

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-850/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Németh Andrea

Az eljárás megindítása

Az érintett ügy előzményeként a Bejelentő 2015. június 8-án közérdekű bejelentéssel fordult a Nemzeti Adó- és Vámhivatalhoz (a továbbiakban: NAV). Bejelentésében jelezte, hogy egy gazdasági társaság nem tett eleget 2014. évre vonatkozóan a számviteli törvény szerinti beszámoló letétbe helyezési és közzétételi kötelezettségének, amely miatt kérte az adóhatóságtól a szükséges intézkedések megtételét.

Bejelentő sérelmezte, hogy a NAV válaszlevelében nem adott érdemi tájékoztatást a közérdekű bejelentésével kapcsolatban lefolytatott vizsgálat eredményéről, és arra hivatkozott, hogy a megtett intézkedéseiről, az esetlegesen lefolytatott vizsgálatról és annak eredményéről a bejelentéssel érintett adózó, vagy egyéb törvényi felhatalmazás nélkül nem adhat tájékoztatást. Bejelentő sérelmezte továbbá, hogy a NAV nem tájékoztatta arról, hogy az érintett gazdasági társaságot mulasztási bírság kiszabása mellett felhívta-e a kötelezettség teljesítésére.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 38/A-C. §-ai értelmében az alapvető jogok biztosára – egyebek mellett – kérelemre vizsgálja a közérdekű bejelentések törvényben meghatározott szervek általi megfelelő intézését.

Mivel a beadvánnyal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam, amelynek során megkerestem a NAV-ot.

Az érintett alapvető jogok

A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), (a továbbiakban: Alaptörvény)
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.)

Megállapított tényállás

Bejelentő 2015. június 8-án a NAV-hoz fordult közérdekű bejelentésével, amelyben egy gazdasági társaság kötelezettségeinek elmulasztására hívta fel a figyelmet és kérte a szükséges intézkedések megtételét.

A NAV a 2015. június 23-án kelt levelében adott tájékoztatást a bejelentés nyilvántartásba vételéről, a vonatkozó adóigazgatási intézkedések általános ügymenetéről, az irányadó jogszabályokról – beleértve az adótitokra vonatkozó rendelkezéseket is – továbbá arról, hogy az esetlegesen megtett – konkrét – intézkedésekről és vizsgálatokról tájékoztatást nem adhat.

Bejelentő közérdekű bejelentés intézésének felülvizsgálata iránti kérelemmel (panasz) fordult a hivatalomhoz, mert a NAV nem adott érdemi tájékoztatást a közérdekű bejelentésével kapcsolatban lefolytatott vizsgálat eredményéről, és arra hivatkozott, hogy a megtett intézkedéseiről, az esetlegesen lefolytatott vizsgálatról és annak eredményéről a bejelentéssel érintett adózó, vagy egyéb törvényi felhatalmazás nélkül nem adhat tájékoztatást.

Bejelentő álláspontja szerint az érdemi tájékoztatás hiánya miatt nem ítélt meg az, hogy a NAV a bejelentést teljeskörűen vizsgálta-e, valamint így nem tud állást foglalni abban, hogy a vizsgálat eredményével egyetért-e.

Bejelentő a felülvizsgálati kérelem III. és IV. pontjában kifejtette, hogy véleménye szerint az adózást érintő információk közérdekű adatnak tekintendők, így azokról teljeskörű tájékoztatást kell adnia az eljáró szervnek, tekintettel arra, hogy erre való hivatkozás erodálhatja a közérdekű bejelentés intézményét.

A kérelem alapján felmerült alapjogi sérelemre tekintettel, a tényállás tisztázása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva megkerestem a NAV-ot, és kértem a rendelkezésre álló - különösen a vizsgálat megállapításait és az intézkedéseket tartalmazó, valamint a közérdekű bejelentő tájékoztatását tartalmazó iratok, - dokumentumok megküldését, valamint tájékoztatását az alábbi kérdések vonatkozásában:

- Mikor érkezett a bejelentő beadványát?
- Mikor és milyen tájékoztatásokat adtak a bejelentő részére?
- Eleget tett-e a NAV a hozzá beérkezett közérdekű bejelentés elintézése kapcsán a Pkbt. 2. § (1) és (2) bekezdésében foglaltaknak?
- Megalapozottnak látja-e a bejelentésben előadottakat?

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal válasza:

A NAV arról tájékoztatott, hogy a közérdekű bejelentésnek minősülő beadvány érkezésére 2015. június 9-én került sor, amelyre a 2015. június 23-án kelt. levelében adott tájékoztatást. A NAV arról is tájékoztatott, hogy a közérdekű bejelentés alapján a szükséges intézkedéseket megtette. A NAV a felülvizsgálati eljárás során válaszlevelében hangsúlyozta, hogy a jogszabályi rendelkezések értelmében megállapítható, hogy az adóhatóság a közérdekű bejelentéssel érintett adózóval szemben tett adóhatósági vizsgálatról, intézkedésről, annak eredményéről, a bejelentéssel érintett adózó hozzájárulása illetőleg a törvény felhatalmazása hiányában nem adhat felvilágosítást a Bejelentőnek.

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

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

Az Ajbt. 38/A. § értelmében az alapvető jogok biztosa vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.

A 38/C. § rendelkezése szerint a közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszásság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja, ha a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet, vagy ha a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljes körűen.

A NAV, mint közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül.

Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

1. Az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljárás*hoz való jogot explicite ugyan nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni, és amely *hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból* következő tényleges és eshetőleges érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének. Ezt tükrözik azok a korábbi AB határozatok is, amelyek újra meg újra kihangsúlyozták: *a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.* [49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. Ugyanez a határozat a következőt is kimondta: *Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartásának dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”.* A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során tehát túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.*

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 75/1995. (XI. 21.) AB határozat] Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

Ezek együttes vizsgálata adja ki a jelen ügy szempontjából lényeges alapjogi tartalmat, amely szerint a vizsgálat alá vonható állami szervek *alapjogi kötelezettsége felőleli mind az eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét.*

Az ügy érdemében

A bejelentésből, valamint a megkeresésemre kapott válaszból vizsgálatom során az alábbi megállapításokat tettem. Figyelemmel arra, hogy a beadvány III. és IV. pontjában foglaltak közérdekű adatok kezelésére vonatkoznak, ezért azt a III. és IV. pontban megfogalmazottak tekintetében a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz továbbítottam.

A Pkbt. 1. § (1) bekezdése szerint az állami szervek és a helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény (Pkbt.) szerint kötelesek elintézni. A Pkbt. tárgyi hatályáról a (3) bekezdés szól: e szerint a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Közérdekű bejelentéssel a (4) bekezdés értelmében bárki fordulhat a közérdekű bejelentéssel összefüggő tárgykörben eljárásra jogosult szervhez.

A 2. § értelmében a közérdekű bejelentést – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ha azonban az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a közérdekű bejelentőt az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével kell tájékoztatni. A vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíteni kell.

Egy korábbi, az AJB-6136/2013. számú, szintén a NAV eljárását – konkrét egyedi ügyben, kérelemre – felülvizsgáló ügyben a NAV bejelentést lezáró, érdemi válaszával összefüggésben szükségesnek tartottam kiemelni, hogy „a NAV a közérdekű bejelentés nyomán indult adóhatósági vizsgálat menetéről – annak megindítása és befejezése tényén, valamint a szükséges intézkedések megtételére történő utaláson kívül – az Art. adótitokra vonatkozó 53. §-a rendelkezéseire figyelemmel, jogszabályi felhatalmazás hiányában információt nem adhat a bejelentő részére.” Az eljárás megindítása és befejezése tényéről, valamint a szükséges intézkedések megtételére történő utalásról azonban mindenképpen informálni szükséges a bejelentőt, az ezzel ellentétes gyakorlat ugyanis a közérdekű bejelentő válaszhoz való jogát könnyen kiüresítheti.

A rendelkezésemre álló dokumentumokból megállapítottam, hogy a NAV 2015. június 9-én érkezett a bejelentést és arra a 2015. június 23-án kelt, 2819541635 ügyiratszámú levelében válaszolt. A válaszelevélben a NAV rögzítette, hogy a bejelentést nyilvántartásba vette és tájékoztatást adott a vonatkozó adójogszabályokról, valamint felhívta a Bejelentő figyelmét arra, hogy az adóhatóságot a hivatali eljárása során tudomására jutott minden adat tekintetében titoktartási kötelezettség terheli, ennek értelmében a megtett intézkedésekről, az esetlegesen lefolytatott vizsgálatokról és azok eredményéről nem adhat tájékoztatást.

Megállapítottam, hogy a NAV a közérdekű bejelentés érkezésétől számított 30 napon belül általános tájékoztatást adott, valamint a bejelentésben foglaltakat teljeskörűen kivizsgálta és a szükséges intézkedéseket megtette, azonban a vizsgálata lezárásakor további tájékoztatást nem küldött a Bejelentőnek, így a Pkbt.-ben előírt eljárási szabályok rendelkezései tekintetében alapjogi visszasság állt fenn.

A hatóságot terhelő – a vizsgálat lezárásának tényéről szóló – tájékoztatási kötelezettség elmaradása, a jogbiztonság és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való alapjogok sérelmére vezettek.

Intézkedés

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Vezetőjét, hogy intézkedjen a jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy a NAV eljárásra jogosult szervei a közérdekű bejelentések intézése során a jövőben fokozottan ügyeljenek a vonatkozó jogszabályok betartására.

Budapest, 2017. január

Székely László sk.