 milliárd forintot költött a bünygyi nyomozók működésére. Ha összehasonlítjuk a kárbiztosítás, és az állami kiadás összegét, annak ellenére, hogy nagyon alacsony a kárbiztosítás, kifizetődő az államnak. Az alábbi diagram pedig azt mutatja meg, hogy az állami bevételeiből hány százalék köszönhető a NAV tevékenységének, amely szintén jelzésértékű.

4. ábra

Az államháztartás adó- és adójellegű bevételeinek megoszlása 2011-ben



Forrás: Balaska Andrea: A NAV 2011. évi sikerei közös sikereink. Pénzügyőr, 2012. 139. évfolyam, 02. szám, 3. o.

¹²³ http://nav.gov.hu/nav/bunugy/eredmenyeink/bf_eredmenyei_2011.html, i.m.

¹²⁴ Aszalós: Az Adócsalás viszi a legtöbb pénzt. i.m. 12o.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal bűnügyi nyomozási tevékenysége

A NAV által beszedett bevétel 9323,8 milliárd forint, az államháztartás adójellegű bevételeinek 92 %-a. A nem NAV által kezelt adó jellegű bevételek aránya 8 %.¹²⁵

A 2012. évről elmondható, hogy a NAV Bűnügyi Főigazgatósága 7,7 milliárd forintból gazdálkodott. Az ismertté vált esetek száma 14 389, amelyhez 121 milliárd elkövetési érték társul. A kármegtérülési arány jócskán javult a 2011. évi eredményhez képest, mivel majdnem elérte a 23 %-ot.¹²⁶ „Megjegyzendő, hogy nagyjából a pénz egynegyedének visszaszerzése már jó eredménynek számít, hiszen az ilyen bűncselekményekben a csalással szerzett vagyon pillanatokon belül köddé válik” – fogalmazta meg Sors László.¹²⁷ A fenti adatokat az alábbi táblázatban összegeztem.

3. táblázat

Eredményességi adatok 1999 és 2012 közt

	1999. év eredményei (APEH)	2010. év eredményei (VP)	2011. év eredményei	2012. év eredményei
Ismertté vált esetek száma	642	22 126	22 447	14 389
Elkövetési érték (Ft.)	12 Mrd	119,73 Mrd	127,07 Mrd	121 Mrd
Kárbiztosítás összege (Ft.)	4,8 Mrd	10,33 Mrd	18,41 Mrd	27,82 Mrd
Kármegtérülés aránya	39,80%	8,62%	13,98%	22,98%

¹²⁵ Balaska: i.m. 3. o.

¹²⁶ Vida (2012): i.m. 50. o.

¹²⁷ Aszalós: Ezermilliárddal károsítják meg az adócsalók az országot. i.m. 5. o.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal bűnügyi nyomozási tevékenysége

A következő táblázat pedig a bűnügyi szakterület részére a központi költségvetésből nyújtott támogatásokat, és a szakterület által beszedett bevételeket mutatja.

4. táblázat

Összehasonlító táblázat 1999 és 2012 közt

	APEH Bűnügyi Igazgatóság 1999	NAV Bűnügyi Főigazgatóság 2011	NAV Bűnügyi Igazgatóság 2012
Állami kiadás (Ft.)	49,5 Mrd	8,4 Mrd	7,7 Mrd
Megtérült kár (Ft.)	4,8 Mrd	18,3 Mrd	28 Mrd

Láthatjuk, hogy míg a költségvetési támogatás mértéke folyamatosan csökken, addig a nyomozók által visszaszerzett vagyon szinte megduplázódik, valamint jelentős a különbség a kiadás és a biztosított vagyon összege között. A tendencia tehát rendkívül kedvező az államháztartás számára. Emellett megfigyelhetjük, hogy míg az állami kiadás mértéke például a 2012. évben 7,7 Mrd Ft. volt, addig az elkövetési érték 121 Mrd Ft.-ot tett ki. Tehát a nyomozóknak 7,7 Mrd Ft. ráfordítással kellett 121 Mrd Ft. értékű bűncselekményt felderíteni, amely nem kis kihívás. A fenti értékeket figyelembe véve arra a következtetésre juthatunk, hogy az államnak mindenképpen megéri a pénzügyi nyomozási tevékenység finanszírozása mindaddig, amíg ezermilliárdos nagyságrendű kár éri az országot az adócsalók miatt. Márpedig éri, elég, ha végigolvassuk a 2012-ben lezajlott csúcsfogások sorát. A számla gyárostól kezdve, aki Bács-Kiskun, Csongrád, Pest, Tolna, Veszprém és Zala megyei gazdasági társaságok részére állított ki számlákat, a hamis vágyfokozó szereket forgalmazó békéscsabai házaspáron át, a fiktív számlákkal negyedmilliárd forint kárt okozó bűnözői csoportig.¹²⁸

¹²⁸ Aszalós: Csúcsfogások 2012. i.m. 18-19. o.

Befejezés

Dolgozatom befejezéseként összegyűjtöttem azokat a pro és kontra érveket, amelyek alátámasztják, vagy éppen megcáfolják a pénzügyi bűncselekményeknek külön intézményi kerek között történő felderítését. A jelenlegi intézményrendszer előnyei közt említhetjük, hogy a struktúra minden eddiginél jobb kommunikációs lehetőséget biztosít a pénzügyi nyomozók, és az adószakmai valamint a vámszakmai területek között. Az információáramlás gyorsaságát semmilyen más megoldás nem tudná felülmúlni, mint amikor az egy intézmény keretein belül valósul meg. A szignálás lehetőségével a nyomozók lényegesen hamarabb tudnak rajtaütni a bűnelkövetőkön és megakadályozni a bűnös vagyon elrejtését, a bizonyítékok megsemmisítését. Ha egy másik szerv, például a rendőrség felé kellene jelzéssel élniük, hosszabb átfutási idővel kellene számolniuk. A feladat specialitásából adódóan pedig az idejében történő észlelés milliárdos visszaszerzett vagyont jelenthet az állami költségvetésnek. Emellett a szervezeti keret stabilitása is évtizedek óta most valósult meg először, amelynek eredményeként úgy gondolom, szintén pozitív változásokra számíthatunk, és nem utolsósorban a jogbiztonságot is előmozdítja. Ezt támasztják alá a bemutatott eredményességi mutatók is, melyeket 1998-tól kezdve vizsgáltam. A döntés melletti érvként lehet még felhozni, hogy a nyomozók jogállása kevésbé különbözik az általános nyomozó hatóság keretében dolgozó nyomozói jogállástól, hasonló intézkedésekkel és kényszerítő eszközökkel élhetnek, a Be. törvény szabályai vonatkoznak az eljárásukra.

Ugyanakkor nem szabad elfeledkeznünk arról, hogy a bűnügyi igazgatóságok személyi állománya még friss, kevésbé tapasztalt, többnyire pár éves szolgálati jogviszonnyal rendelkező tisztekből áll. A munkavégzés gyakorlata még kiforratlan lehet a Rendőrség állományában dolgozó tapasztaltabb nyomozó kollégákhoz képest, ahol az intézményi feltételek és eszközök is adottak a nyomozói feladatok ellátására. Az eszközök átcsoportosítása és az új intézmények kialakítása jóval nagyobb anyagi ráfordítást igényel, mint egy meglévő rendszerhez telepíteni az azonosnak tekinthető munkavégzést. Emellett a már kifejtett személyzetpolitikai problémák is negatív irányba billentik a mérleget.

Mindent összevetve, a felsorolt érvek alapján mégis úgy gondolom, hogy a jelenlegi szervezeti keret megfelelő biztosítékot jelent az állomány munkájához, megvalósítja a megfogalmazott elvárásokat és az elképzeléseket. Sajnos a személyzeti kérdések megoldása még várat magára, de e tekintetben bízom a jogalkotó belátására, és a gyakorlati tapasztalatok

rendszeres ellenőrzésére, melyek során feltárhatóak ezek a visszaélések, és lehetőség nyílik a változtatásra.

Dolgozatom utolsó fejezetében 1998 és 2012 közötti eredményességi mutatókat alapul véve összehasonlítottam az elkövetési értékeket a kárbiztosítási összegekkel, valamint a központi költségvetésből a bűnügyi szakterület részére nyújtott támogatások mértékével, és ez alapján vontam le következtetéseimet. Az adott évben összeadott elkövetési értékek többszöröse az állam által nyújtott támogatásnak, és ahhoz képest a megtérített kár, amely ugyan jó esetben is csak a negyedét teszi ki a teljes elkövetési értéknek, szintén magasabb a költségvetés Bűnügyi Főigazgatóság részére teljesített kiadásának. Ez alapján arra az álláspontra helyezkedtem, hogy az államnak elemi érdeke a pénzügyi nyomozási tevékenység számára minden szükséges feltételt megteremteni a hatékony feladatellátáshoz. Az elkövetési értékek mutatják, mekkora károkat képes okozni az állami költségvetésben egy-egy „jól sikerült” költségvetési csalás, és ahhoz képest hihetetlenül alacsony a kárbiztosítás összege, bármilyen megfeszített munkamenetben dolgoznak is a pénzügyi nyomozók. Olvashattuk Sors László nyilatkozatában, hogy a bűnös vagyon egynegyedének visszaszerzése már ünneplésre méltó eredmény. A személyzetpolitikai kérdések vizsgálatakor pedig utaltam rá, milyen mértékű leterheltség a tendencia az igazgatóságokon. Úgy gondolom, ilyen körülmények között szükséges lenne növelni az állami támogatás mértékét, hiszen a számadatok azt mutatják, hogy rendkívül kis pénztárcával kell rendkívül nagy eredményeket produkálnia a nyomozói állománynak. Az a véleményem, ha a kormányzat úgy döntött, hogy kiemeli a pénzügyi nyomozók munkáját az általános nyomozó hatósági környezetből, és tevékenységük kiemelkedő jelentősége mellett érvel, akkor hosszú távra kellene elköteleződni a döntés mellett, amelyet számadatokban lenne szükséges leginkább kifejezni.

Irodalomjegyzék

1. Felhasznált irodalom

- Aszalós Andrea: Az adócsalás viszi a legtöbb pénzt. *Pénzügyőr*, 2013. 140. Évfolyam 03. szám
- Aszalós Andrea: Revizori Főosztály a nyomozóknál. *Pénzügyőr*, 2013. 140. Évfolyam 03. szám
- Aszalós Andrea: Ezermilliárddal károsítják meg az adócsalók az országot. *Pénzügyőr*, 2011. 138. Évfolyam 10. szám
- Aszalós Andrea: Sporttá vált az adócsalás. *Pénzügyőr*, 2011. 138. Évfolyam különszám
- Aszalós Andrea: Rendezik a pénzügyi nyomozók bérét. *Pénzügyőr*, 2012. 139. Évfolyam 06. szám
- Balaska Andrea: A NAV 2011. évi sikerei közös sikereink. *Pénzügyőr*, 2012. 139. Évfolyam, 02. szám
- Baté Zsuzsanna: A Nemzeti Adó- és Vámhivatal feladata és szervezete 2011., SALDO Kiadó, Budapest, 2011.
- Herich György: Ausztria, USA, Nagy-Britannia adórendszere, PENTA UNIÓ Oktatási Centrum, Pécs, 2003.
- Király László György: Az APEH világa 2002. Évkönyv, Király László György, Budapest, 2003.
- Korossy Csaba: IOTA – Áfa Csalás Elleni Küzdelem Fóruma Budapesten. *Adóvilág*, 2014. XVIII. Évfolyam 08. szám
- Pelikán László: Az adónyomozás gyakorlati tapasztalatai, KOMPKONZULT Kft. Budapest, 2000.
- Selchert – Herich: Németország Adórendszere, PENTA UNIÓ Oktatási Centrum, Pécs, 2003.
- Vida Ildikó: Az APEH világa 1999. Évkönyv, KOMPKONZULT Kft. Budapest, 2000.
- Vida Ildikó: NAV Évkönyv 2011. NAV, Budapest, 2012.
- Vida Ildikó: NAV Évkönyv 2012. NAV, Budapest, 2013.

2. Felhasznált jogforrások

- 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
- 1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról
- 1998. évi XIX. törvény a büntető eljárásról
- 2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről
- 2004. évi XIX. törvény a Vám- és Pénzügyőrségről
- 2007. évi CXXXVI. törvény a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról
- 2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról
- 2012. évi C. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény módosításáról
- 314/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a Vám- és Pénzügyőrség szervezetéről, valamint az egyes szervek kijelöléséről
- 16/2010. (XII. 28.) NGM rendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál alkalmazásra kerülő kényszerítő eszközök rendszeresítésére vonatkozó eljárási szabályairól és a rendszeresíthető kényszerítő eszközök típusairól és fajtáiról
- 273/2010. (XII. 9.) Korm. rendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről, és egyes szervek kijelöléséről
- 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet a a rendőrség belső bűnmegelőzési és büntető feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról
- 14/2011. (III. 25.) NGM rendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatal bűnmegelőzési, büntető, valamint szabálysértési tevékenységével összefüggésben keletkezett adatok kezelésére jogosult szervei meghatározásáról és az adatok kezelésének technikai szabályairól
- 18/2011. (IX. 23.) ORFK utasítás a robotzsaru integrált ügyviteli, ügyfeldolgozó, és elektronikus iratkezelő rendszer egységes és kötelező használatáról, jogosultsági rendjéről, az adatvédelem valamint a rendszerfejlesztés előírásairól

3. Internetes hivatkozások

- <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/7312CBCAFB308291C1257ADA00526838?OpenDocument>
- <http://ado.hu/rovatok/ado/emeltek-a-nav-nyomozok-fizeteset>
- <http://www.asz.hu/legjobb-gyakorlatok/jogszabalyvaltozasok-elokeszítése-a-szervezeti-reformok-tukreben/jogszabaly-asz-vegleges.pdf>
- <http://www.ffdf.hu/hu/2003-3/a-gazdasagi-buncselekmenyek>
- <http://www.irs.gov/uac/Criminal-Enforcement-1>
- http://mno.hu/magyar_nemzet_gazdasagi_hirei/az-europol-is-segit-a-nav-nak-1207913
- http://nav.gov.hu/data/cms215459/NAVstrategia_magyar_2011_2015.pdf
- <http://www.nav.gov.hu/nav/bunugy/buncselekmenyek/buncselekmenyek.html>
- http://www.nav.gov.hu/nav/bunugy/eredmenyeink/nav_bunugy_2012_eredmenyek.html
- <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=9671>
- <http://www.parlament.hu/irom36/0458/0458.htm>
- <http://www.parlament.hu/irom37/1390/1390.htm>
- <http://www.parlament.hu/irom39/01498/adatok/fejezetek/16.pdf>