

## Tartalmi összefoglaló

### a Nemzeti Vagyonvisszaszerzési és Védelmi Hivatalról szóló törvénytervezet

A Nemzeti Vagyonvisszaszerzési és Védelmi Hivatalról (NVVH) az Alaptörvényben nevesített, az Országgyűlés által megválasztott vezetésű, fejezetet irányító szerve jogállással rendelkező központi költségvetési szerv. Saját költségvetési fejezete van, feladatellátásában külső utasításnak nincs helye, tevékenységéről pedig évente nyilvános beszámolót nyújt be az Országgyűlésnek. A szabályozás a korábbi közvagyonosi veszteségek és visszaélések feltárását, valamint a jövőbeli közvagyonvédelmi kockázatok intézményes kezelését egyaránt szolgálja.

A normaszöveg az NVVH két, egymásra épülő működési ágát kapcsolja össze. A közvagyonvédelmi vizsgálat bűncselekményi gyanú nélkül, közzétett kockázatelemzési módszertan, továbbá bejelentés, panasz vagy más szerv jelzése alapján indulhat. Ha a feltárt ügy büntetőjogi pályára fordul, a Hivatal a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvényben (a továbbiakban: Be.) meghatározott szűkebb bűncselekményi körben saját hatáskörbe vonhatja az ügyet, és közvádlóként az ügyészség helyébe léphet.

Az Elnökség szakmai összetétele biztosítja, hogy a Hivatal feladat- és hatásköreinek gyakorlásában a közvagyonvédelmi, pénzügyi és büntetőeljárás szakértelm egyaránt intézményesen megjelenjen. A négy elnökhelyettes közül három ügyészségi szolgálati jogviszonyban álló ügyész: a Hivatal nyomozati elnökhelyetttessel, vádemelésért felelős elnökhelyetttessel és fellebbviteli elnökhelyetttessel rendelkezik. A negyedik, közpénzügyi elnökhelyettes vám-, és pénzügyőri területen szerzett gyakorlattal kell rendelkezzen.

Ha a Hivatal saját közvagyonvédelmi vizsgálata alapján bűncselekmény gyanúja állapítható meg, és a büntetőeljárás lefolytatása a Hivatal hatáskörébe tartozik, a Hivatal a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott döntési rend szerint határoz a büntetőeljárás saját hatáskörben történő megindításáról. A Hivatal akkor is dönthet úgy, hogy a büntetőeljárás saját hatáskörben nem folytatja le. Az egyes elnökhelyettesek által kizárólagosan, valamint az Elnökség által gyakorolt hatáskörök pontos megosztását a szervezeti és működési szabályzat határozza meg.

Az NVVH a Be. alapján más, már folyamatban lévő ügyet is a vádemelés előtt saját hatáskörbe vonhat. A döntést követően nem keletkezik párhuzamos ügyészi jogkör: az NVVH gyakorolja az ügyészség jogait, maga nyomozhat vagy nyomoztathat, felügyelheti és irányíthatja a nyomozást, vádat emelhet, majd képviselheti a vádat. Az általános ügyészségi szervezet az ügyet nem veheti vissza.

<b>Széles vizsgálati kapu</b> A közvagyonvédelmi vizsgálat megindításához nem szükséges bűncselekményi gyanú.	<b>Kockázatalapú és dokumentált kiválasztás</b> Az NVVH közzétett módszertannal végzett kockázatelemzésre, továbbá bejelentésre, panaszra vagy más szerv jelzésére támaszkodik.
<b>Teljes közvádlói szerep a Be. szerinti ügyekben</b> A saját hatáskörbe vont ügyben az NVVH az előkészítő eljárástól a vádképviselőt gyakorolja az ügyészi jogokat.	<b>Egységes felelősség és vagyonközpontúság</b> Az NVVH a nyomozási és vádszaki felelősség mellett következetesen biztosítja a bűnügyi vagyon felkutatását és megővését.

### 2.1. Közjogi helyzet és vezetési modell

Az NVVH független, országos működésű központi költségvetési szerv, amely fejezetet irányító szerve jogállással és önálló költségvetési fejezettel rendelkezik. Szervezetét, alaplétszámát és kiadmányozási

rendjét – az Elnökség véleményének kikérésével – az elnök normatív utasításban határozza meg. A függetlenséget az egyedi ügyben fennálló utasíthatatlanság, a költségvetési önállóság, a mentelmi jog, valamint a parlamenti beszámolási rendszer biztosítja.

Az elnök és a négy elnökhelyettes személyére az Országgyűlés alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó állandó bizottsága tesz javaslatot. A bizottság e javaslatlételi feladata ellátása során a működésébe civil szervezetek képviselőjét tanácskozási joggal bevonhatja. Az elnököt és az elnökhelyetteseket az Országgyűlés titkos szavazással, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával hat évre választja meg; ismételt megválasztásuk kizárt.

A Hivatal elnökét és elnökhelyetteseit az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg, amelynek felfüggesztéséhez a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Hivatal négy elnökhelyettese:

- a közpénzügyi elnökhelyettes, vám-, és pénzügyőri területen szerzett gyakorlattal kell rendelkezzen;
- a nyomozati elnökhelyettes;
- a vádemelésért felelős elnökhelyettes; valamint
- a fellebbviteli elnökhelyettes.

A nyomozati, a vádemelésért felelős és a fellebbviteli elnökhelyettes ügyészégi szolgálati jogviszonyban álló ügyész. Feladatkörük leképezi a büntetőeljárás nyomozási, vádemelési és jogorvoslati szakaszait; az általuk kizárólagosan gyakorolt hatásköröket a Hivatal szervezeti és működési szabályzata határozza meg.

Az NVVH legfőbb, de nem általános hatáskörű döntéshozó szerve az elnökből és a négy elnökhelyettesből álló Hivatal Elnöksége. Az Elnökség az összes tag több mint felének szavazatával hozza meg döntéseit. Az elnök önállóan vezeti a Hivatal munkaszervezetét, képviseli a Hivatalt, gyakorolja a munkáltatói és költségvetési jogköröket, valamint meghatározza az illetménypolitikai alapelveket. A Hivatal működési szabályait, szervezetét, alaplétszámát és kiadmányozási rendjét, továbbá az egyes elnökhelyettesek által kizárólagosan és az Elnökség által gyakorolt hatásköröket az elnök – az Elnökség véleményének kikérésével – normatív utasításban kiadott szervezeti és működési szabályzatban határozza meg.

Az elnök és az elnökhelyettesek a megválasztásukat megelőzően, majd évente vagyonnyilatkozatot tesznek. A vagyonnyilatkozat ellenőrzéséhez az Integritás Hatóság külön törvényi jogköröket kap; a lényeges jogsértés összeférhetetlenségi eljárást, az adminisztratív jellegű, de nem elhanyagolható hiányosság pedig bírságot alapozhat meg. A vezetők megbízatásának megszűnési eseteit a törvény zártan rendezi, ideértve a hetvenedik életév betöltését, a lemondást, az összeférhetetlenség kimondását, a felmentést és a tisztségtől való megfosztást; a felmentésről és a megfosztásról az Országgyűlés kétharmados többséggel dönt.

## **2.2. A Hivatal kettős feladat- és hatásköre**

Az NVVH valódi hozzáadott értékét az adja, hogy egyetlen intézményen belül kapcsolja össze a büntetőeljárás előtti, széles közpénzügyi feltárást és a szűkebb, de teljes körű közbiztonsági büntetőeljárás szerepét. A két ág egymást kiegészíti: a vizsgálati ág olyan ügyeket is képes feltárni, amelyek még nem írhatók le büntetőjogi tényállásként, a büntetőeljárás ág pedig megakadályozza, hogy az így feltárt, súlyos ügyek a nyomozási vagy vádszakban elakadjanak.

### **2.2.1. Közvagyonvédelmi kockázatértékelés és vizsgálat**

Az NVVH közvagyonvédelmi kockázatértékelési tevékenységet folytat, amely azonosítja a közvagyon felhasználásával és kezelésével kapcsolatos egyedi és rendszerszintű kockázatokat, a rendelkezésre álló eszközöket, az intézményi hiányosságokat és a lehetséges megoldásokat. Az alkalmazott

módszertant az NVVH a honlapján közzéteszi; ez adja az ügy kiválasztás objektív, előzetesen megismerhető alapját.

A közvagyonvédelmi vizsgálat hivatalból, a kockázatértékelés eredménye alapján, továbbá bejelentés, panasz vagy más szerv jelzése alapján is megindítható. A vizsgálatnak nem feltétele bűncselekmény gyanúja, és – a bírság kiszabására irányuló eljárás kivételével – nem minősül közigazgatási hatósági eljárásnak.

A vizsgálat kiterjedhet a központi és önkormányzati költségvetési gazdálkodásra, az előirányzatok felhasználására, az államháztartásból vagy európai uniós forrásból nyújtott támogatásokra, az ingyenes vagyonszállításokra, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, valamint a köztulajdonban álló gazdálkodó szervezetek vagyongazdálkodására. Ha valamely kedvezményezett államháztartási vagy európai uniós támogatásban, illetve ingyenes vagyonszállításban részesült, a Hivatal a kedvezményezett gazdálkodási tevékenységének egészét vizsgálhatja. A vizsgálat az államháztartásból finanszírozott beszerzések és a közvagyonra érintő szerződések esetében a megrendelőre, a vagyonszállítóra, képviselőikre, a szerződő felekre és a teljesítésben közreműködőkre is kiterjedhet.

A nyílt vizsgálati eszköztár kiterjed az adat- és iratbeszerzésre, iratbetekintésre és másolatkészítésre, nyilatkoztatásra, helyszíni vizsgálatra, elektronikus adatmentésre, nyilvántartási adatok és adatkapcsolatok használatára, adatok összekapcsolására és elemzésére, továbbá szakértő vagy más állami szerv közreműködésére. Az NVVH széles körben ismerhet meg védett adatot, de az ügyvédi titok, a védekezés céljából készült irat és más abszolút védett adatok garanciái változatlanok.

A közvagyonvédelmi vizsgálat eredményességének biztosítása érdekében a Hivatal bírságot szabhat ki azzal a személlyel vagy szervezettel szemben, aki vagy amely az adatszolgáltatásra, iratbetekintés biztosítására, felvilágosításadásra, helyszíni vizsgálat tűrésére vagy más együttműködésre vonatkozó kötelezettségét szándékosan megszegi.

A bírság természetes személy esetén ötvenezer forinttól ötvenmillió forintig, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetén ötszázezer forinttól ötmilliárd forintig terjedhet; e magas felső határ célja, hogy a bírság a jelentős gazdasági súlyú szereplők esetében is ténylegesen visszatartó, elrettentő hatású legyen.

Leplezett eszköz - titkosszolgálati eszköz – alkalmazására a Be. szerinti büntetőeljárás ágban, a büntetőeljárás engedélyezési és jogvédelmi szabályok szerint kerülhet sor.

A vizsgálatot írásban kell elrendelni; az elrendelő irat rögzíti a vizsgálat jogalapját, tárgyát, célját, fő irányait és az alkalmazható vizsgálati cselekményeket. Az érintett előzetes értesítése mellőzhető, ha az a vizsgálat eredményességét veszélyeztetné, de legkésőbb az első, együttműködését igénylő vizsgálati cselekménykor tájékoztatni kell. A vizsgálat alaphatárideje hat hónap, amely indokolt esetben egy alkalommal, különösen összetett ügyben pedig az Elnökség döntése alapján további alkalommal meghosszabbítható. Az együttműködési kötelezettséggel járó vizsgálati cselekménnyel szemben az érintett öt napon belül kifogással élhet, amelyet a Hivatal öt napon belül bírál el.

### **2.2.2. A vizsgálat lehetséges kimenetei**

- Az NVVH jelentést készíthet, vagy az ügyet további intézkedés nélkül lezárhatja.
- Más hatóság, ellenőrző vagy felügyeleti szerv, tulajdonosi joggyakorló vagy bíróság eljárását kezdeményezheti; egyes, közpénz- és uniósforrás-ellenőrzési ügyekben az illetékes szerv a felhívás alapján köteles hivatalból eljárni. E körben kiemелendő, hogy az NVVH az Állami Számvevőszékhez hasonlóan az adóellenőrzés kötelező lefolytatását is kezdeményezheti a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál.

- Közérdekű keresetet indíthat, közigazgatási eljárásban ügyféli jogokat gyakorolhat, továbbá a törvényesség érdekében az ügyészségi közérdekvédelmi eszközökhöz hasonlóan léphet fel.
- Ha a közvagyonvédelmi vizsgálat alapján bűncselekmény gyanúja állapítható meg, és a büntetőeljárás lefolytatása a Hivatal hatáskörébe tartozik, a Hivatal az SZMSZ-ben meghatározott döntési rend szerint határoz a büntetőeljárás saját hatáskörben történő megindításáról. A Hivatal dönthet úgy is, hogy az eljárást saját hatáskörben nem folytatja le. Ha a büntetőeljárás nem tartozik a Hivatal hatáskörébe, vagy a Hivatal az ügyet nem viszi tovább saját hatáskörben, feljelentést tesz, és kezdeményezi a szükséges vagyonbiztosítási intézkedést vagy más eljárási cselekményt.

### **2.3. Az ügy útja a feltárástól a vádképviselőig**

A szabályozás nem tételezi fel, hogy minden közvagyon-kezelési probléma büntetőügy. Az NVVH először a saját vizsgálati rezsimjében tisztázza a tényállást, majd a feltárt körülmények alapján választja meg a további jogi utat. A büntetőeljárás átfordulás akkor következik be, amikor a Be. szerinti előkészítő eljárás vagy nyomozás feltételei fennállnak.

A büntetőeljárás hatáskör a megelőző, vizsgálati hatáskörnél tudatosan szűkebb. Az NVVH országos illetékességgel csak a Be.-ben meghatározott, közhatalom gyakorlásával vagy közvagyon kezelésével kapcsolatos kiemelt bűncselekmények miatt járhat el. Az indokolás alapján e körben különösen a korrupciós, pénzmosási, vagyonelejtsési, tényleges tulajdonosi, közbeszerzési, költségvetési és határon átnyúló elemekkel terhelt ügyek igényelhetnek fokozott nyomozási és vádképviselői koncentrációt.

Az NVVH nem vesz át automatikusan minden, tárgyi hatáskörébe tartozó büntetőügyet. A már folyamatban lévő ügyet a vádemelés előtt, különösen akkor vonhatja saját hatáskörébe, ha ezáltal a bűncselekménnyel összefüggésben szerzett, közvagyonból származó vagyon visszaszerzése és az állam büntetőigényének érvényesítése hatékonyabban biztosítható. A döntés során figyelembe vehető különösen az ügy társadalmi súlya, rendszerszintű korrupciós vagy közpénzügyi kockázata, a vagyoni hátrány nagysága, a vagyonbiztosítás sürgőssége, a tényleges tulajdonosi háttér feltárásának és a nemzetközi együttműködésnek az igénye.

A saját hatáskörbe vonásról szóló határozat ellen önálló jogorvoslatnak nincs helye, de az nem érinti a büntetőeljárásban részt vevő személyek jogait és kötelezettségeit, valamint a folyamatban lévő határidőket. Ha a büntetőeljárás megindításának szükségességét a Hivatal saját közvagyonvédelmi vizsgálata tárja fel, a Hivatal az SZMSZ-ben meghatározott belső döntési rend szerint jár el.

A büntetőeljárás funkcióhoz a potenciálisan releváns folyamatban lévő ügyek kockázatalapú figyelemmel kísérése és az eredményességet mérő statisztikák vezetése is kapcsolódik. A Be. a fiatalok és a katonai büntetőeljárás saját hatáskörbe vonását kizárja. A bűncselekmény elkövetési ideje önmagában nem zárja ki az NVVH fellépését; az általános büntetőjogi és büntetőeljárás korlátok, így különösen az elévülés változatlanul irányadók.

### **2.4. Közvádloi jogállás, felelősségi rend és garanciák**

Ha az NVVH a vádemelés előtt saját hatáskörébe vonja az ügyet, az adott eljárásban az ügyészség helyébe lép. A Be. főszabályként az NVVH-t is az ügyészség alatt, az NVVH eljáró tagját pedig az ügyész alatt érti. Ez nem párhuzamos ügyészi hatáskört teremt, hanem egyértelmű felelősségi átrendezést: a saját hatáskörbe vont ügyben az NVVH gyakorolja az ügyészi jogokat és teljesíti az ügyészi kötelezettségeket.

- Az NVVH előkészítő eljárást folytathat, és e szakaszban – a Be. garanciarendszerében – leplezett eszközöket alkalmazhat.

- Maga nyomozhat, vagy a nyomozó hatóságot eljárási cselekmények elvégzésére utasíthatja; felügyeli a felderítés törvényességét és irányítja a vizsgálatot.
- A nyomozás során a személyi bizonyítás mellett kiemelt kötelessége a bűncselekményből származó vagyon, a vagyoneklobzás alá eső előny és a kapcsolódó eszközök azonosítása és biztosítása.
- Vádat emel, a vádat a bírósági szakban képviseli, és az ügyészt megillető jogorvoslati jogokat is gyakorolja, feltéve, hogy az ügyet a vádemelés előtt saját hatáskörébe vonta.

Az általános ügyészség a nyomozást nem vonhatja magához, ha az NVVH már határozott az ügy saját hatáskörbe vonásáról. A vádemelést követő önálló ügyátvétel viszont kizárt: az NVVH csak azt az ügyet képviselheti a bíróság előtt, amelyben már a vádemelés előtt is ellátta az ügyészségi feladatokat.

## **2.5. Személyi állomány**

Az NVVH személyi állományának alapja a különleges jogállású szervekre vonatkozó közszolgálati jogviszony. Az álláshelyek nyilvános vagy célzott szakmai pályázattal tölthetők be; indokolt esetben a pályázat mellőzhető. Az NVVH közvetlenül vehet fel jogászokat, pénzügyi és közbeszerzési szakértőket, könyvvizsgálókat, adatelemzőket, informatikusokat és más specialistákat.

A rendvédelmi szerveknél szolgálati jogviszonyban, illetve a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál szolgálati jogviszonyban álló szakember az NVVH-val Küt. szerinti közszolgálati jogviszonyt létesíthet, miközben eredeti szolgálati jogviszonya szünetel. A kapcsolódó jogállási szabályok biztosítják a szolgálati idő beszámítását, a visszatérés lehetőségét és azt, hogy az NVVH-nál folytatott tevékenység miatt az érintettet ne érhesse hátrány.

A büntetőeljárási feladatok személyi oldala különösen szigorú: az NVVH Be. szerinti hatáskörében kizárólag az NVVH-ba beosztott, ügyészi szolgálati viszonyban álló ügyész járhat el. A beosztott ügyész megtartja ügyészi tisztségét, de az ügyészség saját jogkörét nem gyakorolja; ehelyett az NVVH-ra ruházott ügyészi típusú jogokat gyakorolja. Ez biztosítja, hogy a nyomozási, vádemelési és vádképviselési döntéseket valódi ügyészi szakértelemmel rendelkező személyek hozzák meg.

Az elnök és az elnökhelyettesek kivételével a Hivatal teljes személyi állománya nemzetbiztonsági ellenőrzés alá esik. Az Országgyűlés által választott elnök és elnökhelyettesek nemzetbiztonsági ellenőrzését a törvény kifejezetten kizárja; velük szemben a választási, összeférhetetlenségi, vagyonnyilatkozati és mentelmi garanciák érvényesülnek.

## **2.6. Javadalmazás**

Az elnök és az elnökhelyettes havi illetménye a bírói illetményalaphoz kötődik. A legfőbb ügyész jelenleg a bírói illetményalap hétszeresét keresi, helyettese a legfőbb ügyész illetményének 80 százalékát keresi.

A javaslat ezt alapul véve a Hivatal elnökének havi illetményét a bírói illetményalap hétszeresében határozza meg. A Hivatal elnökhelyettesének havi illetménye a bírói illetményalap 5,5-szöröse. Emellett az elnököt a miniszterrel, az elnökhelyetteseket a közigazgatási államtitkárral azonos juttatások (pl. személygépkocsi használat, egészségügyi ellátás, stb.) illetik meg.

A köztisztviselők illetményét és juttatásait közszolgálati munkaszerződés rendezi; a szolgálati jogviszonyból (pl. a rendőrségtől) érkező személy illetménye nem lehet alacsonyabb a korábbi rendszeres illetményénél és illetményjellegű juttatásainál.

A versenyképes bérezés működési feltétel: az NVVH csak akkor képes összetett pénzügyi, büntetőjogi és vagyonfelderítési ügyeket eredményesen vinni, ha a szűk szakértői körből a legjobb szakembereket képes megszerezni. Ez az ügyészség, a rendőrség és a NAV oldalán állománytervezési feszültséget

okozhat, amelyet az induló létszám, az ütemezett felvétel és az intézményközi személyzeti koordináció útján kell kezelni.

## 2.7. Vagyonvédelem és büntetőeljáráson kívüli jogvédelmi eszközök

Az NVVH működésének központi célja nemcsak a felelősségre vonás, hanem a közvagyon és a bűncselekménnyel érintett vagyon tényleges megóvása és visszaszerzése. Saját hatáskörbe vont büntetőügyben a Be. alapján végzi a vagyonkutatást, kezdeményezi vagy alkalmazza a lefoglalást, a zár alá vételt és más vagyonbiztosítási intézkedést, továbbá biztosítja a vagyonelkobzás feltételeinek megalapozását. A végleges vagyonelvonásról a bíróság dönt.

A büntetőeljáráson kívüli ágban az NVVH jelentést készíthet, hatósági vagy bírósági eljárást kezdeményezhet, közérdekű keresetet indíthat, egyes közigazgatási hatósági eljárásokban ügyféli jogállást gyakorolhat, és a közvagyon védelme érdekében törvényességi fellépést alkalmazhat. Ezzel a vizsgálat akkor is tényleges jogi következményhez vezethet, ha a feltárt jogsértés nem bűncselekmény, vagy nem tartozik az NVVH büntetőeljárási hatáskörébe.

## 2.8. Hatálybalépés, felállítás és működési élesítés

A normaszöveg kétlépcsős jogi indulást alkalmaz. A státusztörvény főszabály szerint a kihirdetését követő napon lép hatályba, míg a büntetőeljárási törvényt módosító rendelkezések a kihirdetést követő 61. napon. Az Országgyűlés az első elnököt és elnökhelyetteseket a hatálybalépéstől számított harminc napon belül választja meg.

Kihirdetés	Következő nap	30 napon belül	61. nap	További időszak
A szabályozási csomag kihirdetése.	Az NVVH jogi és költségvetési kereteinek hatálybalépése.	Az első elnök és a négy elnökhelyettes megválasztása.	A Be.-beli közvádlói és nyomozási jogkörök élesedése.	Állomány, adatkapcsolatok, ügykezelés és szakmai kapacitás fokozatos kiépítése.

Lényeges ugyanakkor, hogy **a hatálybalépésnek mindenképpen egybe kell esnie az Alaptörvény módosításában meghatározott időponttal**, ennek megfelelően a konkrét időpontok változhatnak.

A hatáskörök teljes jogi létrejötte és a tényleges működési kapacitás kiépülése nem azonos időpont. Az indulás első feladata az Elnökség megválasztása, a szervezeti és működési szabályzat kiadása, a költségvetési és biztonsági háttér megteremtése, a beosztott ügyészi, rendvédelmi, adó- és vámhatósági, valamint szakértői állomány felvétele, továbbá az elektronikus adatkapcsolatok és ügykezelési rendszerek kialakítása. Az NVVH a kezdeti időszakban célzott ügyportfólióval indulhat, majd a képességei kiépülésével fokozatosan érheti el a teljes funkcionalitást.