

Prof. Dr. Polt Péter
az Alkotmánybíróság elnöke részére

Alkotmánybíróság
1015 Budapest, Donáti utca 35–45.

UTÓLAGOS NORMAKONTROLL
INDÍTVÁNY

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: 1 / 02 2 2 6 - 0 / 2026		
Érkezett: 2026 AUG 27.		
Érkezés módja		
☐ POSTÁN	☒ @	EGYÉB <i>Futár</i>
Példány: 1	Melléklet: 1	Kezelőiroda: <i>JK</i>

**a Nemzeti Vagyonszerzési és Vagyonszerzési Hivatalról szóló 2026. évi XXXIV.
törvény alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt**

Tisztelt Elnök Úr!

Az indítványozók – a Fidesz-Magyar Polgári Szövetség és a Kereszténydemokrata Néppárt Országgyűlési Képviselőcsoportjához tartozó, az indítvány 1. melléklete szerinti aláírási íven név szerint feltüntetett országgyűlési képviselők, akik együttesen az Országgyűlés képviselőinek legalább egynegyedét alkotják – Magyarország Alaptörvénye 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, továbbá az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján kezdeményezik a Nemzeti Vagyonszerzési és Vagyonszerzési Hivatalról szóló 2026. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: NVVHtv.) alaptörvény-ellenességének megállapítását és a törvény egészének, illetve annak alábbiakban megjelölt rendelkezéseinek a megsemmisítését.

Az indítványozók közjogi tisztségük gyakorlásához kapcsolódó székhelye és közös levelezési címe: [REDACTED] Az indítványozók kapcsolattartóként Bóka János országgyűlési képviselőt jelölik meg. A kapcsolattartó elektronikus levelezési címe: [REDACTED] Az indítványozók kérik, hogy az Alkotmánybíróság az eljárással kapcsolatos értesítéseket és megkereséseket a megjelölt kapcsolattartási adatok alkalmazásával is juttassa el részükre.

Az indítványozók álláspontja szerint az NVVHtv. egészének elfogadása közjogi érvénytelenséget eredményező módon sértette az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogállamiság és jogbiztonság követelményét, a C) cikk (1) bekezdéséből fakadó hatalommegosztás garanciáját, valamint az érintett alkotmányos szervek jogállását és feladatellátását védő alaptörvényi rendelkezéseket. Emellett az NVVHtv. egyes rendelkezései tartalmi okból önállóan is sértik az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdését, XIII. cikk (1) bekezdését, XV. cikk (1) bekezdését, XXIV. cikk (1) bekezdését, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését, valamint az I. cikk (3) bekezdésében foglalt szükségességi-arányossági mércét.

Az indítványozók nem vitatják, hogy az átláthatóság, a korrupció megelőzése és a bűncselekmények feltárása alkotmányosan legitim, sőt a demokratikus jogállam működése szempontjából kiemelten fontos, kívánatos cél. A jelen indítvány tárgya nem e célok alkotmányosságának a megkérdőjelezése, hanem az, hogy az NVVHtv. e célokat ne olyan eljárásban és eszközökkel valósítsa meg, amelyek kiüresítik a jogalkotási garanciákat, aránytalanul avatkoznak be alapvető jogokba és alkotmányos intézményi biztosítékokba.

Az indítványban hivatkozott európai uniós, európai emberi jogi példák nem önálló megsemmisítési mérceként szerepelnek. Az indítványozók ezeket az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezését megerősítő, összehasonlító és kontextuális érvekként adják elő,

különösen a jogállamiság, a jogbiztonság, a tulajdonhoz való jog és a büntetőeljárás jogbiztonság alkotmányos tartalmának megvilágítására.

Az indítvány alkotmányossági kifogásainak összefoglalása

Az indítványozók az NVVHtv. egészét elsődlegesen közjogi érvénytelenség miatt támadják. Álláspontjuk szerint a törvény előkészítése során nem biztosították több, a szabályozással közvetlenül érintett alkotmányos és független szerv törvényben biztosított véleményezési jogának tényleges gyakorlását. A jogalkotási eljárás e garanciális hiányossága az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő jogállamiság és jogbiztonság, a C) cikk (1) bekezdésében rögzített hatalommegosztás, valamint az érintett szervek alkotmányos jogállásának sérelmét eredményezi, ezért az indítványozók elsődlegesen az NVVHtv. egészének megsemmisítését kérik.

Amennyiben a Tisztelt Alkotmánybíróság a törvény egészének közjogi érvénytelenségét nem állapítaná meg, az indítványozók az alábbi, egymástól elkülöníthető rendelkezéscsoportok alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérik.

(1) Az NVVHtv. 31–33. §-ai, 34. § (2) bekezdése és 38. § (4) bekezdése olyan közvagyonvédelmi kockázatértékelési és vizsgálati rendszert hoznak létre, amely megfelelő objektív eljárásindítási küszöb nélkül, az érintett tudomásszerzésének és eljárási részvételének garanciái nélkül teszi lehetővé olyan adatok és bizonyítékok beszerzését, amelyek később büntetőeljárás alapjául is szolgálhatnak. Ez az indítványozók szerint sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését és XXIV. cikk (1) bekezdését.

(2) Az NVVHtv. 36. §-a és 40. § (3)–(5) bekezdése alapján az NVVH kötelező és állami kényszerrel kikényszeríthető vizsgálati cselekményeket rendelhet el, miközben a törvény a közvagyonvédelmi vizsgálatot nem minősíti közigazgatási hatósági eljárásnak. A tényleges joghatás és a törvényi minősítés közötti ellentmondás, valamint a tisztességes hatósági eljárás garanciáinak hiánya az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, I. cikk (3) bekezdésének és XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmét veti fel.

(3) Az NVVHtv. 36. §-ának közigazgatási pert kizáró fordulata és 40. § (5) bekezdésének jogorvoslatot kizáró rendelkezése alapján az érintett az együttműködési kötelezettséget keletkeztető, közvetlenül kikényszeríthető határozattal szemben nem rendelkezik közvetlen jogorvoslattal. A döntés bírói felülvizsgálatát csak a kötelezettség megszegésével és rendkívül magas bírság kockáztatásával érheti el. Ez sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, valamint XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését.

(4) Az NVVHtv. 50. § (1)–(2) bekezdése, 51. § (1)–(4) bekezdése és 52. § (4)–(9) bekezdése alapján a közvagyonvédelmi felügyelet már büntetőeljárás vagy bírói döntést megelőzően lehetővé teszi gazdálkodó szervezetek tulajdonosi és irányítási jogosítványainak részleges vagy teljes állami átvételét. A felügyelet időtartamának abszolút korlátja nincs, elrendelését nyilvánosságra kell hozni, az utólagos jogorvoslat és kártalanítás pedig nem képes valamennyi vagyoni és piaci következmény helyreállítására. Ez az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, I. cikk (3) bekezdését, XII. cikk (1) bekezdését, XIII. cikk (1) bekezdését, XXIV. cikk (1) bekezdését és XXVIII. cikk (7) bekezdését sérti.

(5) Az NVVHtv. 3. § 1. pont d) alpontja és 2. pontja, 33. §-a, 34. § (1) bekezdésének második mondata, 39. § (1) bekezdés c) és h) pontja, (2)–(3) bekezdése, 40. § (4) bekezdés f) pontja, valamint 47. § (1)–(6) bekezdése a vizsgálható közvagyon, a vizsgálható személyek és a szankcionálás körét olyan szélesen és differenciálatlanul határozza meg, hogy ugyanazon rendkívüli vizsgálati és bírságolási rendszer alkalmazható jelentős gazdasági szereplőre és akár csekély összegű állami juttatással érintett természetes személyre. Ez sérti a jogbiztonságot, az arányosságot, a vállalkozás és a tulajdon szabadságát, valamint az egyenlő bánásmód követelményét.

(6) Az NVVHtv. 40. § (8) bekezdése a kapcsolattartás tekintetében az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvénynek kizárólag a kapcsolattartási formákat felsoroló szabályát rendeli alkalmazni, az ügyfél választási jogát biztosító rendelkezését azonban nem. Ez különösen az idősek, fogyatékossgal élő személyek és más sérülékeny helyzetű érintettek számára járhat aránytalan hátránnyal, ezért sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, XV. cikk (2), (4) és (5) bekezdését, valamint XXIV. cikk (1) bekezdését.

(7) Az NVVHtv. 54. § (2) bekezdése nem határozza meg azokat a szempontokat, amelyek alapján az NVVH eldönti, hogy a saját vizsgálata során feltárt, hatáskörébe tartozó bűncselekmény gyanúja esetén maga indít büntetőeljárást, vagy ezt mellőzi. A törvényi mérce nélküli ügyválasztás lehetősége az indítványozók szerint sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonságot és az önkényes közhatalom-gyakorlás tilalmát, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését.

(8) A büntetőeljárási szabályok módosítása lehetővé teszi, hogy az NVVH a konkrét ügy és az érintettek ismeretében egyoldalúan saját hatáskörébe vonjon már folyamatban lévő büntetőeljárást, miközben a saját hatáskörbe vonás ellen nincs jogorvoslat, az ügyészség az ügyet nem veheti vissza, és a rendes ügyészségi felügyeleti rendszer egyes garanciái sem érvényesülnek. Ez az indítványozók szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, valamint XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével ellentétes.

(9) Az NVVHtv. 16. § (2) bekezdés b) pontja a Hivatal elnökének széles körű jogalkalmazási, büntetőeljárási, jogszabály-előkészítési és ügyészek munkájának értékelésére is kiterjedő hatáskörei ellenére nem követeli meg a jogász szakképzettséget, hanem azt több más társadalomtudományi végzettséggel egyenértékű vagylagos feltételként kezeli. Az indítványozók szerint ez nem biztosítja a Hivatal törvényes és kiszámítható működésének szükséges személyi garanciáját, és sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.

(10) Az NVVHtv. 43. § (2) bekezdés a) pontja helyszíni vizsgálat során belépési jogot biztosít a „nem lakás céljára szolgáló helyiségbe”, e fogalom törvényi meghatározása nélkül. Mivel a fogalom határa közvetlenül meghatározza a magánszféra és az otthon közhatalmi beavatkozással szembeni védelmét, a bizonytalan szabályozás sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő normavilágosságot és VI. cikk (1) bekezdését.

A fenti támadási egységeket az indítvány a következőkben ugyanezen alkotmányjogi logika szerint fejti ki részletesen; a határozott kérelmi mátrix az egyes támadott rendelkezéseket, a sértett alaptörvényi rendelkezéseket és a kért jogkövetkezményeket tételesen is összefoglalja.

Rövidített kérelmi összefoglaló

Kérelem típusa	Tartalma	Mérce	Kért jogkövetkezmény
Elsődleges kérelem	A 2026. évi XXXIV. törvény egészének alaptörvény-ellenessége és megsemmisítése a közjogi érvénytelenséget eredményező súlyos jogalkotási eljárási hiba miatt.	B) cikk (1) bekezdés, C) cikk (1) bekezdés, az érintett szervek jogállását védő alaptörvényi rendelkezések	A törvény egészének kihirdetésére visszamenőleges hatályú megsemmisítése.
Másodlagos kérelem	A határozott kérelmi mátrixban megjelölt rendelkezéscsoportok megsemmisítése.	B), C), I., XII., XIII., XV., XXIV., XXVIII. cikkek az egyes támadási egységeknél megjelöltek szerint	Részleges, elkülöníthető megsemmisítés; a kapcsolódó alkalmazási tilalom kimondása.
Ideiglenes intézkedés	Az NVVHtv. még hatályba nem lépett, az indítványban önállóan támadott büntetőeljárási rendelkezései – különösen a 285. §, a 286. §-nak a Be. 30/A–30/C. és 30/F. §-át beiktató részei, a 292. §, a 293. § (1) bekezdése, a 298. § és a 299. § – hatálybalépésének felfüggesztése.	Abtv. 61. § (2) bekezdés: az alaptörvény-ellenesség valószínűsíthetősége; súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány veszélye; az Alaptörvény vagy a jogbiztonság védelmében szükséges azonnali intézkedés.	A hatálybalépés felfüggesztése az érdemi döntésig, ha a döntés időpontjában bármely támadott rendelkezés még nem lépett hatályba.

Az indítványozók kérik továbbá, hogy az Alkotmánybíróság az elkülöníthető rendelkezéscsoportokat önálló támadási egységként bírálja el. Amennyiben egyes rendelkezések tekintetében személyes érintettség, kizárási ok, határozatképességi vagy más eljárási akadály merülne fel, az ne akadályozza a többi, önálló alkotmányossági kérelmet tartalmazó rendelkezéscsoport érdemi vizsgálatát.

Határozott kérelmi mátrix

A táblázat célja, hogy az Abtv. 52. §-ából fakadó határozott kérelem követelményének megfelelően minden támadott rendelkezéshez önálló alkotmányjogi sérelmi mag és kért jogkövetkezmény kapcsolódjon. A részletes indokolást a következő fejezetek tartalmazzák.

Sorszám	Támadott rendelkezés	Szabályozási tárgy	Sértett alaptörvényi rendelkezések	Önálló sérelmi mag és kért jogkövetkezmény
1.	NVVHtv. egésze	A törvény elfogadásának eljárása; a törvényben kijelölt szervekkel történő kötelező véleményeztetés hiánya.	B) cikk (1) bekezdés, C) cikk (1) bekezdés, az érintett szervek jogállását védő alaptörvényi szabályok	Közjogi érvénytelenség: a véleményezési jog tényleges gyakorlásának objektív kizárása. Kérelem: a törvény egészének megsemmisítése.
2.	NVVHtv. 31-33. §, 34. § (2) bekezdése, 38. § (4) bekezdése	A közvagyonvédelmi vizsgálat célja, tudomásszerzés lehetősége a vizsgálat megindításáról, a közvagyonvédelmi kockázatértékelés kérdése.	B) cikk (1) bekezdés, XXIV. cikk (1) bekezdés	A közvagyonvédelmi vizsgálat célja garanciák nélküli bizonyítékszerzés egy büntetőeljárás megalapozásához, aminek megindításáról történő tudomásszerzésről hallgat a szabályozás. Mindezt egy olyan kockázatértékelés előzi meg, amelynek nincsenek alkotmányos garanciái. Kérelem: megsemmisítés
3.	NVVHtv. 36. §, 40. § (3)-(5) bekezdése	A közvagyonvédelmi vizsgálat nem minősül közigazgatási hatósági eljárásnak, nem biztosítottak a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogok.	B) cikk (1) bekezdés, I. cikk (3) bekezdés, XXIV. cikk (1) bekezdés	Tisztességes eljáráshoz való jog hiánya. Kérelem: megsemmisítés

Sorszám	Támadott rendelkezés	Szabályozási tárgy	Sértett alaptörvényi rendelkezések	Önálló sérelmi mag és kért jogkövetkezmény
4.	NVVHtv. 36. § közigazgatási pert kizáró fordulata, 40. § (5) bekezdésének jogorvoslatot kizáró fordulata	A közvagyonvédelmi vizsgálatban hozott határozattal szemben nem lehet jogorvoslattal élni.	B) cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdés	Jogorvoslathoz való jog hiánya. Kérelem: megsemmisítés
5.	NVVHtv. 50. § (1)-(2) bekezdése, 51. § (1)-(4) bekezdése, 52. § (4)-(9) bekezdése	Közvagyonvédelmi felügyelet, mint tulajdonkorlátozás.	B) cikk (1) bekezdés, I. cikk (3) bekezdés, XII. cikk (1) bekezdés, XIII. cikk (1) bekezdés, XXIV. cikk (1) bekezdés és XXVIII. cikk (7) bekezdés	Tulajdonjog és a vállalkozás szabadságának sérelme. Kérelem: megsemmisítés
6.	NVVHtv. 3. § 1. pont d) alpontja és 2. pontja, 33. §, 34. § (1) bekezdésének kötelező vizsgálatot előíró második mondata, 39. § (1) bekezdés c) és h) pontja, (2)-(3) bekezdése; 40. § (4) bekezdés f) pontja, 47. § (1)-(6) bekezdése	Közvagyon fogalmának aránytalan meghatározása, aránytalan vizsgálati és szankcionálási kötelezettség.	B) cikk (1) bekezdés, I. cikk (3) bekezdés; XII. cikk (1) bekezdés; XIII. cikk (1) bekezdés; XV. cikk (1) bekezdés; XXIV. cikk (1) bekezdés	A kockázati és vizsgálati küszöbök hiánya, valamint a differenciálatlan és aránytalan kényszerrendszer. Kérelem: megsemmisítés
7.	NVVHtv. 40. § (8) bekezdés	Kapcsolattartási jog a közvagyonvédelmi vizsgálat során.	I. cikk (3) bekezdés, XV. cikk (2), (4) és (5) bekezdés, XXIV. cikk (1) bekezdés	Hátrányos helyzetűek, idősek, fogyatékkal élők stb. hátrányos megkülönböztetése. Kérelem: megsemmisítés
8.	NVVHtv. 54. § (2) bekezdés	NVVH saját hatáskörben dönthet a büntetőeljárás megindítása mellőzéséről akkor is, ha egyébként a saját vizsgálati eljárása alapján a saját hatáskörébe tartozó	B) cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdés	Az NVVH önkényes ügyválasztása. Kérelem: megsemmisítés

Sorszám	Támadott rendelkezés	Szabályozási tárgy	Sértett alaptörvényi rendelkezések	Önálló sérelmi mag és kért jogkövetkezmény
		bűncselekményre utaló adat merült fel.		
9.	NVVHtv. 285. §; 286. §-ával a Be.-be iktatni rendelt 30/A–30/C. § és 30/F. §; 292. §; 293. § (1) bekezdés; 298. §; 299. §	Az NVVH a büntetőügyeket magához vonhatja, ez ellen nincs jogorvoslati lehetőség.	B) cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdés	Az állam egyoldalú büntetőeljárasi fórumválasztása és a független felülvizsgálati rendszer kiüresítése. Kérelem: megsemmisítés
10.	NVVHtv. 16. § (2) bekezdés <i>b)</i> pontjának az NVVH elnökének képesítési követelményként vagylagos feltételként gazdasági, államtudományi, politikatudományi, közigazgatástudományi vagy egyéb társadalomtudományi területen szerzett felsőfokú végzettséget előíró fordulata	Az NVVH elnökének végzettségi követelményei (jogász végzettség nem feltétel, csak lehetőség).	B) cikk (1) bekezdés	Az NVVH elnökének megfelelő, hatásköréhez és felelősségéhez igazodó szakmai felkészültségéhez szükséges garanciák hiánya. Kérelem: megsemmisítés
11.	NVVHtv. 43. § (2) bekezdés <i>a)</i> pontja	Belépési jogosultság helyszíni vizsgálat során a nem lakás céljára szolgáló helyiségbe	B) cikk (1) bekezdés, VI. cikk (1) bekezdés	Helyszíni vizsgálat lefolytatását korlátozó rendelkezés bizonytalan tartalma (nem határozza meg, hogy mi tartozik a „nem lakás céljára szolgáló” helyiség fogalmi körébe, értelmezési tartományát nem jelöli ki). Kérelem: megsemmisítés

I. Az Alkotmánybíróság hatásköre, az indítványozói jogosultság és a kérelem határozottsága

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján az Alkotmánybíróság a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, a Nemzeti Vagyronvisszaszerzési és Vagyónvédelmi Hivatal elnöke vagy az alapvető jogok biztosa indítványára felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját. Az Abtv. 24. § (1) bekezdése ugyanezt az indítványozói jogosultságot rögzíti. Jelen indítványt az országgyűlési képviselők legalább egynegyede terjeszti elő, ezért az indítványozói jogosultság fennáll.

A vizsgálni kért jogszabály az NVVHtv., vagyis a 2026. évi XXXIV. törvény. Az elsődleges kérelem a törvény egészére irányul, mert az indítványozók szerint a törvény elfogadásának eljárási hibái az NVVHtv. teljes közjogi érvénytelenségét eredményezik. A másodlagos kérelmek a fenti határozott kérelmi mátrixban megjelölt, egymástól tárgyuk és sérelmi magjuk alapján elkülöníthető rendelkezéscsoportokra irányulnak.

Az indítvány megfelel az Abtv. 52. §-ában foglalt határozott kérelem követelményének. Megjelöli az Alkotmánybíróság hatáskörét, az indítványozói jogosultságot, a vizsgálandó jogszabályi rendelkezéseket, a sértett alaptörvényi rendelkezéseket, az alaptörvény-ellenesség indokait és a kért jogkövetkezményt. Az indítványozók kifejezetten kérik, hogy az Alkotmánybíróság a kérelmi mátrixban szereplő egyes támadási egységeket akkor is vizsgálja érdemben, ha a törvény egészére vonatkozó elsődleges kérelmet nem találja megalapozottnak.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a határozott kérelem hiánya nem pótolható pusztán jogszabályhely-felsorolással; az indítványozónak minden támadott rendelkezéshez értékelhető alkotmányjogi érvelést kell kapcsolnia. A jelen indítvány ennek érdekében nem csupán felsorolja a támadott rendelkezéseket, hanem azokat tárgyuk és alkotmányjogi sérelmi magjuk szerint csoportosítja, és minden csoporthoz megjelöli a sérelmezett alaptörvényi rendelkezéseket, valamint a kért jogkövetkezményt.

Az indítványozók az Abtv. 41. § (1) bekezdésének megfelelően a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérik. A közjogi érvénytelenségre és a támadott rendelkezések által létrehozott, több esetben helyrehozhatatlan közjogi következményekkel fenyegető helyzetre figyelemmel az indítványozók elsődlegesen a kihirdetésre visszamenőleges hatályú megsemmisítést kérik. Amennyiben bármely támadott rendelkezés az Alkotmánybíróság döntésekor még nem lépett hatályba, az indítványozók az Abtv. 61. § (2) bekezdése alapján kérik e rendelkezés hatálybalépésének felfüggesztését is.

II. Az NVVHtv. megalkotásának közjogi érvénytelenséget eredményező körülményei

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 19. § (1) bekezdése értelmében, ha törvény valamely állami, helyi önkormányzati vagy más szervezet számára kifejezetten jogot biztosít arra, hogy a jogállását vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezeteit véleményezhesse, a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy az érintett szerv e jogával élhessen. A Jat. 19. § (2) bekezdése a társadalmi részvételre vonatkozó szabályokra is utal. A véleményezési jog tehát nem formai udvariassági aktus, hanem a jogalkotási eljárás alkotmányos garanciális eleme, különösen akkor, ha a jogszabály

alkotmányos szervek jogállását, feladatkörét, függetlenségét vagy vezetőinek és tagjainak megbízatását érinti.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az általános egyeztetési kötelezettség elmulasztása önmagában nem minden esetben eredményezi a jogszabály alaptörvény-ellenességét. Más a helyzet azonban akkor, ha külön törvény intézményesített véleménykérési kötelezettséget ír elő, és a mulasztás súlyánál fogva a jogállamiság alkotmányos követelményét közvetlenül veszélyezteti. A 30/2000. (X. 11.) AB határozat és a 44/2012. (XII. 20.) AB határozat alapján az ilyen súlyos eljárási szabálytalanság közjogi érvénytelenséget eredményezhet. A 2/2026. (V. 12.) AB határozat pedig a bírói önigazgatási szervezet véleményezési jogának kiüresítésével összefüggésben erősítette meg, hogy a véleményezési jog tényleges gyakorlásának elvonása a támadott rendelkezések megsemmisítését alapozhatja meg; Indokolás [28]-[41].

A jelen ügyben a jogalkotó számos, törvényben biztosított véleményezési joggal rendelkező alkotmányos vagy független intézmény esetében nem tette lehetővé érdemi szakmai álláspont kialakítását. Az NVVHtv. ugyanakkor olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek közvetlenül érintik a bírósági szervezetet, a bírákat, az ügyészséget és az ügyészeket, az Alkotmánybíróságot, az Állami Számvevőszéket, a Magyar Nemzeti Bankot, az alapvető jogok biztosát, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot, illetve a Gazdasági Versenyhivatalt. E szervek véleményezési jogának tiszteletben tartása – és egyúttal annak biztosítása – nem a jogalkotó diszkrecionális döntése, hanem törvényben rögzített, alkotmányos jelentőségű eljárási garancia.

Az indítványozók indítványozzák, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság az Abtv. 57. § (2) bekezdése alapján keresse meg az érintett alkotmányos, illetve törvényben meghatározott feladat- és hatáskörrel rendelkező szerveket annak tisztázása érdekében, hogy az NVVHtv. előkészítése során kaptak-e tényleges és érdemi lehetőséget a törvényjavaslat véleményezésére.

Kérdés, hogy a véleményezési jogával sem élhetett-e többek között az Állami Számvevőszék, a Gazdasági Versenyhivatal, a Magyar Nemzeti Bank, az alapvető jogok biztosa, valamint a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság annak ellenére, hogy az NVVHtv. e szervek jogállását, feladatkörét vagy működését érintő szabályokat tartalmaz. A kötelező véleményezési lehetőség jogszabályi alapjai különösen a következők: a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény 33. § (3) bekezdése a Gazdasági Versenyhivatal tekintetében, az Állami Számvevőszékről szóló törvény 6. § (2) bekezdése, az alapvető jogok biztosáról szóló törvény 2. § (2) bekezdése, továbbá a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény 132. §-a, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény 38. § (4) bekezdés a) pontja.

Az indítványozók ezért kérik, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság az Abtv. 57. § (2) bekezdése alapján hívja fel nyilatkozattételre legalább az Állami Számvevőszéket, a Gazdasági Versenyhivatalt, a Magyar Nemzeti Bankot, illetve a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot arra nézve, hogy

- a) megkapták-e véleményezésre az NVVHtv. tervezetét vagy az annak alapjául szolgáló törvényjavaslatot,
- b) ha igen, mikor, milyen határidővel és milyen terjedelemben kaptak lehetőséget álláspontjuk kialakítására,

- c) biztosított volt-e számukra a tényleges, szakmai tartalmú véleménynyilvánítás lehetősége, valamint
- d) véleményüket a jogalkotó megismerte-e, illetve arra érdemben reagált-e.

E bizonyítási indítvány nem az indítványozók állítási terhének áthárítására irányul, hanem arra, hogy az Alkotmánybíróság a közjogi érvénytelenségi kifogás elbírálása során a jogalkotási eljárás, jogszabály-előkészítés tényleges lefolytatásának menetét, ennek körében különösen a külön törvényekben biztosított véleményezési jog érvényesülését tisztázni tudja. A véleményezési jog biztosításának megtörténte ugyanis olyan eljárási ténykérdés, amely az érintett szervek nyilatkozata és az előkészítés iratai alapján állapítható meg teljes bizonyossággal.

Az indítványozók hangsúlyozzák: a közjogi érvénytelenségi kifogás nem pusztán a Jat. vagy a társadalmi egyeztetési szabályok megsértésére hivatkozik. A sérelem alkotmányos jelentősége abból fakad, hogy az NVVHtv. olyan intézmények jogállását, feladatellátását és intézményi működését érinti, amelyek az Alaptörvényben rögzített hatalommegosztási, intézményi függetlenségi, közpénzügyi, választási, alapjogvédelmi vagy önkormányzati garanciák hordozói. E szervek törvényben biztosított véleményezési jogának mellőzése ezért nem egyszerű előkészítési szabálytalanság, hanem olyan garanciális eljárási hiányosság, amely a demokratikus jogalkotás, a jogbiztonság és az érintett alkotmányos intézmények független feladatellátásának sérelmére vezethet.

Az Alkotmánybíróságnak ezért az NVVHtv. közjogi érvényességének vizsgálata során nem csupán azt kell értékelnie, hogy a törvényjavaslatot formálisan benyújtották és az Országgyűlés elfogadta-e, hanem azt is, hogy a jogalkotási eljárás során érvényesültek-e azok a külön törvényi garanciák, amelyek az érintett alkotmányos szervek érdemi bevonását írják elő. E kérdés tisztázására az Abtv. 57. § (2) bekezdése szerinti megkeresés alkalmas és indokolt eszköz.

Mivel a véleményezési jog megsértése nem egyetlen rendelkezést, hanem az NVVHtv. egészének előkészítését érinti, az indítványozók elsődlegesen a teljes törvény megsemmisítését kérik. A törvény számos, egymástól eltérő tárgyú rendelkezése ugyanazon eljárási hiba eredménye: az érintett alkotmányos szervek ténylegesen nem gyakorolhatták véleményezési jogukat. Az eljárási hiba ezért nem orvosolható egyes rendelkezések elszigetelt értelmezésével.

Amennyiben az Alkotmánybíróság a teljes törvény megsemmisítését nem tartaná indokoltnak, az indítványozók másodlagosan kérik legalább azoknak a rendelkezéscsoportoknak a megsemmisítését, amelyek az adott véleményezési joggal rendelkező szerv jogállását, feladatkörét, személyi függetlenségét vagy mandátumstabilitását érintik. A jogkövetkezménynek ebben az esetben is a kihirdetésre visszamenőleges hatályú megsemmisítésnek kell lennie, mert a véleményezési jog elvonásával elfogadott rendelkezések alkalmazása már önmagában alkotmányellenes közjogi helyzetet hoz létre.

III. Az NVVHtv.-nyel létrehozott hatáskör-koncentráció

Az NVVHtv. szerinti közvagyonvédelmi vizsgálat célja közvagyonvédelmi intézkedés megalapozása, más szerv eljárásának kezdeményezése vagy a Hivatal hatáskörébe tartozó eljárásindítási jogkör gyakorlása [NVVHtv. 34. § (2) és (3) bekezdése]. Az NVVHtv. szerinti hatásköri szabályozás alapvető strukturális hibája és alaptörvény-ellenessége abban rejlik, hogy

egyazon közigazgatási jellegű (ám az NVVHtv. szerint hatóságának nem minősülő) szerv hatáskörében összpontosítja a klasszikus büntetőeljárás garanciáinak alól „kiszervezett” előzetes adatgyűjtést és a büntetőeljárás megindításáról szóló döntést. Jogállamban önálló eljárásnak nem lehet kizárólagos és legitim célja egy másik, jelen esetben szigorúbb, büntetőjogi felelősség vizsgálatára irányuló eljárás előkészítése úgy, hogy közben az érintettet megfosztják a tisztességes eljárás minimális garanciáitól is.

A hatályos büntetőeljárás törvény ismeri és körütekintően szabályozza azt az eljárásrendet, amely a bűncselekmény gyanújának megállapítására vagy annak kizárására szolgál: ez az előkészítő eljárás. Ezzel szemben az NVVHtv. szerinti közvagyonvédelmi vizsgálat a „gyanú gyanúját megelőző szakasz” bevezetésével egy olyan szubjektív, kontroll nélküli, még közigazgatási hatósági eljárásnak sem minősülő eljárási szakaszt hoz létre, amelynek nincsen valós, a címzetteket ténylegesen orientáló objektív szempontrendszere, önkényes és szubjektív megítélésen, kiválasztáson alapul.

A legsúlyosabb alkotmányos aggályt az a – fegyveregyenlőséget és a tisztességes eljárás elvét sértő – hatáskör-koncentráció veti fel, hogy miközben az NVVH egyfelől egy külső kontroll nélküli eljárásban bizonyítékok beszerzésére jogosult, addig ugyanez a szerv – ha a saját maga által végzett vizsgálat alapján úgy ítéli meg – közvetlenül büntetőeljárást rendel el és folytat le saját hatáskörben. Az érintett gazdasági szereplő vagy magánszemély teljesen kiszolgáltatott: noha a közvagyonvédelmi kockázatértékelés módszertana megismerhető [közvetítési kötelezettség – NVVHtv. 32. § (2) bekezdése], addig az NVVH döntés-előkészítő elemzései, egyedi ügykiválasztási megállapításai nem nyilvánosak, ellene jogorvoslással élni nem lehet, az abban foglalt állításokat az érintett meg sem ismerheti.

Ez alapjaiban tér el a Szuverenitásvédelmi Hivatal kapcsán hozott 20/2024. (XI. 28.) AB határozat mércéjétől. Míg ott a bíróság azért nem látott alapjog-korlátozást, mert a Szuverenitásvédelmi Hivatal nem rendelkezett kényszerítő erővel, addig az NVVH esetében az együttműködési kötelezettséggel járó vizsgálati cselekményről a Hivatal egyedi határozatot hoz. Ha az érintett ennek nem tesz eleget, vele szemben rendkívül jelentős összegű bírság kiszabására kerül sor. Ez a hatalom/hatáskör-koncentráció áttöri a közigazgatási ellenőrzés és a büntető igazságszolgáltatás közötti alkotmányos határvonalat. Vélt jogsértések, azok gyanújának gyanúja ellen nem lehet a jogállamiságot sértő módon felvenni a küzdelmet.

A hatáskör-koncentráció közvetlen és elkerülhetetlen következménye, hogy az érintetteket megfosztja a büntetőeljárás jog legalapvetőbb, alkotmányos garanciáitól. Az NVVHtv. által bevezetett „eljárásrend” alapjaiban megy szembe a Be. egyik legfontosabb vívmányával, azzal a jogalkotói céllal, hogy a büntetőeljárást megelőző, de bűncselekmény felderítését szolgáló szakaszok, eszközök, eljárások egyetlen, koherens és átlátható rendszerben legyenek kezelve. Az előkészítő eljárás bevezetése biztosította, hogy amint bűncselekmény gyanújára utaló adat felmerül, az eljárás – a jogbiztonság biztosítása és az önkény tilalma érdekében – kizárólag a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) szigorú keretei között, annak garanciái mellett folyhasson. A jogalkotó az NVVHtv.-nyel újra „szürkezónába”, a büntetőeljárás keretein kívülre szervezi ki a bizonyítékok felderítését. Az NVVH külső kontroll nélkül, a saját belső szabályai szerinti előkészítő tevékenység alapján hozhat az érintett jogi helyzetét, alkotmányos jogait közvetlenül érintő, kényszerítő erejű döntéseket.

A közvagyonnal való visszaélés elleni küzdelem nem vezethet oda, hogy az állam maga bontsa le a jogállami garanciákat. A „szabályozási szűrkezóna” visszahozatala ráadásul nem zárja ki annak lehetőségét sem, hogy az NVVH ellenérdekeltté váljon a büntetőeljárás megindításában, és büntetőeljárás elrendelése helyett éljen annak lehetőségével, hogy még a büntetőeljárás elrendelése előtt begyűjtsön minden lehetséges adatot.

Az NVVHtv. elviékben rendelkezik ugyan kifejezetten az önvádra kötelezés tilalmáról, azonban ez a garancia csupán látszatkorlát: a súlyos bírságok és az önvádra kötelezés tilalma között alkotmányos összeütközés van. Az NVVH közvagyonvédelmi vizsgálata során az érintett természetes és jogi személyeket együttműködési kötelezettség terheli. Az NVVH egyedi határozatban kötelezheti az érintettet adatszolgáltatásra, iratok és elektronikus adatállományok átadására, valamint nyilatkozattételre és a helyszíni vizsgálat tűrésére, az együttműködési kötelezettség szándékos megszegése esetére természetes személy esetén ötvenmillió forintig, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetén ötmilliárd forintig terjedő pénzbírság kilátásba helyezése aránytalan egzisztenciális nyomást gyakorol az érintettre.

Az e fejezetben bemutatott hatáskör-koncentráció az indítvány következő fejezeteiben részletesen kifejtett, egymástól elkülöníthető alaptörvény-ellenességi okok közös szerkezeti háttere. A további fejezetek a határozott kérelmi mátrixban meghatározott sorrendben vizsgálják az egyes támadási egységeket és az azokhoz kapcsolódó alaptörvényi sérelmeket.

IV. Közvagyonvédelmi vizsgálat megindíthatóságának alkotmányos kérdése

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint *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.* Az Alaptörvény 42. cikk (1) bekezdése rendelkezik arról is, hogy a *közvagyon védelme, valamint a jogellenesen kezelt vagy felhasznált közvagyon felkutatásának és visszaszerzésének elősegítése érdekében Nemzeti Vagyonvisszaszerzési és Vagyonvédelmi Hivatal működik.* Ugyanakkor az Alaptörvény 42. cikke sem rendelkezik úgy, hogy a Nemzeti Vagyonvisszaszerzési és Vagyonvédelmi Hivatalnak az eljárásai során ne kellene figyelemmel lennie az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésére és valamely eljárását kivonhatná ezen alkotmányos szabályok alól.

1. Az NVVHtv. 34. § (2) bekezdése szerint a közvagyonvédelmi vizsgálat célja közvagyonvédelmi intézkedés megalapozása. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése alapján közvagyonvédelmi intézkedés

- a) a közvagyonvédelmi felügyelet alá vonás iránti hatósági eljárás megindítása,
- b) a Hivatal hatáskörébe tartozó eljárásindítási jogkör gyakorlása,
- c) más szerv eljárásának kezdeményezése.

A közvagyonvédelmi vizsgálat idézett célja tehát nem más, mint hogy az alapján egy másik eljárás induljon, mintegy előkészítse azt. Ez a „más eljárás” az NVVH esetében nem lehet más az NVVHtv. alapján, mint büntetőeljárás. Ráadásul ez az NVVH esetében azt is jelenti, hogy egy, még hatósági eljárásnak sem minősülő, elenyésző garanciákkal körülbástyázott eljárásban olyan bizonyítékok beszerzésére kerül sor, amelyek alapján aztán ugyanez a szerv – ha úgy ítéli meg – büntetőeljárást rendel el.

2. Jogállamban egyetlen önálló eljárásnak sem lehet célja egy másik eljárás előkészítése. Abban az esetben, ha bűncselekmény (egyszerű) gyanújára utaló adat merül fel, annak megállapítására vagy kizárására a Be. szerint előkészítő eljárást kell indítani. Ettől a pillanattól kezdve eljárás (bizonyítás, eszközalkalmazás stb.) kizárólag a Be. keretei között folyhat. Ebben az esetben az előkészítő eljárás biztosítja annak lehetőségét, hogy a nyomozás elrendelését megelőzően, de már a büntetőeljárás keretein belül a bűncselekmények gyanújának megállapítása vagy kizárása érdekében, rövid határidőn belül egyfajta előzetes felderítés legyen alkalmazható. Ezen eljárás során csak olyan leplezett vagy nyílt eszközök alkalmazására van lehetőség, amelyek a bűncselekmény gyanúját még nem feltételezik és amelyeket a Be. biztosít. Mivel ez a szakasz is szerves része a büntetőeljárásnak, így itt nincs akadálya annak, sőt, éppen az a célja, hogy az arra jogosult a nyomozás elrendeléséről szóló döntés meghozatalához szükséges információkat összegyűjtse. Az NVVHtv. szerinti közvagyonvédelmi vizsgálat ehhez képest a gyanú gyanúját megelőző szakasz lenne, amely a szubjektív megítélésnek beláthatatlan teret enged.

Az NVVHtv. szerinti közvagyonvédelmi vizsgálat bevezetése a jogállamiságot áldozza fel a szabályozástól remélt hatékonyság oltárán, holott *„a jogsértések ellen nem lehet jogsértő módon felvenni a küzdelmet, az esetleges eredménytelenség következményeit pedig az államnak magának kell viselnie, mert a történelmi tapasztalatok szerint ez kevesebb kárt okoz a közösségnek, mintha maga az állam kezdene el bűnöző módjára cselekedni”*¹.

Az NVVHtv. szerinti közvagyonvédelmi vizsgálat – legalábbis annak hivatkozott célját alapul véve – nem más, mint egy előrehozott, a büntetőeljárás garanciák alól „kiszervezett” előzetes bizonyítás, melynek során mindenféle külső kontroll nélkül az NVVH maga dönti el, hogy elrendel-e és ha igen, mikor, büntetőeljárást. Hasonlóképpen nem fogadható el a vizsgálat vonatkozásában alkotmányos eljárási célként a más eljárás kezdeményezése vagy a felügyelet elrendelése.

Fontos alkotmányossági garanciát jelent – egyúttal a tisztességes eljáráshoz való joghoz és a fegyveregyenlőséghez tartozó lényeges elem –, hogy az érintett a megindult közvagyonvédelmi vizsgálatról tudomást szerez-e. Az NVVHtv. 38. § (4) bekezdése – a vizsgálat határidejének meghosszabbítása körében – úgy rendelkezik, hogy ha az együttműködésre köteles személyt vagy szervezetet a közvagyonvédelmi vizsgálat megindításáról értesítették, a vizsgálati határidő meghosszabbításáról is tájékoztatni kell, kivéve, ha a tájékoztatás a közvagyonvédelmi vizsgálat eredményességét veszélyeztetné. Ehhez képest az NVVHtv. semmiféle rendelkezést nem tartalmaz a vizsgálat megindításáról történő értesítés kapcsán, így a meghosszabbításról való tájékoztatás is üres halmaz.

3. Már a közvagyonvédelmi vizsgálat megindításának az alapja is alkotmányosan megkérdőjelezhető. Az NVVH a közvagyonvédelmi kockázatértékelés eredményeként feltárt körülmények alapján hivatalból közvagyonvédelmi vizsgálatot folytat. A 33. § szerinti esetben az NVVH köteles közvagyonvédelmi vizsgálatot lefolytatni. Az NVVH közvagyonvédelmi vizsgálatot bejelentés, panasz vagy más szerv jelzése alapján is lefolytathat. Vagyis egyetlen objektív feltételt sem határoz meg az NVVHtv., amely érdemi indokot adna a közvagyonvédelmi vizsgálat lefolytatására. A közvagyonvédelmi kockázatértékelés az NVVH belső eljárása, amelybe még az együttműködésre kötelezettet sem kell bevonni, sőt még adatokat, információkat sem kell tőle igényelni. Mindössze az NVVH belső módszerei,

¹ FINSZTER Géza: Rendvédelemről szóló alkotmánybírósági határozatok elemzése. In: VIRÁG György (szerk.): Kriminológiai Tanulmányok. Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 2007, 12

feltételezései, jóslatai, esetleges külső ingerek vagy információk alapján történhet találmányra az érintett gazdasági szereplő vagy magánszemély kiválasztása és ennek alapján egy kockázatértékelési dokumentum elkészítése, majd ennek alapján a közvagyonvédelmi vizsgálat megindítása.

4. Jogállamban egy eljárás megindítása nem alapulhat szubjektív megérzéseken vagy feltételezéseken. Bármely eljárás indítását – legyen az hatósági eljárás vagy büntetőeljárás – konkrét, rendelkezésre álló tényeknek és adatoknak kell alátámasztaniuk. A jogállamiság elvéből [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] következik a jogbiztonság és az önkény tilalma. Az AB több határozatában kimondta, hogy valamely eljárással együtt járó jogkorlátozások csak akkor alkotmányosak, ha az eljárás elrendelését objektíve megalapozott adatok támogatják. Az Alkotmánybíróság normavilágossági gyakorlata alapján a jogalkotó nem határozhatja meg a közhatalmi döntés kereteit olyan tágan, hogy a jogalkalmazó lényegében saját belátása szerint dönthessen az eljárás megindításáról és az érintett személyek kiválasztásáról. A 31/2015. (XI. 18.) AB határozat szerint az önkényes jogalkalmazás lehetőségét nyitja meg, ha a döntés jogszabályi keretei hiányoznak, vagy azok túlzottan tágak. [Indokolás [61]–[62]]

Különös összefüggés mutatható ki a nemrégiben megszüntetett Szuverenitásvédelmi Hivatallal, amelynek elemzéseit a 20/2024. (XI. 28.) AB határozatban vizsgálta az Alkotmánybíróság. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Szuverenitásvédelmi Hivatal nem hatóság, nem hoz jogilag kötelező döntést: Az AB rögzítette, hogy a Szuverenitásvédelmi Hivatal közigazgatási hatóságnak nem minősülő szerv. Nem rendelkezik közvetlen szankcionálási lehetőséggel, döntései nem bírnak közvetlen jogi kényszererővel, így elemzései és vizsgálati jelentései jogilag nem minősülnek hatósági határozatnak. Mivel a Szuverenitásvédelmi Hivatal eljárása és az általa kibocsátott jelentések nem eredményeznek jogi kötelezettséget vagy szankciót, az AB álláspontja szerint az elemzéseire és vizsgálataira a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXIV. cikk) védelmi köre formálisan nem terjed ki. Az Alkotmánybíróság elismerte, hogy a Szuverenitásvédelmi Hivatal jelentései nyilvánosak, ám úgy értékelte, hogy a nyilvánosságra hozatal önmagában nem alkotmányellenes jogkorlátozás, hanem a társadalmi és politikai vita része. Az Alkotmánybíróság szerint a vizsgált szervezeteknek biztosított észrevételezési jog a Szuverenitásvédelmi Hivatal jelentései kapcsán elegendő garanciát jelent.

Ezzel szemben:

- az NVVH által készített közvagyonvédelmi kockázatértékelés alapján közvagyonvédelmi vizsgálatot indíthat, amely büntetőeljárás alapja lehet,
- az NVVH által végzett kockázatértékelés nem nyilvános (csak annak módszertana), az érintett nem is tud arról, hogy az NVVH kockázatértékelés alá vonta,
- az érintettet semmilyen jogi garancia nem védi az értékelésben foglalt állításokkal szemben, nem ismerheti meg, nem észrevételezheti, nem vehet részt a kockázatértékelés elkészítésében és nem élhet jogorvoslattal az értékelés megállapításaival szemben.

5. Mindezek alapján az indítványozók kérik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és XXIV. cikk (1) bekezdésével ellentétes NVVHtv. 31-33. §-ainak, 34. § (2) bekezdésének és 38. § (4) bekezdésének megsemmisítését.

V. A közvagyonvédelmi vizsgálat – a tisztességes hatósági eljáráshoz való alkotmányos jog kiüresítése

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint „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.”

Ezzel szemben az NVVHtv. 36. §-a szerint a közvagyonvédelmi vizsgálat – a 47. § szerinti bírság kiszabását ide nem értve – nem minősül közigazgatási hatósági eljárásnak, a közvagyonvédelmi vizsgálati tevékenységgel kapcsolatban – a 47. § szerinti bírság kiszabása kivételével – közigazgatási pernek nincs helye. Az NVVHtv. 40. § (5) bekezdése pedig azzal folytatja a szabályozást, hogy az együttműködési kötelezettséggel járó vizsgálati cselekményről határozatot hoz, amely nem minősül érdemi döntésnek vagy hatósági határozatnak, ellene jogorvoslattal élni nem lehet.

A jogalkotó jogosult sajátos, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvénytől (a továbbiakban: Ákr.) részben eltérő ellenőrzési vagy vizsgálati eljárásokat kialakítani. Ugyanakkor arra a jogalkotó sem jogosult, hogy pusztán elnevezéssel döntsön arról, hogy valamely közhatalmi tevékenység kívül esik-e az Alaptörvény XXIV. cikkének védelmi körén.

A közvagyonvédelmi vizsgálatról az NVVHtv. 9. alcíme rendelkezik (34-49. §-ok). A közvagyonvédelmi vizsgálat során a Nemzeti Vagyonvisszaszerzési és Vagyonvédelmi Hivatal (a továbbiakban: NVVH) hivatalból jár el, célja – ahogyan arról az előzőekben már részletesen kifejtettük – további intézkedések, eljárások megalapozása. A vizsgálat keretében az NVVH természetes és jogi személyeket együttműködésre kötelezhet, adatot, iratot és információt kérhet, iratokba és elektronikus adatállományokba betekinthez, azokról másolatot készíthet, helyszíni vizsgálatot tarthat, elektronikus adatállományról mentést készíthet, nyilatkozattételre és helyszíni vizsgálat tűrésére kötelezhet. Az NVVH az együttműködési kötelezettséget egyedi „határozatban” állapítja meg, e határozat tartalmára, a döntés indokolására és közlésére az NVVHtv. az Ákr. szabályait rendeli alkalmazni, a kötelezettség szándékos megszegése esetén természetes személlyel szemben ötvenmillió, szervezettel szemben ötmilliárd forintig terjedő, ismételten kiszabható bírság alkalmazható azzal, hogy a bírság kiszabása nem mentesít az eredeti együttműködési kötelezettség teljesítése alól.

Mindezek alapján az együttműködési kötelezettség az érintett jogi helyzetét közvetlenül megváltoztatja: számára konkrét adatszolgáltatási, nyilatkozattételi vagy tűrés kötelezettséget – ideértve a helyszíni vizsgálatot is – keletkeztet, amely állami kényszerrel kikényszeríthető. Minderről az NVVH határozatot hoz, amelyet az együttműködésre kötelezett tűrni és végrehajtani köteles, anélkül hogy bármilyen tekintetben vitathatná vagy jogorvoslattal élhetne a határozatban foglaltakkal szemben. A törvényi konstrukció belső ellentmondása különösen erős azzal, hogy a határozatra az Ákr. határozatokra vonatkozó indokolási és közlési szabályait rendeli alkalmazni, közvetlen együttműködési kötelezettséget és ismételt bírságolási lehetőséget kapcsol hozzá, majd deklarálja, hogy az mégsem hatósági határozat.

Amennyiben az együttműködésére kötelezett nem működik együtt, akkor vele szemben bírság kiszabására kerül sor, amelyre a közigazgatási hatósági eljárás szabályait rendeli alkalmazni az NVVHtv. 47. § (7) bekezdése. Ugyanakkor az együttműködési kötelezettséget nem a bírsághatározat, hanem már a 40. § (5) bekezdése szerinti határozat keletkezteti, továbbá a kötelezettséget akkor is teljesíteni kell, ha bírság kiszabására nem kerül sor. Különösen feltűnő, hogy a 47. § (2) bekezdése maga is abból indul ki, hogy bírság kiszabására akkor kerülhet sor,

ha az alapul fekvő felhívás jogszerűsége, szükségessége és arányossága megfelelő, azaz ezek megléte vagy hiánya önállóan értékelhető jogkérdés.

Kiemelten fontos rendelkezése az Alaptörvénynek a B) cikk (1) bekezdése, amely szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Ebből a jogállamisági klauzulából vezeti le az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elvét. A jogbiztonság az Alkotmánybíróság értelmezése szerint megköveteli, hogy a jogszabályok világosak és egyértelműek, valamint hatásukat tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Mindennek korlátozását az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szűk körben megengedi, amely szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Ugyanakkor az NVVHtv. szabályozása esetében nem azonosítható, hogy melyik lenne az az alapvető jog, amelynek érvényesülése vagy alkotmányos érték, amelynek védelme az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből következő tisztességes hatósági ügyintézéshez való jog korlátozását indokolná. Ugyanis azzal, hogy az NVVHtv. 36. §-a és 40. § (5) bekezdései kifejezetten kizárják a közvagyonvédelmi vizsgálat és az együttműködési kötelezettséggel járó vizsgálati cselekményről hozott határozat esetében a közigazgatási hatósági eljárás szabályait, ezzel az együttműködésre kötelezett tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát sértik, alkotmányos indok nélkül korlátozzák.

Az Alkotmánybíróság több eljárásában vizsgálta a tisztességes eljáráshoz való jog kérdését. A földbizottságok működésével összefüggő 17/2015. (VI. 5.) AB határozatban rámutatott arra, hogy valamely döntés hatósági, illetve alkotmányjogi értelemben érdemi jellegű-e, a konkrét szabályozási környezet, továbbá a döntés tárgya és a személyekre gyakorolt hatása alapján kell megítélni. Az aktus érdemi jellege nem az eljárás végén elfoglalt formális helyzetétől függ: közbenső döntés is lehet olyan joghatású, amely meghatározza az érintett jogi helyzetét. [17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [84]–[85], [98]].

Fordított logikával kell következtetünk az NVVH által meghozott, együttműködési kötelezettségről szóló határozatra, ha megvizsgáljuk a 32/2019. (XI. 15.) AB határozatot. A határozat szerint „Az ÁSZ által az ellenőrzések eredményeként elfogadott jelentések, fizetési felszólítások, tájékoztatások hatósági döntésnek, közigazgatási cselekménynek, közigazgatási tevékenységnek sem tekinthetők, ekként a Kp. 4. §-a értelmében közigazgatási jogvita tárgyát sem képezhetik, ily módon esetükben nem volt alkalmazható a Kp. 39. § (1) bekezdése sem. Tekintettel arra, hogy az ÁSZ ellenőrzései minden esetben jelentés elfogadásával zárulnak, amely jelentés közvetlenül nem eredményezi az ellenőrzött szerv szankcionálását, mivel az ÁSZ közvetlenül nem jogosult jogkövetkezmények alkalmazására, hiszen a jelentéseiben szereplő ellenőrzési megállapításai vonatkozásában kizárólag arra jogosult, hogy büncselekmény, vagy egyéb jogsértés gyanújára utaló megállapításait az arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósággal közölje, ezért az ÁSZ jelentései nem tekinthetők hatósági jogkörben elfogadott döntésnek vagy bírósági eljárásban hozott határozatnak.” Vagyis az NVVH határozata tekintetében jelentősége a közvetlen joghatásnak és a saját hatáskörben alkalmazható szankciónak van, amelyek ennek hatósági jellegét bizonyítják.

Az NVVH ugyanis nemcsak egyszerű jelentéseket fogad el, hanem határozatot hoz az együttműködési kötelezettségről, abban konkrét kötelezettségeket határoz meg a kötelezettnek és nem teljesítés esetén komoly bírságolásra kerül sor. [32/2019. (XI. 15.) AB határozat,

Indokolás [52]] Itt kell megjegyezni azt is, hogy az NVVHtv. a bírságot a közvagyonvédelmi vizsgálat során az együttműködési kötelezettség megszegése esetére úgy helyezi kilátásba, hogy azt az NVVH az NVVHtv. 47. § (7) bekezdése alapján közigazgatási hatósági eljárásban szabja ki, vagyis egy nem közigazgatási hatósági eljárásba közigazgatási hatósági eljárásban alkalmazható eljárási bírságot vezet be. Mivel a bírság nem közigazgatási szabályszegéshez, hanem eljárási szabályszegéshez kapcsolódik, így az az Ákr. alkalmazásában fogalmilag csak eljárási bírság lehet és nem közigazgatási (anyagi jogi) szankció, ebben az esetben azonban az Ákr. 77. §-ába ütközik, amelytől az Ákr. 8. § (2) bekezdése nem enged eltérést, így az NVVHtv. – Ákr. eljárási bírságra vonatkozó szabályaitól eltérő – rendelkezései az Ákr.-be ütközés okán a jogrendszer koherenciáját megbontják, az ellentmondás jogértelmezéssel nem oldható fel, amely sérti a jogbiztonságot.

Az Alkotmánybíróság a 20/2024. (XI. 28.) AB határozatban a Szuverenitásvédelmi Hivatal szabályozása kapcsán – a vonatkozó törvény kifejezett minősítése ellenére – tartalmilag is megvizsgálta, hogy a Szuverenitásvédelmi Hivatal eljárása alkotmányjogi értelemben hatósági eljárás-e. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint, mivel a Szuverenitásvédelmi Hivatal nem alkalmazhatott közvetlen szankciót, a Hivatal jelentése nem rendelkezett jogi kényszerítőerővel, az együttműködés elmulasztását nem követte a Hivatal által alkalmazható szankció, az eljárás a vizsgált személy jogi helyzetét nem változtatta meg, ezért az Alkotmánybíróság nem tekintette az eljárást hatósági eljárásnak. Az NVVHtv. konstrukciója e mérce valamennyi meghatározó elemével ellentétes: itt közvetlen kötelezés, közvetlen szankció és kikényszeríthető joghatás áll fenn. [20/2024. (XI. 28.) AB határozat, Indokolás [70]–[82], [87]–[89]].

Mindezek alapján az NVVH közvagyonvédelmi vizsgálatának megítélése tekintetében elsősorban az eljárás tényleges funkcióját, joghatását és kikényszeríthetőségét szükséges megvizsgálni. A közvagyonvédelmi vizsgálat során az eljárásnak legalább a kötelező és szankcionálható vizsgálati cselekmények tekintetében meg kell felelnie az Alaptörvény XXIV. cikkéből fakadó tisztességes hatósági ügyintézés alkotmányos minimumának.

Tekintettel arra, hogy a közvagyonvédelmi vizsgálat NVVHtv. szerinti szabályozása nem felel meg a tisztességes hatósági eljárásra vonatkozó alkotmányos követelményeknek, így az indítványozók kérik az Alkotmánybíróságot, hogy az érintett rendelkezések alaptörvényellenességét önállóan is állapítsa meg. E rendelkezések megsemmisítése akkor is indokolt, ha az Alkotmánybíróság az NVVHtv. egészének közjogi érvénytelenségét nem állapítaná meg.

VI. Közvagyonvédelmi vizsgálat – jogorvoslati jog kizárása

1. Szintén az NVVHtv. szerinti közvagyonvédelmi vizsgálatra vonatkozó szabályokat érinti, hogy az eljárás jelentős részében kizárt a jogorvoslat. Az NVVHtv. 36. §-a szerint *a közvagyonvédelmi vizsgálat – a 47. § szerinti bírság kiszabását ide nem értve – nem minősül közigazgatási hatósági eljárásnak, a közvagyonvédelmi vizsgálati tevékenységgel kapcsolatban – a 47. § szerinti bírság kiszabása kivételével – közigazgatási pernek nincs helye.* Az NVVHtv. 40. § (5) bekezdése pedig kimondja, hogy *a Hivatal az együttműködési kötelezettséggel járó vizsgálati cselekményről határozatot hoz, amely nem minősül érdemi döntésnek vagy hatósági határozatnak, ellene jogorvoslattal élni nem lehet.* Ezzel szemben az NVVHtv. 47. § (7) bekezdése az együttműködési kötelezettséget megszegővel szembeni bírság kiszabását közigazgatási hatósági eljárásra utalja, ami egyben jogorvoslati lehetőséget is jelent a bírsággal – és kizárólag a bírsággal – szemben.

2. Az előző fejezetben az Alaptörvény jogállamiságra és jogbiztonságra vonatkozó érvelése természetesen a jogorvoslat hiányára is igaz. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése a hatékony bírói jogvédelem keretében rendelkezik arról, hogy *mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.* A XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint *mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.*

Ezzel szemben az NVVH által közvagyonvédelmi vizsgálat alá vont személy/szervezet kizárólag akkor élhet jogorvoslati jogával, ha nem működik együtt az NVVH-val az eljárásban és ezért vele szemben az NVVH bírságot szab ki. Nem tekinthető valódi és hatékony jogorvoslatnak az, ha az érintett csak úgy érheti el a kötelezés bírói vizsgálatát, hogy előbb megszegi azt, rendkívül magas bírságot kockáztatva ezzel. Ha viszont teljesít, az adat átadása, az elektronikus állomány lemásolása vagy a helyszíni vizsgálat megtörténte utólag már nem tehető meg nem történtté és nem is élhet semmilyen panasz, kifogás vagy más jogorvoslat jogával. Az NVVHtv. 47. § (6) bekezdése továbbá kifejezetten rendelkezik arról, hogy a bírság kiszabása nem mentesít az együttműködési kötelezettség teljesítése alól.

Az Alkotmánybíróság a 14/2018. (IX. 27.) AB határozatban kimondta: „A 22/2013. (VII. 19.) AB határozatban foglaltak szerint a jogorvoslathoz való jog azt kívánja meg, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni. Az Alaptörvény megköveteli, hogy a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékony legyen, vagyis ténylegesen érvényesüljön és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására.” Ugyanígy hivatkozni szükséges a 22/2013. (VII. 19.) AB határozatra, amely szerint „Az Alkotmánybíróság állandósult gyakorlata értelmében a jogorvoslathoz fűződő jog azt kívánja meg, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni. Az Alaptörvény megköveteli, hogy a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékony legyen, vagyis ténylegesen érvényesüljön és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására. A jogorvoslat jogának hatékony érvényesülését számos tényező befolyásolhatja, így többek között a felülbírálati lehetőség terjedelme, a jogorvoslat elintézésére meghatározott határidő, vagy a sérelmezett határozat kézbesítésének szabályai és megismerhetőségének tényleges lehetősége.”

Az Alkotmánybíróság 35/2013. (XI. 22.) AB határozata szerint a döntés érdemi jellegét nem az elnevezése, hanem az érintett helyzetére gyakorolt hatása határozza meg. „Az Alkotmánybíróság szerint a jogorvoslat biztosításának követelménye az érdemi határozatokra vonatkozik. Annak vizsgálata során, hogy mely döntés minősül ilyennek, a döntés személyre gyakorolt hatása és a tárgya meghatározó, vagyis az, hogy a döntés lényegesen befolyásolta-e az érintett helyzetét, jogait.”

Kiemelten erős nemzetközi párhuzam az Európai Unió Bíróságának C-245/19. és C-246/19. számú egyesített ügyekben hozott ítélete. Az Európai Unió Bírósága kifejezetten kimondta,

hogy az adatszolgáltatásra kötelezett személytől nem követelhető meg, hogy a bírói felülvizsgálat eléréséhez előbb megszegje a kötelezettséget és szankciót kockáztasson.

Mindez azt jelenti, hogy az NVVH határozataival szemben érdemi jogorvoslatot szükséges biztosítani, nem elegendő azokat kizárólag a bírságot kiszabó döntésekre korlátozni.

3. Tekintettel arra, hogy az indítványozók álláspontja szerint az NVVHtv. 36. §-a és 40. § (5) bekezdései nem felelnek meg az Alaptörvény hatékony bírói jogvédelemre vonatkozó XXVIII. cikk (1) bekezdése és a jogorvoslathoz való jogra vonatkozó XXVIII. cikk (7) bekezdése követelményeinek, így az indítványozók kérik az NVVHtv. jelzett rendelkezéseinek a megsemmisítését.

VII. A közvagyonvédelmi felügyelet, mint tulajdonjog-korlátozás

Az NVVHtv. 10. alcíme rendelkezik a közvagyonvédelmi felügyeletről, amelynek keretében az NVVH – a közvagyon védelme és megőrzése érdekében – átveheti egyes gazdálkodó szervezetek és kapcsolt vállalkozásaik felett a rendelkezési és irányítási jogköröket. Közvagyonvédelmi felügyeletnek akkor van helye, ha a közvagyonvédelmi vizsgálat során rendelkezésre álló adatok, tények és körülmények alapján megalapozottan feltehető, hogy a büntetőeljárás megindításának és a gazdálkodó szervezettel szemben vagyont érintő kényszerintézkedés elrendelésének lehet helye, a büntetőeljárás megindításához vagy vagyoni kényszerintézkedés elrendeléséhez további adatok és tények tisztázása szükséges, és a gazdálkodó szervezet által megszerzett, illetve a rendelkezése alatt álló közvagyon védelme más módon nem biztosítható. A közvagyonvédelmi felügyelet elrendelése hatósági határozattal történik, ez ellen bírósági jogorvoslat igénybe vehető.

1. Már a közvagyonvédelmi felügyelet elrendelése is bizonytalan fogalmak és helyzetek alapján történik, akkor, ha a büntetőeljárás megindításának és a gazdálkodó szervezettel szemben vagyont érintő kényszerintézkedés elrendelésének lehet helye. Azaz nem igényli büntetőeljárás tényleges megindítását, vagyon elleni kényszerintézkedés elrendelését, vagy ezekről szóló hatósági/ügyészségi/bírói döntést. Mindez felveti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmét. Ebből a jogállamisági klauzulából vezeti le az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elvét. A jogbiztonság az Alkotmánybíróság értelmezése szerint megköveteli, hogy a jogszabályok világosak és egyértelműek legyenek, hatásuk kiszámítható és előrelátható legyen a norma címzettje számára.

2. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti szükségesség-arányosság formula szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. A közvagyonvédelmi felügyeleti intézkedéssel az NVVH átveheti a gazdálkodó szervezet, sőt további kapcsolt vállalkozásai tekintetében az irányítási és a rendelkezési jogokat, mindezzel sértve az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése szerinti vállalkozáshoz való jogot, valamint a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jogot. Ugyanakkor kérdéses, hogy mindez az alapjog-sérelem arányos-e az elérni kívánt jogalkotó céllal. A jogalkotó legitim célkitűzése – a közvagyon megőrzése és a jogellenes vagyonkimentés megelőzése – alkotmányosan elfogadható. Az alkalmazott eszközök ugyanakkor túlmennek a szükségességen és arányosságon és aránytalan mértékben korlátozhatják a tulajdoni és a vállalkozási viszonyokat.

Az NVVHtv. következő intézkedései vélhetően már aránytalanul korlátozzák a tulajdonos rendelkezési jogosultságát:

- a közvagyonvédelmi felügyelet elrendelésére konkrét büntetőeljárás vagy vagyoni kényszerintézkedés előtt sor kerülhet, ha ezeknek „helye lehet” [51. § (1) bekezdés a) pontja],
- a törvény ugyan általános feltételként előírja, hogy a közvagyon védelme más módon ne legyen biztosítható, és a felügyelő csak szükséges és arányos intézkedést tehet, azonban nem határozza meg azokat a konkrét mérlegelési szempontokat és fokozatokat, amelyek alapján eldönthető, mikor válik elengedhetetlenné a tulajdonosi döntéshozatal részleges vagy teljes átvétele,
- a gazdálkodó szervezet mellett kapcsolt vállalkozásai is felügyelet alá vonhatóak [50. § (1) bekezdés],
- nincs meghatározva a közvagyonvédelmi felügyelet végső határideje,
- a hathavi felülvizsgálat mellett hosszú ideig vagy örökre fennmaradhat a teljes felügyeleti kontroll, miközben a felülvizsgálatot maga az NVVH végzi saját hatáskörben [51. § (4) bekezdés],
- az NVVH szabadon határozza meg, mely tulajdonosi és irányítási jogokat vesz át [52. § (4) bekezdés]
- a felügyelet elrendelésének nyilvános közzététele már önmagában súlyos finanszírozási és reputációs hatással járhat [50. § (2) bekezdés].

Ráadásul az NVVHtv. 51. § (1) bekezdés a) pontja kifejezetten utal a felügyelet elrendelésének feltételei között arra, hogy büntetőeljárásnak vagy vagyoni kényszerintézkedésnek lehet helye. Ez pedig azt jelenti, hogy bűncselekmény (egyszerű) gyanúja merül fel, márpedig ebben az esetben a Be. szerinti előkészítő eljárás megindításának van helye és nem közvagyonvédelmi vizsgálatnak. Az NVVHtv. egyébként nem is rendezi, hogy mi történik a közvagyonvédelmi vizsgálatnál, ha büntetőeljárás elrendelésére kerül sor. Még súlyosabb kérdéseket vet fel az NVVHtv. 51. § (1) bekezdés b) pontja, amely – ugyancsak a felügyelet elrendelésének feltételei között – nevesíti azt az esetet, ha az a) pontban meghatározott döntéshez további adatok és tények tisztázása szükséges. Ezek tisztázására szintén kizárólag büntetőeljárásban kerülhetne sor.

3. Nem egyértelmű a felügyelet tényleges tartalma és viszonya a tulajdonosi, irányítási jogokat gyakorló döntéshozóval szemben. Az NVVHtv. 52. § (3) és (5) bekezdése alapján a felügyelő áttekinti a gazdálkodó szervezet vagyoni helyzetét, figyelemmel kíséri működését, betekinthez valamennyi lényeges gazdasági iratba és nyilvántartásba, megvizsgálhatja a bankszámlát, pénztárat, pénzügyi eszközöket, értékpapír- és áruállományt, valamint szerződéseket, ellenjegyezheti a vagyoni kötelezettségvállalásokat, az ellenjegyzés nélkül tett kötelezettségvállalás semmis, dönthet a társaság legfőbb döntéshozó szervének hatáskörébe tartozó ügyekben. A felügyelő ezzel belép a tulajdonosi és társaságirányítási autonómiába: meghatározhatja, milyen szerződés jöhet létre, és a taggyűlés vagy közgyűlés helyett is dönthet. A tulajdonos megtartja ugyan a részesedését, de a részesedés lényegi tartalmát jelentő rendelkezési és irányítási jogai részben vagy egészben állami szereplőhöz kerülnek. Ennek ugyanakkor ellentmondani látszik az NVVHtv. 52. § (8) bekezdése, ahol a norma egyszerre mondja ki, hogy a felügyelő dönthet a legfőbb döntéshozó szerv hatáskörébe tartozó ügyekben, és azt, hogy e jog „nem érinti” a legfőbb szerv feladat- és hatásköreit. Az NVVHtv. ugyanakkor

nem rendezi, mi történik egymásnak ellentmondó határozatok esetében, illetve a társaság legfőbb szervének döntését utólag a felügyelő módosíthatja, visszavonhatja-e stb. Mindezek ugyanúgy a jogbiztonság sérelmét jelenthetik.

4. A közvagyonvédelmi felügyelet elrendelése közigazgatási hatósági határozattal történik, ezért ellene közigazgatási per indítható és azonnali jogvédelem kérhető. A szabályozás tehát formálisan nem zárja ki a bírói utat. A biztosított jogvédelem azonban nincs hozzáigazítva a beavatkozás rendkívüli intenzitásához.

A keresetindítás önmagában nem akadályozza meg, hogy a közvagyonvédelmi felügyelet azonnal megkezdődjön. A felügyelő már a bírósági kontrollt megelőzően ellenjegyzéséhez kötheti a gazdálkodó szervezet vagyoni kötelezettségvállalásait, ellenjegyzés hiányában pedig semmis a kötelezettségvállalás. Ugyancsak az érdemi bírói döntést megelőzően átveheti a legfőbb döntéshozó szerv egyes hatásköreit. Az NVVHtv. e súlyos beavatkozás mellett nem ír elő soron kívüli pert vagy olyan rövid bírósági határidőt, amely biztosítaná, hogy a jogszerűségi kontroll a tulajdonosi és társaságirányítási jogok tényleges elvonását megelőzze.

A jogsérelmet tovább súlyosítja, hogy az NVVHtv. 50. § (2) bekezdése alapján a felügyelet elrendelését már a határozat közlésével egyidejűleg közzé kell tenni a Cégléletről és a Hivatal honlapján. A nyilvános közzététel így már egy esetleges bírói kontroll előtt hivatalosan ismertté teszi, nyilvánosságra hozza, hogy az állam a társaság rendes tulajdonosi és vezetési rendszerét elégtelennek tekinti, és annak működésébe közvetlenül beavatkozik. Ennek finanszírozási, szerződéses és piaci következményei utólag nem orvosolhatóak teljes körűen.

Az NVVHtv. 51. § (4) bekezdése szerinti hathavi felülvizsgálat sem tekinthető megfelelő ellensúlynak. Ez az NVVH saját, hivatalbóli felülvizsgálata, nem pedig független bírói kontroll; a törvény emellett nem állapít meg abszolút maximális időtartamot. A tulajdonosi irányítás és a rendelkezési jog elvonása ezért ismételt belső felülvizsgálatokkal, előre meghatározott véghatáridő nélkül fenntartható.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslatot főszabály szerint a sérelmezett döntés végrehajtását megelőzően kell biztosítani. Az azonnali végrehajthatóság akkor fogadható el, ha azt mások alapvető jogainak védelme vagy valamely alkotmányos közérdek feltétlenül megköveteli, és a cél enyhébb eszközzel nem érhető el. Az NVVHtv. az azonnali végrehajthatóság és a nyilvános közzététel szükségességét nem teszi önálló, egyedileg indokolandó mérlegelés tárgyává. [71/2002. (XII. 17.) AB határozat; 1/2007. (I. 18.) AB határozat; 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [303]–[307]].

5. Az NVVHtv. 52. § (9) bekezdése nem biztosít teljes körű kompenzációt a felügyeletből eredő vagyoni hátrányokért. A kártalanítás csak akkor jár, ha:

- a kárt a felügyelő feladatkörébe tartozó döntése okozta,
- a kár valamely határozat végrehajtásából származott,
- a határozatot a bíróság utóbb megsemmisítette és
- kizárólag a ténylegesen felmerült kár térül meg.

A kártalanítás nem terjed ki a felügyelet pusztán elrendeléséből és közzétételéből eredő hátrányokra, továbbá nem biztosít teljes kompenzációt az elmaradt haszonért, a társasági részesedés értékvesztéséért, az elveszített üzleti lehetőségekért és a piaci bizalom

csökkenéséből eredő következményekért. Nem jár kártalanítás a jogszerűnek minősített, de az érintettre rendkívül súlyos terhet hárító felügyelet miatt sem.

A kártalanítási rendelkezés emellett nem illeszkedik koherensen a felügyelő döntéseinek jogi természetéhez. Az NVVHtv. 52. § (5) bekezdés *b)* pontja alapján a felügyelő nem hatósági határozatot hoz, hanem a gazdálkodó szervezet legfőbb szervének helyébe lépve társasági döntést hoz. A törvény nem nyit meg e döntések ellen külön közigazgatási pert, az NVVHtv. 52. § (9) bekezdése mégis olyan „határozat” bírósági megsemmisítéséhez köti a kártalanítást, amelynek eljárásjogi minősége és közvetlen megtámadhatósága nincs rendezve. A kártalanítás egyik törvényi előfeltétele így éppen a legsúlyosabb felügyelői intézkedések esetében nem alkalmazható egyértelműen. Az NVVHtv. ráadásul nem rögzíti a felügyelőt – az intézkedéseivel, eljárásával összefüggésben – terhelő gondossági kötelezettségeket sem.

Mindez azt jelenti, hogy a bírói út formális megnyitása és a szűk körű kártalanítás nem ellensúlyozza azt, hogy az NVVH már a büntetőeljárás megindítása és a vagyoni kényszerintézkedés bírói elrendelése előtt átveheti a tulajdonosi döntéshozatal és a vagyoni rendelkezés lényegi elemeit. A garanciák elégtelensége ezért nem pusztán önálló eljárásjogi hiányosság: megerősíti, hogy a közvagyonvédelmi felügyelet az Alaptörvény XIII. cikke szempontjából aránytalan, kisajátításhoz mérhető intenzitású tulajdonkorlátozást valósít meg.

6. A tulajdonkorlátozás alkotmányosságát az Alkotmánybíróság is vizsgálta korábban több határozat keretében, így a szövetkezeti hitelintézetek integrációjakor a 20/2014. (VII. 3.) AB határozatban: „*A tulajdonjogot érintően a korlátozásoknak klasszikusan két csoportját lehet elkülöníteni. A tulajdon elvétele (államosítás, kisajátítás) a legsúlyosabb beavatkozás, hiszen ez a tulajdon feletti – rendelkezési – jogosultságokat, a tulajdon minden részjogosítványát teljes egészében megszünteti. A második csoportba a tulajdon használatát szabályozó rendelkezések (tipikusan pl. építési előírások), illetve a tulajdont terhelő közterhek (pl. adók) fizetésére vonatkozó szabályok tartoznak. Ugyanakkor e hagyományos csoportosítás mellett létezik egy harmadik csoport is: ezt a csoportot azok az állami beavatkozások képezik, melyek nem sorolhatók az előző két csoportba, nem szüntetik meg teljes mértékben a tulajdonosnak a dologhoz fűződő jogosítványait, de mégis lényeges – akár a kisajátításhoz mérhető – módon érintik a tulajdon tárgyát, korlátozzák (pl. gyengítik) a tulajdonos jogait.*” A jelen konstrukció pontosan ebbe a kategóriába illeszthető: a tulajdonosi cím megmarad, de az irányítás és a rendelkezés lényegi elemei állami kontroll alá kerülnek. 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [157].

Az elektronikus hírközlésről szóló törvény vizsgálatakor a 18/2015. (VI. 15.) AB határozatban kimondta, hogy a tulajdoni alapjogvédelem a használati, birtoklási és rendelkezési részjogosítványok tényleges gyakorolhatóságára is kiterjed. „*A közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre, szabad hatósági mérlegelés jogkörében hagyva annak meghatározását, konkrétan milyen tulajdoni tárgyakra kell a korlátozást alkalmazni. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse.*” Vagyis minden döntés esetében biztosítani szükséges a bírói kontrollt, összhangban az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével. 18/2015. (VI. 15.) AB határozat, Indokolás [20]–[26].

A lakások és helyiségek bérletére és elidegenítésükre vonatkozó szabályozás vizsgálatakor az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban megállapította, hogy a tulajdonkorlátozás alkotmányosságának súlypontja a közérdek és a korlátozás arányosságának viszonyában áll.

A határozat szerint a kiszámíthatatlan időtartam önmagában is az aránytalanság irányába mutathat, súlyos korlátozás esetén pedig a kártalanítás hiánya vagy elégtelensége is alkotmányossági jelentőségű.

7. Az Emberi Jogok Európai Bírósága a Džinić kontra Horvátország ügyben a büntetőeljáráshoz kapcsolódó ideiglenes vagyonbiztosításnál is megkövetelte a konkrét arányossági vizsgálatot; önmagában a vagyon későbbi elkobzásának lehetősége nem igazolja korlátlanul a megelőző vagyoni korlátozást.

8. Mindezekre figyelemmel az indítványozók kérik a közvagyonvédelmi felügyeletre vonatkozó rendelkezések megsemmisítését, tekintettel azoknak a tulajdonhoz való jog, valamint a vállalkozás szabadságához való jog sérelmére, továbbá arra, hogy a szabályozás nem egyszerűen megőrzi vagy zárolja a feltételezeten érintett vagyont, hanem a bizonyítás és a bírói döntés előtt lehetővé teszi a magántársaság tulajdonosi döntéshozatalának állam általi átvételét.

VIII. A tulajdonkorlátozás szükségességének és arányosságának kérdése

Ahogy azt az előző fejezetben is jeleztük, a szükségesség-arányossági klauzula, azaz az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése biztosítja azt, hogy valamely alapjog korlátozása csak az elérni kívánt céllal arányosan az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával történhet. Az Alkotmánybíróság számos döntésében rámutatott, hogy ezen alapjogi vizsgálat elvégzése nélkülözhetetlen az alapjogi korlátozások alkalmazása tekintetében. Az indítványozók álláspontja szerint az NVVHtv. ezt számos esetben nem végezte el és számos alapjogot indokolatlanul, a szükséges mértéket meghaladóan korlátoz. A VII. fejezetben mindez bemutatásra került a tulajdonhoz való jog, illetve a vállalkozás szabadsága tekintetében. Ezen fejezetben ugyanezen alkotmányos alapelvek, azaz az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének és XIII. cikk (1) bekezdésének a sérelme kerül bemutatásra, de más aspektusból.

1. Az NVVHtv. a közvagyonvédelmi vizsgálatot megelőző intézkedésként azonosítja a 31-33. §-okban a közvagyonvédelmi kockázatértékelést, amelynek célja, hogy azonosítsa a közvagyonnal való gazdálkodással összefüggő egyedi és rendszerszintű kockázatokat, problémákat, a kezelésükre rendelkezésre álló eszközöket, az ilyen kockázatok és problémák kezelésében mutatkozó hiányosságokat, valamint a lehetséges megoldásokat. A közvagyonvédelmi kockázatértékelés nem minősül közigazgatási hatósági eljárásnak, jogsértést, felelősséget vagy fizetési kötelezettséget nem állapíthat meg, és szankció alkalmazásának közvetlen alapjául nem szolgálhat, ugyanakkor a közvagyonvédelmi kockázatértékelés eredménye alapján az NVVH közvagyonvédelmi vizsgálatot indíthat.

A közvagyonvédelmi kockázatértékelés különleges esete a 33. §, amely szerint kiemelt kockázatot jelent, ha a kockázatértékelést megelőző öt, beszámolóval lezárt üzleti év bármelyikében a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) szerinti gazdasági szereplő és a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény szerinti kapcsolt vállalkozása együttes nettó árbevétele összegének hetvenöt százalékát eléri

- a) a Kbt. szerinti közbeszerzési eljárásból vagy koncessziós beszerzési eljárásból,
- b) a védelmi és biztonsági célú beszerzésekről szóló 2016. évi XXX. törvény szerinti védelmi és biztonsági célú beszerzési eljárásból,
- c) a szerződést létrehozó közhatalmi szerv saját szabályzatán alapuló versenyeztetési (beszerzési) eljárásból,
- d) a támogatásként elért közpénzbevételből és
- e) az állami vagy európai uniós forrásból származó bevétel vagy az állam által garantált hitel összege.

Abban az esetben, ha a fenti kiemelt kockázatot (azaz a nettó árbevétel hetvenöt százalékát a fenti forrásokból) megállapítja az NVVH, az NVVHtv. 34. § (1) bekezdése szerint az NVVH köteles közvagyonvédelmi vizsgálatot lefolytatni. A kötelező vizsgálathoz az NVVHtv. nem követel meg szabálytalansági jelzést, kirívó árazást, összeférhetetlenséget, vagyronvesztést vagy bármely konkrét jogsértési kockázatot. A jogszerű bevételi szerkezet így önmagában – automatikusan – kötelező közhatalmi vizsgálatot vált ki. A közvagyonvédelmi vizsgálat párhuzamosan ugyanakkor lehetőség van közvagyonvédelmi felügyelet alá is vonni a gazdálkodó szervezetet. Vagyis önmagában egy gazdálkodó szervezet egyéves gazdasági tevékenysége alapján (akár egy kiugró európai uniós projekt megvalósításával) a gazdálkodó szervezet kötelezően közvagyonvédelmi vizsgálat alá kerül és azt kockáztatja, hogy közvagyonvédelmi felügyeletet is elrendelnek vele szemben. Hangsúlyozandó, hogy mindez anélkül történik, hogy bármilyen, akár csekély szabálytalanságra utaló adat felmerülne a gazdálkodó szervezettel szemben. Mindez erőteljesen és indokolatlanul korlátozza a vállalkozás szabadságát, korlátozza a tulajdonhoz való alkotmányos jogot és kétségessé teszi, hogy az alapjogok korlátozása során a jogalkotó valóban elvégezte azokat a szükségességi-arányossági vizsgálatokat, amelyek ilyen szintű, a magyar nemzetgazdaság és a vállalkozói szféra egészét érintő korlátozásokat valóban indokolnának.

Mindezek mellett megjegyezzük, bár nem alapjogi kérdés, hogy erőteljesen megkérdőjelezhetővé válik egy gazdálkodó szervezet részéről, hogy az NVVHtv. 33. §-ára is figyelemmel megéri-e a jövőben közbeszerzési vagy koncessziós eljáráson, védelmi és biztonsági célú beszerzésen, versenyeztetési eljáráson vagy európai uniós projekten elindulni, ha azzal az NVVH közvagyonvédelmi vizsgálatát és közvagyonvédelmi felügyelet alá vonását kockáztatja. A szabályozás megfélemlítő, riasztó hatással lehet a gazdasági életre, olyan visszatartó hatás (*chilling effect*) kiváltására alkalmas, amely elbizonytalanítja a vállalkozásokat és inkább kérdéseket hordoz, mintsem egyértelmű helyzetet teremt.

Amennyiben továbbá számos gazdálkodó szervezet hasonlóan fog gondolkodni, az már nemzetgazdasági kérdés és a hazai versenyképességre és jövedelemtermelő képességre is komoly negatív hatással lehet.

2. Szintén a tulajdonjogi viszonyokat és a tulajdonhoz való jog alkotmányos alapelvét, valamint az arányosság kérdését érinti, hogy az NVVH a közvagyonvédelmi vizsgálata során pontosan mit és milyen mértékben vizsgálhat, továbbá kik lehetnek az alanyai a vizsgálatnak. Az NVVHtv. 39. § (1) bekezdése alapján a közvagyonvédelmi vizsgálat során a Hivatal vizsgálhatja

- a) a központi költségvetésből gazdálkodó szervezeteket, intézményeket,
- b) a központi költségvetés szerinti központi kezelésű előirányzatok és fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználását,

- c) az államháztartásból nyújtott támogatás vagy az államháztartásból bármely célra és bármilyen jogcímen juttatott forrás felhasználását,
- d) a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat és ezek társulása gazdálkodását,
- e) a nemzeti vagyon körébe tartozó vagy onnan korábban kikerült vagyon kezelését, az ilyen vagyonnal való gazdálkodást, a nemzeti vagyon körébe tartozó vagyon elidegenítésére, illetve megterhelésére vonatkozó szabályok betartását,
- f) a köztulajdonban állt vagy álló gazdálkodó szervezetek vagyongazdálkodását, vagyonérték-megőrző és vagyongyarapító tevékenységét,
- g) az Európai Uniótól részben vagy egészben pénzügyi támogatásban részesülő tervezett, folyamatban lévő vagy korábbi intézkedéseket vagy projekteket, valamint
- h) az egyéb, az a)–g) pont hatálya alá nem tartozó közvagyonnal való gazdálkodást.

Az NVVHtv. 40. § (4) bekezdése határozza meg azok körét, akik az NVVH-val a közvagyonvédelmi vizsgálat során együttműködni kötelesek, ezek az alábbiak:

- a) a központi államigazgatási szerv és annak területi, helyi szerve, továbbá a fővárosi és vármegyei kormányhivatal, a honvédelmi szervezet, a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a társulás és ezek hivatala,
- b) a központi vagy önkormányzati költségvetési szerv, a költségvetési fejezetet irányító szerv, a fejezeti kezelésű előirányzat és központi kezelésű előirányzat kezelő szerve, a támogatást kezelő, nyújtásában közreműködő vagy azt ellenőrző szervezet,
- c) az állami vagy önkormányzati tulajdonban álló, illetve közfeladatot ellátó gazdálkodó szervezet,
- d) a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány, a közalapítvány, a köztestület, valamint az ezek által fenntartott, finanszírozott vagy irányított szervezet,
- e) a közpénzt kezelő, közvagyon felett rendelkezési jogot gyakorló, közbeszerzési, támogatási, koncessziós vagy közfeladat-ellátási jogviszonyban részt vevő szervezet, valamint
- f) az a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, amely a közvagyonnal való gazdálkodással összefüggésben releváns adattal, irattal vagy információval rendelkezhet.

A fenti felsorolás gyakorlatilag korlátlan és szinte parttalan vizsgálati lehetőséget biztosít az NVVH számára, bármiféle megkötés vagy korlát nélkül. Különösen kiemelendő, hogy a 39. § (1) bekezdés c) pontja az államháztartásból „bármely célra és bármilyen jogcímen” juttatott forrás felhasználását teszi vizsgálhatóvá, a 39. § (1) bekezdés h) pontja pedig minden egyéb közvagyonnal való gazdálkodást az NVVH hatáskörébe utal. Az NVVHtv. nem állapít meg alsó értékhatárt, közvagyonni jelentőségi küszöböt vagy olyan feltételt, amely az NVVH rendkívüli eszköztárát a rendszerszintű, jelentős vagy szervezett visszaélésekre korlátozná.

Ennek következtében ugyanaz az eljárási rezsim irányadó

- egy több milliárd forintos közbeszerzés résztvevőjére,
- egy közpénzből támogatott gazdasági társaság teljes gazdálkodására,
- egy szerződéses lánc közreműködőjére és
- arra a természetes személyre is, aki az államháztartásból folyósított ellátással kapcsolatos releváns adattal rendelkezik, vagy akivel szemben az ellátás jogosulatlan igénybevétele merül fel.

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai és az elkülönített állami pénzalapok előirányzatai a 3. § alapján közvagyonnak minősülnek, a 39. § pedig az ezekből történő bármely jogcímen

történt juttatás felhasználását vizsgálhatóvá teszi. Ezért egy állítólagosan jogosulatlan szociális vagy társadalombiztosítási ellátás ügye is ugyanabba az NVVH-rezsimbe kerülhet, mint a nagy értékű közbeszerzési vagy vagyonkimentési ügy. Vagyis a természetes személyeknek, az egyszerű állampolgároknak, nyugdíjasoknak, szociális ellátásból élőknek, de az állami szervektől illetményben/fizetésben részesülő tisztviselőknek, közalkalmazottaknak, hivatásos szolgálati jogviszonyban lévőknek is ugyanazt a közvagyonvédelmi vizsgálatot kell elviselniük, mint bármely, valóban jelentős közvagyon hasznosító gazdálkodó szervezetnek. Mindez ugyanakkor kizárólag az NVVH elnökének vagy egyéb vezetőinek a döntésén, jóindulatán múlik, ugyanis az NVVHtv. erre differenciálatlanul, mérlegelés nélkül lehetőséget biztosít az NVVH számára. Ezen esetben is erőteljesen megkérdőjelezhető, hogy a vizsgálatok korlátlan lehetősége valóban arányos-e az elérni kívánt céllal, a közvagyon védelmével.

3. Ugyanakkor ezen differenciálatlan tárgyi és személyi hatályhoz rendkívüli szankció kapcsolódik. Az NVVHtv. 47. § (3) bekezdése alapján az együttműködési kötelezettség szándékos megszegése esetén természetes személlyel szemben alkalmanként ötvenmillió forintig, szervezettel szemben alkalmanként ötmilliárd forintig terjedő bírság szabható ki. A bírság ismételten alkalmazható, összesített felső korlátja nincs, és megfizetése nem mentesít az eredeti kötelezettség teljesítése alól.

A törvény ugyan felsorol néhány mérlegelési szempontot, de nem kapcsolja a bírságot a vizsgált közvagyon vagy az érintett adat értékéhez, nem állapít meg maximális összesített bírságot, nem különbözteti meg a több milliárdos gazdasági szereplőt a szociális ellátásban részesülő magánszemélytől, vagy nem biztosít de minimis kivételt, és nem biztosítja, hogy az ismételt bírságok együttes terhe ne válhasson ellehetetlenítővé. Mindezek mellett a bírság felső határa önmagában is alkalmas arra, hogy akár a természetes személyek mindennapi életét, akár a gazdálkodó szervezet működését ellehetetlenítse és ezzel számos foglalkoztatott mindennapi megélhetését veszélyeztesse.

A szabályozás ezért nem csupán széles hatáskört ad, hanem ugyanazt a rendkívüli kényszerrendszert rendeli egymással össze nem hasonlítható súlyú és társadalmi jelentőségű ügyekhez, illetve természetes és jogi személyekhez. Ez sérti a jogbiztonságot, az arányosságot és az egyenlő kezelésnek az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése szerinti követelményét.

4. Az Alkotmánybíróság maga is foglalkozott korábban is olyan esetekkel, amelyek a korlátlan mértékben biztosított jogi felhatalmazás szükségességét és arányosságát vizsgálták, így például a szabálysértési törvény vizsgálatakor a 31/2015. (XI. 18.) AB határozatban megállapította:

„[61] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a szankció kilátásba helyezésével tilalmazott magatartást leíró norma tartalmával szemben fennálló alapvető alkotmányossági követelmény a védett jogtárgy és az elkövetési magatartásra vonatkozó jogalkotói akarat világos meghatározásán túl az önkényes, szubjektív jogértelmezés lehetőségének korlátozása a jogalkalmazó oldalán. Az önkényes jogalkalmazás lehetősége vetődik fel, ha a norma a jogalkotó által elérni kívánt céltól eltérő értelmezésre is lehetőséget teremt.

[62] Az Alkotmánybíróság szerint nemcsak a túlzottan általánosan (elvontan) megfogalmazott szabályok sértik a jogbiztonság elvét, de az is, ha a jogalkalmazói döntés jogszabályi kereteit a jogalkotó egyáltalán nem, vagy olyan túlzottan tágan határozza meg, hogy a jogalkalmazó szinte teljes egészében saját belátása szerint hozhat döntést. Ez ugyanúgy megnyitja az utat a

szubjektív, önkényes jogalkalmazás előtt, mint mikor a jogalkotó a normavilágosságot sértő módon alkotja meg az alkalmazandó norma szövegét. [109/2008. (IX. 26.) AB határozat, ABH 2008, 886, 913].”

Kiemelendő továbbá a 12/2021. (IV. 14.) AB határozat és a 33/2019. (XI. 27.) AB határozat, amelyek szerint az összehasonlítható helyzetű gazdasági szereplők közötti megkülönböztetéshez tárgyilagos és észszerű indok szükséges. A 60/2009. (V. 28.) AB határozat alapján pedig a közigazgatási szankció természetének és súlyának megfelelő garanciális követelményeket kell biztosítani.

5. Mindezekre tekintettel az indítványozók kérik a tulajdonhoz való jog, illetve a vállalkozás szabadsága alkotmányos alapelvével össze nem egyeztethető és azokkal nem arányos rendelkezések megsemmisítését.

IX. Kapcsolattartás módjának egyoldalú megválasztása

1. Az NVVHtv. 40. § (4) bekezdése határozza meg a közvagyonvédelmi vizsgálat során az NVVH-val együttműködni köteles személyek és szervezetek körét. Az NVVHtv. 40. § (8) bekezdése szerint *a közvagyonvédelmi vizsgálat során az együttműködési kötelezettséggel terheltet megilletik az Ákr.-ben szabályozott, az ügyféli nyilatkozattételre, nyelvhasználatra, valamint a kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú, valamint a fogyatékossgal élő személy eljárási védelmére vonatkozó jogok. A kapcsolattartásra az Ákr. 26. § (1) bekezdését kell alkalmazni.* Az Ákr. NVVHtv.-nyel felhívott 26. § (1) bekezdése szerint a hatóság

- a) írásban, a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvényben meghatározott elektronikus úton (a továbbiakban együtt: írásban), vagy
- b) személyesen – ideértve az összeköttetés közvetlenségét, kölcsönösségét, folyamatos kép- és hangkapcsolatot biztosító telekommunikációs eszköz alkalmazását, ha az az adott eljárási cselekmény lefolytatására alkalmas –, illetve írásbelinek nem minősülő elektronikus úton (a továbbiakban együtt: szóban)

tart kapcsolatot az ügyféllel és az eljárásban résztvevőkkel.

Ezzel szemben az NVVHtv. nem rendeli alkalmazni az Ákr. 26. § (2) bekezdését, amely szerint, *ha törvény másként nem rendelkezik, a kapcsolattartás formáját a hatóság tájékoztatása alapján az ügyfél választja meg. Az ügyfél a választott kapcsolattartási módról más – a hatóságnál rendelkezésre álló – módra áttérhet.* Az NVVHtv. – az együttműködésre kötelezettek hátrányára, az Ákr. szabályát megfordítva – lényegében az NVVH döntésévé teszi a kapcsolattartás módjának meghatározását azzal, hogy nem hívja fel (nem rendeli alkalmazni) az Ákr. 26. § (2) bekezdését és telepíti ezzel a választás lehetőségét az érintetthez. Mindez ellentétes a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény (DÁPtv.) 19. § (4) bekezdésével is, amely szerint természetes személy – a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló törvényben meghatározott kivétellel – csak törvényben kötelezhető elektronikus ügyintézésre. A törvényben kötelezés sem az NVVHtv.-ben, sem az Ákr.-ben nem történik meg.

Ez a szabályozás nem zárja ki az együttműködésre kötelezett természetes személyekre hátrányos kapcsolattartási mód választásának lehetőségét. A kapcsolattartás módjának az

érintett szükségleteitől, lehetőségeitől független, egyoldalú meghatározása magában hordozza annak veszélyét, hogy az NVVH olyan kommunikációs formát írjon elő, amelyet az érintett természetes személy nem vagy csak aránytalan nehézséggel tud igénybe venni.

A szabály különösen azért alapjogsértő, mert a kapcsolattartás nem önkéntes konzultációhoz, hanem adat-, irat-, nyilatkozattételi és tűrési kötelezettségekhez kapcsolódik, amelyek elmulasztása bírságot vonhat maga után. Az NVVH által megválasztott, az érintett számára hozzáférhetetlen mód így közvetlenül kötelezettségszegéshez és szankcióhoz vezethet. E rendelkezés megítélése szempontjából hangsúlyozandó, hogy lényegében bármely állami forrásból kapott juttatás ellenőrizhetősége lehetséges, azaz a potenciálisan vizsgálat alá vonható személyek között nagy valószínűséggel lehetnek idős, szociálisan hátrányos helyzetű, alacsony iskolai végzettséggel rendelkező, fogyatékos és más sérülékeny csoportba tartozók is.

Az NVVHtv. 46. § (2) bekezdése ugyanakkor ezt nem orvosolja. Az csak azt a személyt mentesíti az együttműködés alól, akitől testi vagy szellemi állapota miatt „nyilvánvalóan nem várható megfelelő együttműködés”. Ez a szabály a teljes vagy nyilvánvaló együttműködési képtelenséget kezeli, nem pedig azok helyzetét, akik megfelelő, hozzáférhető kommunikációs mód vagy ésszerű alkalmazkodás biztosítása mellett teljesíteni tudnák kötelezettségüket.

2. A hivatkozott rendelkezés felveti az Alaptörvény XV. cikk (2), (4) és (5) bekezdéseinek a sérelmét, amelyek szerint *Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékosággal élőket.* Jelen esetben az NVVHtv. kifejezetten nem segíti elő az érintett személyeknek az NVVH-val történő kapcsolattartását. A szabályozás felveti továbbá az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének a sérelmét is, amely szerint *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*

3. Mindezek alapján az indítványozók kérik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével, XV. cikk (2), (4) és (5) bekezdésével, valamint XXIV. cikk (1) bekezdésével ellentétes NVVHtv. 40. § (8) bekezdésének a megsemmisítését.

X. Az NVVH büntetőeljárás-indítási joga

1. Az NVVHtv. 54. § (2) bekezdése szerint *ha a közvagyonvédelmi vizsgálat alapján bűncselekmény gyanúja állapítható meg, és a büntetőeljárás lefolytatása a Hivatal hatáskörébe tartozik, a Hivatal dönt a büntetőeljárás saját hatáskörben történő megindítása vagy ennek mellőzése tárgyában.*

Az NVVHtv. alapján tehát akkor, ha a Hivatal közvagyonvédelmi vizsgálata alapján a hatáskörébe tartozó bűncselekmény gyanúja merül fel, a Hivatal dönthet, hogy maga végzi a nyomozást vagy – ha „saját hatáskörben a büntetőeljárást nem indítja meg” – feljelentést tesz (azaz átengedi az ügyet az ügyészségnek vagy más nyomozó hatóságnak).

2. Az NVVHtv. semmilyen szempontot nem határoz meg, amelyet ezen döntés körében az NVVH-nak mérlegelnie kellene, így nem határozottan és világosan jelölik ki a szerv eljárási kötelezettségeit, teret engedve az önkényes és kiszámíthatatlan jogalkalmazásnak.

Azt tehát, hogy az akár 6+6+6 hónapon át saját hatáskörben, széles körű bizonyítás mellett lefolytatott saját vizsgálat alapján összegyűjtött adatok birtokában milyen feltételek mentén, milyen esetekben dönthet mégis úgy, hogy a hatáskörébe tartozó bűncselekmény ellenére nem indít büntetőeljárást saját hatáskörben, teljesen önkényesen dönti el az NVVH.

A 3/2016. (II. 22.) AB határozat [11] bekezdése kimondja, hogy a normavilágosság követelményével összefüggő alaptörvény-ellenesség megvalósul, ha *"a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes jogalkalmazásra"* nyílik lehetőség. A törvényalkotónak kötelessége megfelelő szempontok meghatározásával támogatni a kiszámítható, egységes jogértelmezést. Az Alkotmánybíróság több döntésében is elvi élel mutatott rá arra, hogy ha a törvényhozó egyáltalán nem határoz meg értékelési és eljárási kritériumokat, sem az eljárás elvégzésének módszereit, akkor a döntések szükségképpen a hatóság *"ellenőrizhetetlen döntésén alapulhatnak"*. Az NVVH „ügykiválasztási” joga jelenleg ilyen korlátlan (diszkrecionális) mérlegelési jogkör. A 3042/2021. (II. 19.) AB határozat [83] bekezdése rögzíti: *"fékek és ellensúlyok bonyolult rendszerében egyetlen intézménynek sem lehet olyan domináns szerepe, amellyel a hatalomkorlátozásból hatalomelvonás keletkezik"*. Az NVVH azzal, hogy az ügyészégi és nyomozó hatósági jogköröket önkényes ügyválogatás mellett vonhatja magához, felborítja a meglévő büntetőeljárási fékek és ellensúlyok rendszerét.

Az NVVHtv. 54. § (2) bekezdése szerinti szabály nem felel meg a normavilágosság és a kiszámíthatóság jogállami követelményeinek, ugyanis nem zárja ki az ügyek közötti szubjektív, önkényes válogatás lehetőségét. A törvényi szabályozás alapján a jogalkalmazók és az eljárásokkal érintett személyek, szervezetek számára nem látható előre, hogy mikor melyik szerv jár el a közvagyonnal kapcsolatos bűncselekmény gyanúja esetén.

3. Mindezek alapján az indítványozók kérik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseivel ellentétes NVVHtv. 54. § (2) bekezdésének a megsemmisítését.

XI. Az állam egyoldalú büntetőeljárási fórumválasztása és a független felülvizsgálati rendszer kiüresítése

1. Az NVVHtv. nívuma, hogy megtöri az ügyészség korábban kizárólagos vádmonopóliumát és az az NVVH – választása szerint – egyes ügyek esetében a vád képviselőtét magához vonhatja. Mindennek alapfeltételeit az Alaptörvény tizenhetedik módosítása teremtette meg. Az indítványozók ennek alapján általános jelleggel nem is vitatják az NVVH ezen jogosultságát és annak egyes ügyekben történő érvényesítését.

Ennek szabályait a Be. – NVVHtv.-nyel beiktatott –30/A-30/C. §-a, valamint a 30/F. §-a tartalmazza. A szabályozás alapján az NVVH az ügy konkrét adatainak ismeretében, vádemelés előtt egyoldalúan rendelkezhet arról, hogy a folyamatban lévő eljárást a „rendes” ügyészégi és nyomozó hatósági hatáskörből saját hatáskörbe vonja. A döntés mércéje nem zárt: a Be. új 30/C. § (1) bekezdése a „különösen” fordulattal csak példálózó felsorolást ad, és elegendőnek tekinti annak feltételezését, hogy az NVVH eljárásával a vagyonvisszaszerzés és az állami büntetőigény „hatékonyabban” érvényesíthető. A saját hatáskörbe vonás ellen jogorvoslatnak nincs helye.

A döntés következményei nem merülnek ki az eljáró szerv nevének megváltozásában:

- az ügyészség a saját hatáskörbe vont ügyet nem veheti vissza,
- az NVVH a döntését főszabály szerint csak akkor helyezheti hatályon kívül, ha a cselekmény jogi minősítése folytán megszűnik a hatásköre,
- a felettes ügyészség jogait nem az ügyészségi szervezet elkülönült szintje, hanem az NVVHtv. szerint kijelölt saját vezetője gyakorolja,
- az NVVH kijelölt vezetőjének írásbeli álláspontjával szemben kifejezetten kizárt a Be. 31. § (8)-(9) bekezdése szerinti felterjesztési kontroll,
- az NVVH hatásköre az alapul fekvő kiemelt bűncselekmény mellett a terhelt más bűncselekményeire és további terheltek cselekményeire is kiterjedhet, ha az elkülönítés nem lehetséges,
- az NVVH által képviselt ügyekben a perújítási és felülvizsgálati indítvány előterjesztésének joga is az NVVH-hoz kerül, a legfőbb ügyész pedig főszabály szerint csak tájékoztatja az NVVH-t az észlelt törvénysértésről,
- az ügyészségnek és a nyomozó hatóságnak a törvény hatálybalépésekor már folyamatban lévő ügyekről is tájékoztatnia kell az NVVH-t, így a hatáskörbe vonás már folyamatban lévő büntetőeljárásokban is lehetséges.

A Be. új 30/C. § (3) bekezdése, mely szerint a saját hatáskörbe vonás nem érinti az eljárás résztvevőinek jogait és kötelezettségeit, fentiek alapján csak formális deklaráció. A terhelt, a sértett és a védő büntetőeljárási jogai valóban nem szűnnek meg, de megváltozik az a szervezeti és jogorvoslati környezet, amelyben e jogokat gyakorolják. A rendes ügyészségi hierarchia külső szintjét az NVVH saját vezetője váltja fel, egyes kontrolljogkörök megszűnnek, és az eljárás visszaadásának lehetősége is lényegében kizárt.

Mindezek alapján a szabályozás kapcsán több tekintetben is felmerül az alaptörvény-ellenesség lehetősége. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése a jogállamiság és a jogbiztonság követelményét határozza meg, amely magában foglalja az önkényes állami hatalomgyakorlás tilalmát is. Ezzel szemben a kialakított konstrukció egyoldalú állami oldali fórumválasztást valósít meg: az állam az ügy és az érintett személyek ismeretében, nyitott mérlegelési szempontok alapján választhat a rendes ügyészségi rezsim és az NVVH különleges, belső felügyeleti rendszere között, miközben az érintett a fórumváltás indokát és jogszerűségét sem közvetlenül, sem valamely későbbi eljárásban nem vitathatja érdemben. Az Alaptörvény továbbá szigorú feltételeket állít fel a bírósági eljárások, különös tekintettel a büntetőeljárások esetében. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el. A XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Kétségesse válhat ezen alaptörvényi rendelkezések megvalósulása, ha az állam egyik szervének önkényes döntésével a büntetőeljárás menetét alapelemeiben megváltoztathatja, a terheltet és az egyéb feleket egyik másik – számukra sok tekintetben kedvezőtlenebb – rezsimbe kényszerítheti és ezen egyoldalú döntéssel szemben – a Be. új 30/C. § (3) bekezdése alapján – a jogorvoslat lehetőségét sem biztosítja az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése ellenére.

2. Az Alkotmánybíróság gyakorlata a különböző bírósági eljárások szabályozásának alkotmányosságára is kiterjedt, ennek keretében a bíróságok igazgatásáról és szervezetéről szóló törvény vizsgálatakor a 36/2013. (XII. 5.) AB határozatban azt állapította meg, hogy „Az Alkotmánybíróság az ún. *nullum iudicium sine lege* problémakört is érintő 166/2011. (XII. 20.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh., ABH 2011, 545.) – a Bíróság gyakorlatát figyelembe véve – hangsúlyozta: „egy, az általános illetékességi szabályok szerint eljáró bíróság helyett egy adott ügycsoport ügyeinek egy másik bíróság illetékességébe történő áthelyezése csak abban az esetben egyeztethető össze az Egyezményvel, ha annak anyagi jogi és eljárásjogi szabályait, illetve előfeltételeit átlátható, előre rögzített, világos, objektív paraméterek felhasználásával rögzíti a törvényhozó, amely nem (vagy csak minimálisan) hagy teret a diszkrecionális jogkörnek, és ahol a tényleges döntés meghozatala a független, pártatlan bírósági rendszer saját intézményei révén történhet.” Mindezekre is figyelemmel kétséges, hogy a Be. 30/C. § (1) bekezdése megfelel-e az anyagi jogi és eljárásjogi szabályok, illetve előfeltételekkel szemben támasztott azon követelménynek, hogy azok átláthatóak, előre rögzítettek, világosak és objektív paraméterek felhasználásával rögzítettek.

Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárás törvény vizsgálatakor a 33/2013. (XI. 22.) AB határozatban kimondta, hogy „az állami büntetőigény érvényesítése a jogállamokban kizárólag akkor nyerhet alkotmányos igazolást, ha azt olyan eljárási garanciák megtartása mellett folytatják, amelyek ellensúlyt képeznek az állami hatalommal szemben és elejét veszik az állami büntetőhatalom önkényes, visszaélésszerű gyakorlásának. Az állam büntetőhatalmának korlátját jelentő, ilyen eljárási elvnek számít az Alaptörvény XXVIII. cikkében foglalt alkotmányos garanciarendszer, ...”. Vagyis nem merülhet fel olyan megoldás, amely ellentétes lenne az Alaptörvény XXVIII. cikkében foglalt rendelkezésekkel. Vizsgálta továbbá az Alkotmánybíróság a tisztességes eljárás garanciát is a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban, amely szerint „A „*tisztességes eljárás*” (*fair trial*) követelménye nem egyszerűen egy a bíróságnak és az eljárásnak itt megkövetelt tulajdonságai közül (ti. mint „*igazságos tárgyalás*”), hanem olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás „*méltánytalan*” vagy „*igazságtalan*”, avagy „*nem tisztességes*”.

3. Mindezek alapján az indítványozók kérik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, valamint XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével ellentétes NVVHtv. 285. §-ának, 286. §-ával a Be.-be iktatni rendelt 30/A–30/C. §-nak és 30/F. §-nak, 292. §-ának, 293. § (1) bekezdésének, 298. §-ának, valamint 299. §-ának a megsemmisítését.

XII. A Hivatal elnökével szemben támasztott végzettségi, képesítési követelmények

1. Az NVVHtv. az elnöki tisztség betöltéséhez nem írja elő kötelező alkalmassági feltételként az egyetemi jogász végzettséget. Az NVVHtv. 16. § (2) bekezdés b) pontja szerinti végzettségi feltétel a következő: jogász szakképzettség vagy gazdasági, államtudományi, politikatudományi, közigazgatástudományi vagy egyéb társadalomtudományi területen szerzett felsőfokú végzettség.

2. Ez a szabályozási megoldás alapjaiban veszélyezteti a Hivatal törvényes és kiszámítható működését, figyelemmel az elnökhöz telepített, jogi természetű és sok esetben széles körű, törvényben meghatározott szempontok nélküli mérlegelést biztosító hatáskörökre.

Az NVVH elnökének kiemelt, jogi szakértelmet és felelősséget igénylő feladat- és hatáskörei a következők:

- Az NVVHtv. 13. § (1) bekezdése alapján az elnök közvetlenül részt vesz a Hivatal jogállását és feladatkörét érintő jogszabályok szakmai előkészítésében.
- Az NVVHtv. 14. § (4) bekezdése alapján az elnök személyesen felel a Hivatal törvényes, független, szakszerű és hatékony működéséért, valamint a feladat- és hatáskörök gyakorlásáért.
- Az NVVHtv. 38. § (3) bekezdése alapján kizárólag az elnök jogosult különösen összetett ügyekben a közvagyonvédelmi vizsgálat határidejét egy alkalommal, legfeljebb hat hónappal meghosszabbítani, amely alapvető eljárási garanciákat érint.
- *A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészégi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény* 50. § (4) bekezdése szerint az NVVH-ba beosztott ügyész munkáját az NVVH elnöke értékeli a személyi állományra vonatkozó szabályok szerint.

Az egyetemi jogi végzettség kötelező előírásának hiánya sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvét, valamint az abból fakadó jogbiztonság és egyes jogintézmények működése kiszámíthatóságának követelményét.

Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a jogállamiság egyik legfőbb pillére a közhatalmat gyakorló szervek működésének kiszámíthatósága és törvényessége. Az 56/1991. (XI. 8.) AB határozat elvi élel mondta ki: „*A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket*”. A 75/1995. (XII. 21.) AB határozat továbbfejlesztette ezt, rögzítve, hogy a jogbiztonság nem csupán a normák világosságát, hanem az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is megköveteli.

Egy olyan különleges és széles körű közhatalmi jogosítványokkal felruházott állami szerv, mint az NVVH esetében a kiszámítható és törvényes működés személyi garanciája maga az első számú vezető. Az NVVH-hoz beosztott ügyész munkájának értékelése olyan ismereteket igényel, amelyhez elengedhetetlen a jogász végzettség megléte. A közvagyonvédelmi vizsgálat ismételt hat hónapos meghosszabbításának lehetősége további, időben elhúzódó jogkorlátozást és bizonytalan helyzetet eredményez az érintettek számára. A „különösen összetett ügy” tartalmának körültekintő mérlegelése és értelmezése, mely a határidő elnöki hatáskörben történő meghosszabbítását indokolja, mérlegelési jogkör, amelynek gyakorlása magas szintű jogi absztrakciót követel meg. Jogi végzettség hiányában a döntés kiszámíthatatlanná, önkényessé, de akár adminisztratív aktussá, érdemi mérlegelést nélkülöző automatizmussá válhat.

Az Alkotmánybíróság korábban már állást foglalt abban a kérdésben, hogy a jogalkalmazói szervek vezetőinek, tisztségviselőinek magas szintű képzettsége mikor minősül alkotmányos szintű követelménynek.

A 3076/2017. (IV. 28.) AB határozat [38] bekezdésében az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „*a végrehajtói szervezet magas színvonalú működését, a végrehajtók alapos szakmai*

felkészültségét, eljárásaik törvényességét, időszerűségét és hatékonyságát olyan közérdekként ismeri el, amely az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében elismert jogállamiság alkotmányos értékéhez tartozik és egyúttal ennek az alkotmányi klauzulának védelme alatt áll”.

Bár a hivatkozott ügyben az AB a bírósági végrehajtók eltérő csoportjainak végzettségét vizsgálta, az ott rögzített elvi tétel irányadó lehet az NVVH esetében is. A közvagyon védelme, a vagyonvisszaszerzési eljárások törvényessége és hatékonysága legalább olyan súlyú alkotmányos közérdek, mint a bírósági végrehajtás minősége. Ha a jogalkotó a bírósági végrehajtóktól elvárja az egyetemi jogi végzettséget a jogállamiság védelmében, akkor a náluk sokkal szélesebb, ügyészeket is értékelő és jogszabály-előkészítő hatáskörrel rendelkező NVVH-elnök esetén ennek elmulasztása az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének közvetlen sérelmét jelenti.

A szabályozásból hiányzik a tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indok. Semmilyen észszerű és alkotmányosan igazolható érv nem hozható fel amellett, hogy egy alapvetően jogalkalmazó, bűnüldözéshez és vagyonvédelemhez kapcsolódó, ügyészeket foglalkoztató csúcsszerv vezetőjének ne kellene jogásznak lennie. Ennek értékelése során utalni kívánunk az Alkotmánybíróság 3024/2015. (II. 9.) AB határozatára, amelyben a testület által a legfőbb ügyésszel összefüggésben tett megállapítások az NVVH elnöke vonatkozásában is felhívhatók. Az NVVH ugyanis az ügyészséghez hasonlóan önálló szervezet, amely – a bíróságokkal szemben – bár nem önálló hatalmi ág, de önálló alkotmányos szervezet.

Az Alkotmánybíróság a hivatkozott döntésében megállapította, hogy valamely szerv szakmai vezetőjévé vagy tagjává (pl. a Legfelsőbb Bíróság elnöke, az Állami Számvevőszék elnöke, az Alkotmánybíróság tagja) csak olyan személy választható, aki a meghatározott, szigorú szakmai és egyéb követelményeknek megfelel. Legfőbb ügyésszé is csak olyan személy választható, aki megfelelő végzettséggel rendelkezik, és megfelel az Ütv.-ben meghatározott egyéb követelményeknek. Ebből következően a legfőbb ügyész a neki alárendelt szervezetnek szakmai és nem politikai vezetője. Álláspontunk szerint az NVVH elnöke esetében is alkotmányos elvárás, hogy ne politikai, hanem szakmai vezetője legyen a szervezetnek, amelyhez – a részére biztosított hatáskörökre figyelemmel – elengedhetetlen a jogász végzettség előírása. Az elnök részére rendkívül széles körű jogosítványok képezik szervezeti függetlenségének és funkcionális önállóságának az alapjait. Az elnökkel szemben támasztott végzettségi kritériumok elégtelenségét nem pótolhatja az elnökhelyettesek megfelelő szakmai képesítése sem.

3. Mindezek alapján az indítványozók kérik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével ellentétes NVVHtv. 16. § (2) bekezdés b) pontjában szereplő „vagy gazdasági, államtudományi, politikatudományi, közigazgatástudományi vagy egyéb társadalomtudományi területen szerzett felsőfokú végzettséggel” fordulat megsemmisítését.

XIII. Belépési jogosultság a nem lakás céljára szolgáló helyiségbe

1. Az NVVHtv. 43. § (2) bekezdés a) pontja felhatalmazza az NVVH személyi állományának tagját arra, hogy helyszíni vizsgálat során a közvagyonvédelmi vizsgálat tárgyához kapcsolódó nem lakás céljára szolgáló helyiségbe beléphessen. Az NVVHtv. azonban nem határozza meg azt, hogy mi tartozik a „nem lakás céljára szolgáló” helyiség fogalmi körébe, nem tartalmaz a kifogásolt fordulatra vonatkozó értelmező rendelkezést, így a fogalom értelmezési tartományát

nem jelöli ki. A fordulatnak nincs olyan általánosan ismert és elfogadott jelentéstartalma, amely mellett ez a fogalom az adott jogszabályi környezetben a jogalkalmazók számára minden ügyre irányadóan, egységesen értelmezhető lenne, így az értelmező rendelkezés hiánya sérti a jogbiztonságból levezethető normavilágosság követelményét.

Az Alkotmánybíróság a normavilágosság követelménye körében rögzítette a 3134/2023. (III. 27.) AB határozatban, hogy *legutóbb ekként foglalta össze az Alkotmánybíróság a normavilágossággal kapcsolatos gyakorlatát: „»az Alaptörvény b) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. A jogbiztonság pedig az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek és a norma címzettjei számára is értelmezhetők és követhetők legyenek {34/2014. (Xi. 4.) Ab határozat, indokolás [116], [120]}« {20/2020. (Viii. 4.) Ab határozat, indokolás [67]}.* A jogalkotóval szemben nem csupán elvárás a mondatfűzés grammatikai hibátlansága, a norma logikai egységének és közérthetőségének a biztosítása – mivel az alkalmazhatóságnak ez az alapja –, a normavilágosság alkotmányos követelmény is {3047/2013. (ii. 28.) Ab határozat, indokolás [13], [16]}. A jogalanyoknak tényleges lehetőséget kell biztosítani arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz igazíthassák [25/1992. (iV. 30.) Ab határozat, Abh 1992, 131, 132]. Ehhez pedig az szükséges, hogy a jogszabály szövege a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon [26/1992. (iV. 30.) Ab határozat, Abh 1992, 135, 142].

2. A helyszínnak alkotmányos jelentősége van abból a szempontból, hogy a helyszíni vizsgálat érintheti az érintett magánélethez, magánélet sérthetetlenségéhez való alkotmányos jogát. A hivatkozott fordulatot – közel azonos megszövegezéssel – számos törvény hatályos szövege is használja ugyan, azonban azokban az esetekben, amikor ez a helyszín valamilyen eljárási cselekmény vagy intézkedés foganatosításának helyeként jelenik meg, a jogalkotó értelmezi a fogalmat. Ráadásul a legtöbb esetben úgy teszi mindezt, hogy a magánlakás gyűjtőfogalmában jelenik meg. Jó példa erre a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény vagy a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény. Ezen törvények értelmező rendelkezése az alábbiak szerint rendelkezik: *magánlakásnak a lakás (üdülő, nyaraló vagy a lakás céljára használt egyéb helyiség, létesítmény, tárgy), az ahhoz tartozó nem lakás céljára szolgáló helyiség, létesítmény, bekerített terület minősül.*

Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.” E cikk (2) bekezdése hozzáteszi: „Az állam jogi védelemben részesíti az otthon nyugalmat.”

A 11/2014. (IV.4.) ABH [55] bekezdésében az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy *a magánélet védelmének része a személyes adatok védelméhez való jog, amelyet az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése tartalmaz, és amelyet az Alkotmánybíróság 15/1991. (IV. 13.) AB határozattól kezdve „információs önrendelkezési jogként” fogott fel [ABH 1991, 40, 44–57.]. A „személyes adat” minden esetben az ember magán- és családi életéről szóló információ; így a jog lehetővé teszi az ember számára, hogy magán- és személyes életéről szóló információkkal kizárólag maga rendelkezzen: amiből következik, hogy korlátozása az alapjog-korlátozás feltételei szerint megengedett.* Az önrendelkezés akkor lehetséges, ha minden ember maga dönti el, hogy saját magáról – magánéletéről (ami a saját élete) és családi életéről – milyen ismeretet oszt meg és

kivel. Ezen a felfogáson az Alaptörvény nem változtatott, mert az Alkotmányhoz hasonlóan tartalmazza „a személyes adatok védelme” fogalmát, amelyet az előbbivel ellentétben kifejezetten alapjognak tekint. [„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.” Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés.]

Az, hogy a jogalkotó elmulasztotta az NVVHtv.-ben definiálni a „nem lakás céljára szolgáló egyéb helyiség”, illetve megfordítva és negatív megközelítéssel élve a lakás, magánlakás fogalmát, alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben áll az Alaptörvény VI. cikkében biztosított magánszféra sérthetetlenségéhez, illetve az otthon nyugalmaéhoz való alkotmányos alapjoggal, ugyanis a magánlakás sérthetetlenségéhez való jog egyik alapkérdése az, hogy miként definiálja a törvény a magánlakás fogalmát. Az NVVHtv. ugyanis csak a nem lakás céljára szolgáló helyiségbe történő belépést teszi lehetővé helyszíni vizsgálat során.

Ha a „nem lakás céljára szolgáló egyéb helyiség”, illetve a lakás, magánlakás törvényi fogalma nem, vagy nem egyértelműen fogja át az alkotmányos alapjog védelmi körét, a definíció hiánya a magánlakás sérthetetlenségéhez való jog alkotmányellenes korlátozását eredményezi, legalábbis annak sérelmének lehetőségét nem zárja ki azáltal, hogy annak tartalmát az NVVH közvagyonvédelmi vizsgálat során eljáró tagja – törvényi szempontok hiányában akár önkényesen – maga alakítja ki. Az Alkotmánybíróság a 3308/2020. (VII. 24.) AB határozat [25] bekezdésében nyomatékosította, *hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében rögzített részjogosultság („otthon védelme”) nem értelmezhető a kontextusból kiragadva. Az Alaptörvény nem valamilyen helyiség, épület, ingatlan fizikai integritását védi, hanem ezen keresztül az otthon tulajdonosának (használójának) és családjának magánéletét. Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése nem egy tárgyat véd, hanem a személyt. Az alkotmánybírósági gyakorlat egyértelmű abban, hogy az otthon azért védett, mert az a magánélet színhelye* {11/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [55]}. Ebből következik, hogy – ahogy arra a Kúria jelen ügyben támadott döntése is felhívja a figyelmet – az Alaptörvény VI. cikkének alkalmazásában **nem csak a bejelentett lakóhely, hanem bármilyen más nyilvánosságtól elzárt tartózkodási hely, nyaraló stb. is „otthonként” védett, ha az a magánélet színhelye.** Ennek másik oldala viszont, hogy valamely ingatlan integritását érő behatással (pl. fényképfelvétel közlésével) szemben csak akkor lehet sikerrel hivatkozni az Alaptörvény VI. cikkének védelmére, ha az egyébként érinti a magánszférát.

A magánlakás sérthetetlenségéhez való jog a magánélet védelmének alkotmányos garanciája, így a közhatalmi beavatkozásokkal szemben a magánlakás védelmének megfelelő védelemben kell részesíteni minden olyan helyet, ahol a hatósági intézkedés, jelen esetben a vizsgálati cselekmény az ott élők magánéletébe való betekintésre, beavatkozásra ad lehetőséget.

A jogalkotó felelőssége az állam alkotmányos intézményvédelmi kötelezettségének teljesítéséhez szükséges feltételek biztosítása a magánélet védelméhez való alapjog biztosítása, illetve annak arányos korlátozása érdekében. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság a 3308/2020. (VII. 24.) AB határozatában levezette: „Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése ettől eltérő jellegű rendelkezés. Az, hogy „az állam jogi védelemben részesíti az otthon nyugalmaát”, az (1) bekezdéshez kapcsolódó intézményvédelmi rendelkezés: **az állam olyan jogi környezet és gyakorlat kialakítására köteles, amely az otthon védelmét ténylegesen is biztosítja.** Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése tehát az állam számára határoz meg kötelezettséget,

ugyanakkor mérlegelési lehetőséget is, hogy az otthon védelmét milyen eszközökkel és tartalommal biztosítja”. [Indokolás [24] bekezdése].

Értelmező rendelkezés hiánya a magánlakás sérthetlenségéhez való alkotmányos alapjog alaptörvény-ellenes hatósági korlátozásához vezethet és sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvéből folyó jogbiztonság követelményét.

A magánszféra védelmét az Alkotmánybíróság több határozatában is értékelte. A 3308/2020. (VII. 24.) AB határozatban rámutatott arra, hogy „A magánszférára vonatkozó fenti alkotmányos rendelkezéseket az Alaptörvény hetedik módosítása állapította meg, tovább erősítve a magánélethez való, illetve az ahhoz kapcsolódó jogok védelmét. Már az ezt megelőző alkotmánybírósági gyakorlat is a magánélet fokozott védelmét rögzítette: „Az Alaptörvény a magánélet sérthetlenségének joga alá eső védett jogviszonyok körét jelentősen kibővíti az előző Alkotmány szabályaihoz képest. A magántitok kifejezést az Alaptörvény nem használja, helyette a magán- és családi életet, az otthon és a kapcsolattartást védi.” {9/2014. (III. 21.) AB határozat, Indokolás [42]} Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hetedik módosítását megelőző gyakorlatát a 13/2016. (VII. 18.) AB határozat – a gyülekezés szabadsága és a magánélethez való jog kollízióját vizsgálva – a következőképp foglalta össze: „**A magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek.** [...] Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése a magánszféra (a magánélet és a kapcsolódó részjogosultságok) védelmét rögzíti. Ez a bekezdés egyéni alanyi jogot állapít meg: az állam nem avatkozhat az egyén magánszférájába, az egyén pedig hivatkozhat magánéletének védelmére a jogtalan beavatkozással szemben.

3. Mindezek alapján az indítványozók kérik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, valamint VI. cikk (1) bekezdésével ellentétes NVVHtv. 43. § (2) bekezdés a) pontjának megsemmisítését.

XIV. A jogkövetkezményekről

XIV.1. A megsemmisítés időbeli hatálya

Az indítványozók elsődlegesen a támadott rendelkezések kihirdetésére visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérik. A közjogi érvénytelenséggel elfogadott törvény alkalmazása olyan alkotmányellenes közjogi helyzetet hoz létre, amelyet a jövőre nézve történő megsemmisítés nem orvosol megfelelően.

Az Abtv. lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság a főszabálytól eltérően határozza meg a megsemmisítés időbeli hatályát, ha azt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az indítványozó különösen fontos érdeke indokolja. A jelen ügyben az Alaptörvény védelme és a jogbiztonság egyaránt a kihirdetésre visszamenőleges hatályú megsemmisítés mellett szól, mert ellenkező esetben a közjogi érvénytelenséggel létrejött szabályok alapján már alkalmazott jogkövetkezmények fennmaradnának.

XIV.2. Hatálybalépés felfüggesztése

Amennyiben az Alkotmánybíróság döntésének időpontjában bármely támadott rendelkezés még nem lépett hatályba, az indítványozók az Abtv. 61. § (2) bekezdése alapján kérik a hatálybalépés felfüggesztését.

Az indítvány benyújtásakor e kérelem különösen az NVVHtv. 166. alcímében található, a Be.-t módosító rendelkezések tekintetében bír jelentőséggel. Az NVVHtv. 63. § (3) bekezdése alapján a 166. alcím, vagyis a 282–300. § 2026. szeptember 27-én lép hatályba. Az indítványozók e rendelkezések közül önállóan támadják a 285. §-t, a 286. §-nak a Be. 30/A–30/C. §-át és 30/F. §-át beiktató rendelkezéseit, a 292. §-t, a 293. § (1) bekezdését, a 298. §-t és a 299. §-t.

E rendelkezések hatálybalépésével az NVVH közvádlói, nyomozási és előkészítő eljárási jogkört kap, továbbá a vádemelést megelőzően saját hatáskörébe vonhatja a hatáskörébe tartozó ügyet. A saját hatáskörbe vonásról szóló határozattal szemben a Be.-be iktatni rendelt 30/C. § (3) bekezdése kifejezetten kizárja a jogorvoslatot; a döntést követően pedig az ügyészség főszabály szerint már nem gyakorolhatja a törvényben meghatározott hatáskörét az adott ügyben. A Be.-be iktatni rendelt 30/F. § a hatáskörbe vonás joghatását kapcsolódó bűncselekményekre és további terheltekre is kiterjesztheti. A 876/F. § alapján pedig a hatálybalépéskor már folyamatban lévő, kiemelt bűncselekmény miatt folytatott nyomozásokról is kötelezően tájékoztatni kell az NVVH-t, amely ezáltal már folyamatban lévő ügyek saját hatáskörbe vonásáról is dönthet.

Az Abtv. 61. § (2) bekezdése szerint a hatálybalépés felfüggesztésének akkor van helye, ha az alaptörvény-ellenesség fennállása valószínűsíthető, és súlyos, helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése, az Alaptörvény vagy a jogbiztonság védelme érdekében azonnali intézkedés szükséges. E feltételek a jelen ügyben fennállnak. A kifogásolt rendelkezések hatálybalépésével már folyamatban lévő büntetőeljárások eljáró szerve és felügyeleti rendszere változhat meg úgy, hogy maga a fórumváltás nem támadható jogorvoslattal. Az NVVH az átvett ügyben nyomozási és közvádlói cselekményeket végezhet, az ügyészség az ügyet nem veheti vissza, és az eljárás résztvevői a későbbi alkotmánybírósági megsemmisítésig e megváltozott szervezeti és jogorvoslati rendszerben kénytelenek jogait gyakorolni.

E következmények egy része utólagos megsemmisítéssel már nem állítható teljes körűen helyre. Nem tehető meg nem történtté, hogy valamely büntetőeljárásban mely szerv végzett nyomozási vagy vádképviselési cselekményeket, mely szerv ismerte meg az ügyiratokat és bizonyítékokat, illetve mely szervezeti-felügyeleti rendszerben születtek az eljárás további menetét meghatározó döntések. Különösen igaz ez a hatálybalépéskor már folyamatban lévő nyomozásokra, amelyek tekintetében a Be.-be iktatni rendelt 876/F. § kifejezetten átmeneti rendelkezést tartalmaz.

Az indítványozók ezért az Abtv. 61. § (2) bekezdése alapján kérik az NVVHtv. 285. §-a, a 286. §-nak a Be. 30/A–30/C. §-át és 30/F. §-át beiktató rendelkezéseit, a 292. §, a 293. § (1) bekezdése, a 298. § és a 299. § hatálybalépésének felfüggesztését az Alkotmánybíróság érdemi döntésének meghozataláig.

XV. Összegzés és kérelem

Az indítványozók álláspontja szerint az NVVHtv. elfogadása a jogalkotási eljárás olyan súlyos garanciális hibájával történhetett, amely a törvény egészének közjogi érvénytelenségét eredményezi. A kötelező véleményezési joggal rendelkező alkotmányos és független szervek egy része csak formális véleményezési lehetőséget kapott, más szervek pedig még formálisan sem élhettek törvényben biztosított véleményezési jogukkal. Ez sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, C) cikk (1) bekezdését és az érintett szervek alkotmányos jogállását.

Az NVVHtv. számos rendelkezése tartalmánál fogva önállóan is alaptörvény-ellenes. A közvagyonvédelmi vizsgálat és a közvagyonvédelmi kockázatértékelés esetében hiányoznak a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog feltételei, továbbá az eljárásban hozott határozatokkal szemben nem biztosított a jogorvoslathoz való jog. A közvagyonvédelmi felügyelet szabályai súlyosan sértik az Alaptörvény tulajdonhoz való jog, illetve a vállalkozás szabadsága rendelkezéseit. A közvagyon fogalmának aránytalan meghatározása, az aránytalan vizsgálati és szankcionálási kötelezettség sértik az Alaptörvény szükségességi-arányossági klauzuláját, valamint a tisztességes eljáráshoz való alaptörvényi szabályozást. A kapcsolattartás módjának NVVH általi egyoldalú meghatározása sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát és a tisztességes eljáráshoz való jogot. Az NVVH szubjektív büntetőeljárás-indítási joga sérti a jogállamiságból fakadó jogbiztonságot, a normavilágosságot, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogot. A vádemelés NVVH általi átvétele sérti a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog alaptörvényi feltételeit, valamint itt is hiányzik a jogorvoslathoz való jog biztosítása. Az NVVH elnökével szemben támasztott képesítési feltételek sértik a jogállamiságot. Végezetül a helyszíni vizsgálat lehetséges helyszínének meghatározása sérti a jogállamiságból levezethető normavilágosság és jogbiztonság követelményt, valamint az otthon nyugalmához való jogot.

Mindezekre tekintettel az indítványozók kérik a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a jogállamisági klauzula sérelme miatt az NVVHtv. egészének alaptörvény-ellenességét.

Amennyiben erre nem kerülne sor

- állapítsa meg a jogállamisági klauzula miatt és a tisztességes hatósági eljárás megsértése miatt a IV. pontban megjelölt jogszabályhelyek alaptörvény-ellenességét;
- állapítsa meg a normavilágosság követelményének sérelmére tekintettel, a jogállamisági klauzula miatt és a tisztességes hatósági eljárás megsértése miatt a V. pontban megjelölt jogszabályhelyek alaptörvény-ellenességét;
- állapítsa meg a jogállamisági klauzula miatt, a hatékony bírói jogvédelemhez és a jogorvoslathoz való jog sérelmére tekintettel a VI. pontban megjelölt jogszabályhelyek alaptörvény-ellenességét;
- állapítsa meg a jogállamisági klauzula sérelme, a tulajdonhoz való jog és a vállalkozás szabadsága sérelme, valamint a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapelv sérelme miatt a VII. pontban megjelölt jogszabályhelyek alaptörvény-ellenességét;
- állapítsa meg a jogállamisági klauzula sérelme, az alapvető jogok arányos korlátozása követelményének sérelme, a tulajdonhoz való jog és a vállalkozás szabadsága sérelme, valamint a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapelv sérelme miatt a VIII. pontban megjelölt jogszabályhelyek alaptörvény-ellenességét;
- állapítsa meg a jogállamisági klauzula sérelme, a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapelv, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelme miatt a IX. pontban megjelölt jogszabályhelyek alaptörvény-ellenességét;

- állapítsa meg a jogállamisági klauzula, valamint a bírósághoz fordulás joga és a jogorvoslathoz való jog sérelme miatt a X. pontban megjelölt jogszabályhely alaptörvény-ellenességét;
- állapítsa meg a jogállamisági klauzula, valamint a bírósághoz fordulás joga és a jogorvoslathoz való jog sérelme miatt a XI. pontban megjelölt jogszabályhely alaptörvény-ellenességét;
- állapítsa meg a jogállamisági klauzula sérelme miatt a XII. pontban megjelölt jogszabályhely alaptörvény-ellenességét,
- állapítsa meg a jogállamisági klauzula, valamint a magánélethez való jog sérelme miatt a XIII. pontban megjelölt jogszabályhely alaptörvény-ellenességét,
- a garanciális jelentőségű rendelkezésekre és a létrehozott közjogi helyzet alkotmányellenességére tekintettel elsődlegesen rendelje el azok kihirdetésük időpontjára visszaható hatályú (ex tunc) megsemmisítését.

Az indítványozók kérik továbbá, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 61. § (2) bekezdése alapján az érdemi döntés meghozataláig függessze fel az NVVHtv. 285. §-a, a 286. §-nak a Be. 30/A–30/C. §-át és 30/F. §-át beiktató rendelkezései, a 292. §, a 293. § (1) bekezdése, a 298. § és a 299. § hatálybalépését.

Mindezekre tekintettel az indítványozók tisztelettel kérik a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy a jelen indítványnak helyt adni, és a támadott normák alaptörvény-ellenességét megállapítani, valamint azok megsemmisítéséről dönteni szíveskedjék.

Budapest, 2026. augusztus 27.

Az indítványozó országgyűlési képviselők

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Ügyszám: 11/ 0 2 2 2 6 - 0 / 2026

kezelt: 2026 AUG 27.

1. melléklet

Erőkozés módja

POSTÁN

@

EGYÉB:

Áldány:

Melléklet:

Ágh Péter (Fidesz)

Balla György (Fidesz)

Balla Mihály (Fidesz)

Bencsik János (Fidesz)

Dr. Bóka János (Fidesz)

Czirbus Gábor (Fidesz)

Dr. Csibi Krisztina (Fidesz)

Dr. Csuzda Gábor (Fidesz)

F. Kovács Sándor (Fidesz)

Gulyás Gergely (Fidesz)

Gyopáros Alpár (Fidesz)

Dr. Hankó Balázs (Fidesz)

Dr. Hegedűs Barbara (Fidesz)

Héjj Dávid (Fidesz)

Hidvéghi Balázs (Fidesz)

Horváth László (Fidesz)

Kocsis Máté (Fidesz)

Dr. Koncz Zsófia (Fidesz)

Kovács Sándor (Fidesz)

Molnárné dr. Lezsák Anna (Fidesz)

Nagy Bálint (Fidesz)

Németh Balázs Lajos (Fidesz)

Németh Zsolt (Fidesz)

Dr. Orbán Balázs (Fidesz)


Dr. Panyi Miklós (Fidesz)


Pócs János (Fidesz)


Szalai Piroska (Fidesz)


Szűcs Gábor (Fidesz)


Takács Péter (Fidesz)


Tuzson Bence (Fidesz)


Varga Gábor (Fidesz)


Dr. Vitányi István (Fidesz)


Zsigó Róbert (Fidesz)


Dr. Latorcai Csaba (KDNP)


Dr. Hargitai János (KDNP)


Nácsa Lőrinc (KDNP)


Dr. Seszták Miklós (KDNP)


Papp Zsolt (Fidesz)


Radics Béla (Fidesz)

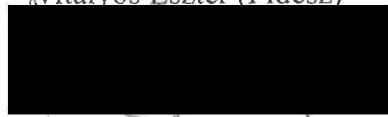

Szentkirályi Alexandra (Fidesz)


Dr. Takács Árpád (Fidesz)


Dr. Tilki Attila (Fidesz)


V. Németh Zsolt (Fidesz)


Vitalyos Eszter (Fidesz)


Witzmann Mihály (Fidesz)


Dr. Juhász Hajnalka (KDNP)


Dr. Simicskó István (KDNP)


Dr. Máthé Zsuzsa (KDNP)


Rétvári Bence (KDNP)



Hortay Olivér (Fidesz)



Palóc André (Fidesz)

1. melléklet

