

TARJÁN GÁBORNÉ – DANKÓ GÁBOR

A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok speciális költségvetési és vagyongazdálkodásának legfontosabb szabályai

A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat mint polgári nemzetbiztonsági szolgálat költségvetési és vagyongazdálkodása tekintetében egyfajta kettősség figyelhető meg, amely adódik egyrészt abból, hogy a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatra mint az Országgyűlés által létrehozott, önállóan működő és gazdálkodó központi költségvetési szervre az általános, minden költségvetési szervre irányadó költségvetési és vagyongazdálkodási előírások vonatkoznak. Másrészt azonban a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) szerinti alaptevékenység¹ ellátásával összefüggésben elengedhetetlen a speciális gazdálkodási szabályok alkalmazása.

Míg az első esetkörben a költségvetési és vagyongazdálkodással kapcsolatos információk, adatok alapvetően nyíltak, bárki számára megismerhetők lennének, addig a kifejezetten nemzetbiztonsági tevékenység gazdálkodási adatai „zártak”, azokat csak az arra feljogosított szervek és személyek ismerhetik meg, éppen az alaptevékenység leplezése, a műveleti feladatok, módszerek és az állomány védelme, valamint a szolgálatok törvényes érdekeinek sértetlensége érdekében. Kiemelendő azonban – a későbbiekben részletezettek alapján –, hogy a szolgálatok törvényes érdekeinek védelmére kibocsátott törvényben és annak felhatalmazása alapján kiadott jogszabályban meghatározott módon korlátozzák az általános, költségvetési szervként kezelt adatokat is.

E tanulmányban a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok (a továbbiakban: szolgálatok) speciális költségvetési és vagyongazdálkodása legfontosabb szabályainak – a minősített adatok védelme okán alapvetően a jogszabályok – bemutatására és elemzésére törekszünk annak érdekében, hogy képet adjunk a „titkosszolgálati gazdálkodás” jogszabályokon alapuló, sajátos tevékenységé-

¹ A 8. § (1) bekezdés alapján, különösen annak a) és b) pontja szerint: a jogszabályok keretei között eszközeivel és módszereivel – írásbeli megkeresésre – szolgáltatást végez a titkos információgyűjtés, illetve a büntetőeljárásról szóló törvény szerinti leplezett eszközök alkalmazásának végrehajtásához a titkos információgyűjtés folytatására, valamint a leplezett eszközök alkalmazására feljogosított szervek részére, illetve e szervek igényei alapján biztosítja az e tevékenységhez szükséges különleges technikai eszközöket és anyagokat.

ról. A tanulmány alapvetően a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat szemszögéből mutatja be e sajátos tevékenységet, jelentős elvi jellegű eltérés a szolgálatok tekintetében – a vonatkozó egzakt jogszabályi előírásokból adódóan – nem lehet, azonban a gyakorlati végrehajtás során, jogszabály keretei között, a belső normatív szabályozásban lehetnek különbségek.

Ezek tekintetében előljáróban is feltétlenül hangsúlyozandó, hogy bár az e körbe tartozó információk nem nyíltak, azok esetében is megvalósulnak a nyílt gazdálkodás kritériumai, vagyis különösen a törvényesség, ellenőrizhetőség, dokumentáltság és egyéni felelősség előírásai. A szolgálatok e tevékenységüket is külső kontroll alatt, fokozott vezetői ellenőrzés keretében, mindenre kiterjedő nyilvántartás vezetése mellett végzik.

A sajátos költségvetési gazdálkodás szabályainak bemutatása

Az általános szabályoktól történő eltérést lehetővé tevő sarkalatos törvény a már hivatkozott Nbtv., amelynek 63–66. §-ai az alaptevékenység ellátása érdekében sajátos gazdálkodási szabályokat állapítanak meg.

Az Nbtv. 63. § (1) és (2) bekezdése az alaptevékenységgel összefüggő sajátos költségvetési források tekintetében összesítő elnevezésként a „speciális működési kiadások” fogalmat vezeti be és alkalmazza, amelynek tekintetében lehetővé teszi, hogy azokat felhasználásuktól/jellegüktől (dologi, beruházási, személyi kiemelt előirányzatok) függetlenül, eltérően a számviteli jogszabályokban meghatározottaktól, egységesen és összevontan egy összegben, elkülönített előirányzatként kell szerepeltetni.

Az Nbtv. valamennyi a szolgálatok „titkosszolgálati tevékenységéhez, a titkos információgyűjtés eszközeinek és módszereinek alkalmazásához” közvetlenül kapcsolódó személyi és tárgyi vonatkozású kiadást ebbe a körbe sorol, függetlenül attól, hogy azokat a számviteli szabályok alapján mely kiemelt előirányzaton kellene elszámolni, ha az adott kiadás „nyílt” jellegű lenne.

Ezeknek a megengedő-kötelező szabályoknak a jelentősége abban rejlik, hogy a szolgálatok kiemelt előirányzatait a mindenkorai költségvetési törvény tartalmazza, ezáltal az ez irányú források egyfajta „bekeverése” a kiemelt előirányzatok közé már megteremti annak a lehetőségét, hogy a speciális kiadásoknak sem a mértékét, sem pedig jellegét (a felhasználás célját) arra illetéktelenek ne ismerhessék meg. E szabály nyomán még következtetéseket sem lehet arra vonatkozóan levonni, hogy az adott szolgálat ezt az előirány-

zatát milyen célra kívánja felhasználni. Példaként: ha egy konspirált objektumként használandó épület megvalósítása lenne a cél, a példa kedvéért egymilliárd forint tervezett összegben és ennek érdekében a szolgálat beruházási kiadását ezzel az összeggel megemelnék, valamint ha ehhez nyílt módon nyújtana forrást a pénzügyi kormányzat (jogszabály, nyílt kormányhatározat), akkor az egyértelműen az objektum látókörbe kerülését okozná (legrosszabb esetben már a létesítésekor dekonspirálódhatna).

Az előbbieken túlmenően a speciális eljárási részletszabályokat (nyílt jogszabályként) a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok költségvetésének és gazdálkodásának egyes speciális szabályairól szóló 130/2011. (VII. 18.) kormányrendelet (a továbbiakban: 130/2011. kormányrendelet) tartalmazza. Ez a jogszabály nemcsak a „speciális”, hanem a nyílt költségvetési források tekintetében is lehetővé teszi, hogy azokat a szolgálatok a törvényes érdekeik védelmében, zártan kezeljék, a költségvetési gazdálkodási feladatokat, nyilvántartást saját hatáskörben vezessék, abból adatot korlátozottan szolgáltatásanak.

Részletek

E körben a 130/2011. kormányrendelet lehetővé teszi – az „általános” költségvetési gazdálkodást folytató szervekkel ellentétben –, hogy a szolgálatok „*saját gazdasági szervezeteik útján a tervezéssel, előirányzat-felhasználással, a hatáskörükbe tartozó előirányzat-módosítással, az üzemeltetéssel, fenntartással, működtetéssel, beruházással, a vagyon használatával, hasznosításával és nyilvántartásával, a munkaerő-gazdálkodással, a készpénzkezeléssel, a könyvvizeléssel, valamint a beszámolási kötelezettséggel, adatszolgáltatással és a belső kontrollrendszer működtetésével kapcsolatos feladatokat*” sajátos szabályok szerint, saját maguk láthassák el.

Kifejezetten a Magyar Államkincstárral összefüggően, „*ezen szervnél vezetett fizetési számlát érintő kiadások és bevételek teljesítése során a fejezeti elosztási számlára és a fejezeti maradvány-elszámolási számlára történő utalásra, a lakástámogatásra és a dolgozók lakásépítésének, lakásvásárlásának munkáltatói támogatására szolgáló számla, az európai uniós forrásokra az »Azonosítás alatt álló kiadások«-ra és az »Azonosítás alatt álló bevételek«-re vonatkozó Egységes Rovat Azonosító Kódokat használhatják*”. Ez azt jelenti a szolgálatok esetében, hogy az átutalások teljesítése – az illetményjellegű kiadásokon kívül – a Magyar Államkincstárnál vezetett pénzforgalmi számlához kapcsolódóan elektronikus formában a GIRO rendszerén, egy tit-

kosított vonalon, szűkített adattartalommal történik. Így azok jellegét – a személyi, üzemeltetési vagy eszközbeszerzési kiadás – a Magyar Államkincstár nem tudja, nem tudhatja, csak minden esetben a számlán lévő összeg (fedezet meglétét) ellenőrzi, a rendelkezésre álló likviditási fedezetet vizsgálja meg. A Magyar Államkincstár a 130/2011. kormányrendelet értelmében a kiadások és bevételek kiemelt előirányzatokon történő könyvelését mindig a szolgáltatók által, szűkített formában megadott pénzforgalmi jelentés alapján hajtja végre.

A jogszabály szintén az általánosságban már megjelenített indokok alapján lehetővé teszi továbbá a szolgáltatók számláinak forgalmáról történő *adatszolgáltatás* korlátozását, arról csak külön meghatározott, alapvetően az *ellenőrzést* végző szervek, célhoz kötötten kaphatnak adatot azzal, hogy a Magyar Államkincstáron belül is korlátozott az adatszolgáltatás, illetve a hozzáférés. A gyakorlatban ezekhez az adatokhoz mind a Magyar Államkincstár, mind az érintett szervek érvényes nemzetbiztonsági ellenőrzésen átesett munkatársai férhetnek hozzá.

Szintén jogszabályon alapuló, kiemelt jelentőségű előírás a szolgáltatók kötelezettségvállalásainak saját hatáskörben történő vezetése. Ez szinkronban van az Nbtv. 51. § (1) bekezdésével, amelynek alapján csak az irányító miniszter, illetve a főigazgató hozzájárulásával hozhatók nyilvánosságra a szolgáltatók eszközbeszerzéseivel és egyéb szerződéseivel kapcsolatos adatok. E szabály jelentőségéhez nem férhet kétség, belátható, milyen jelentős kockázatot hordozna magában, ha az adott szolgáltató teljes kötelezettségvállalási rendszerre „publikussá” válna. A kötelezettségvállalások – általánosan – tartalmazzák a szerződő felet, az adott szerződést/kötelezettségvállalási alapszöveget, a konkrét összeget, a terhelendő előirányzatot, ezek összességéből egyértelműen megállapíthatók a szolgáltatók fejlesztési/együttműködési irányai, a beszerzendő eszköz(kör), az érintett partneri kör, a rendelkezésre álló pénzügyi forrás. Mindezek nyilvánosságra kerülése már súlyos kockázatot hordoz magában, a szolgáltatók tevékenységét, működésének rendjét sérti.

A szolgáltatók a jogszabályokban meghatározott egyes adatszolgáltatásokat kétféle módon készítik el, részletes változatban minősített formában, és összevont adattartalommal, nyílt módon. Ezeknek az adatszolgáltatásoknak a körét és azt, hogy kinek kell megküldeni, melyik szervnek, szintén a 130/2011. kormányrendelet előírásai tartalmazzák. Természetesen konspirációs megfontolásból ezekben az adatszolgáltatásokban a szolgáltatók létszámára vonatkozóan sem lehet részletesebb bontású adat, mint hogy „hivatásos”, „rendvédelmi igazgatási alkalmazott” és „munkavállaló”.

A szolgálatok speciális működési kiadásai felhasználásának külső szerv által történő ellenőrzése vonatkozásában az Nbtv. 66. §-a tartalmaz jelentősen korlátozó (szigorító) rendelkezéseket, meghatározza, hogy arra kizárólag törvényességi szempontból kerülhet sor. Célszerűségi és eredményességi szempont szerinti ellenőrzést külső szerv nem folytathat le, arra kizárólag a szolgálatokat irányító miniszter jogosult. A miniszter, mint a szolgálatok irányítására felhatalmazott vezető e tevékenysége körében eleve ismeri a titkos információgyűjtés eszközeit és módszereit, így jogosult a gazdálkodás célszerűségi és eredményességi szempont szerinti ellenőrzésére.

A törvény továbbá tilalmazza a gazdálkodás külső szerv által történő ellenőrzése során a titkos információgyűjtés közben keletkezett információra, forrására, illetve az alkalmazott titkos információgyűjtő módszer konkrét jellegére utaló adatok megismerését. E szabályok kidolgozására kifejezetten a titkosszolgálatok törvényes érdekeinek, az alaptevékenységük ellátásához használt eszközök, módszerek védelme érdekében került sor. A külső szerv ellenőrzést végző munkatársai annak ellenére sem ismerhetik meg ezeket az adatokat, információkat, hogy – a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat gyakorlatá/tapasztalata alapján – érvényes, „kockázatmentes” nemzetbiztonsági ellenőrzéssel bírnak és a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (Mavtv.) szerinti személyi biztonsági tanúsítványuk, felhasználói engedélyük és titoktartási nyilatkozatuk van. Nem vonható kétségbe, hogy milyen jelentős károkat okozhatna egy a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat által fejlesztett, beszerzett, kifejezetten titkosszolgálati speciális eszközrendszer létének, tulajdonságainak illetéktelenek (különösen bűnözői körök, ellenérdekű titkosszolgálatok) általi megismerése. Vagy a szolgálatokkal együttműködő személyek kilétének (kapcsolati háló feltárása) megismerése, ami e személyek életét is veszélybe sodorhatná. Természetesen nem vonjuk kétségbe és nem kételkedünk abban, hogy a külső ellenőrzést végző személyek eleget tesznek titoktartási kötelezettségüknek, azonban a minősített adatok kezelése során a „klasszikus” bizalmi elv nem érvényesül. A „Megosztom veled a titkot, de tartod a szádat, ugye?” jellegű kérdéseknek nem lehet létjogosultságuk a minősítettadat-kezelés körében. Ugyanez az elv „hatványozottan” igaz a szolgálatok műveleti tevékenységének, eszközeinek, módszereinek, adatszerzési forrásainak tekintetében is azzal, hogy ebben az esetben – a törvényi előírások alapján – eleve korlátozott ezek megismerhetősége.

Mindezek alapján látható, hogy *a szolgálatok ellenőrzése garantált*, azonban azt részletesen körülírt és tételesen meghatározott – különösen a speciális gazdálkodási tevékenységét érintően –, *célhoz kötött módon végezhetik a*

kijelölt ellenőrző szervek. Kiemelendő, hogy a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat esetében is függetlenített belső ellenőrzés működik, amely – a külső ellenőrzésen és a folyamatba épített vezetői ellenőrzésen túlmenően – ellátja e tevékenység rendszeres és tételes kontrollját is.

A kapcsolódó feladatok részletes szabályozását külön együttműködési megállapodás(ok) tartalmazzák, tekintettel azok szenzitív, illetve az Mavtv. szerinti minősítettadat-tartalmára, az abban foglaltak elemzésére jelen anyagban nincs lehetőség. Ugyanez igaz a speciális működési kiadásokra és bevételekre vonatkozó felhasználás, bizonylatolás, elszámolás és ellenőrzés részletes szabályaira vonatkozó külön miniszteri utasításban megfogalmazott szabályokra, amelyek minősített jellegük okán szintén nem jeleníthetők meg.

Az előbbieken részletezett, speciális gazdálkodási szabályok mellett minden esetben érvényesülnek, érvényesülniük kell – a nyílt és speciális gazdálkodást is érintően – a következő *alapelvek*nek:

- törvényesség: a kiadás és bevétel kezelése, felhasználása, nyilvántartása és ellenőrzése a vonatkozó jogszabályok (különösen: a számvitelről, a személyi jövedelemadóról szóló törvény, az Nbtv.), valamint közjogi szervezet-szabályozó eszközökben meghatározott előírások figyelembevételével és betartása útján valósul meg;
- egyéni felelősség megállapíthatósága;
- konspiráció megvalósítása a vonatkozó előírások szerint az érintett gazdálkodási adatok védelme érdekében;
- dokumentáltság a gazdasági eseményekkel összefüggésben;
- ellenőrzöttség és ellenőrizhetőség megvalósítása és védelme;
- tervszerűség: a szükséges kiadások pénzügyi fedezetének megteremtése és felhasználása a jóváhagyott éves elemi költségvetésében foglaltak szerint;
- valódiság elve: a felvetődő kiadással és a keletkező bevétellel kapcsolatos, dokumentált gazdasági eseményeknek a valóságban is megtalálhatóknak, bizonyíthatóknak, kívülállóknak által is megállapíthatóknak (a leírt ellenőrzési korlátozásokkal) kell lenniük. A kapcsolódó számviteli bizonylatok adatainak tartalmilag hiteleseknek, megbízhatóknak és helytállóknak kell lenniük.

A vagyongazdálkodás szabályainak bemutatása, különös tekintettel a szolgálatok ez irányú sajátosságaira

Tekintettel a bevezetőben foglaltakra, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat „dualisztikus” szervei jellege (költségvetési/titkosszolgálati szerv) okán az in-

gó- és ingatlanvagyon-gazdálkodás tekintetében is egyértelműen kettős működés tapasztalható mind a jogszabályi előírások, mind pedig azok gyakorlati végrehajtása tekintetében. Teljes egészében kettéválik a nyílt és a speciális működési kiadásból finanszírozott vagyonelemek kezelésének rendje azzal, hogy a szolgálatok nyílt, vagyonkezelésben lévő vagyona tekintetében is eltérő, a szolgálatok konspiratív érdekét védő szabályok irányadók.

Általános vagyongazdálkodási szabályok

Az állami vagyonra, vagyongazdálkodásra vonatkozó jogszabályok² alapján a szakszolgálat által kezelt, illetve kezelésébe kerülő *ingó- és ingatlanvagyon-elemek állami vagyonnak minősülnek*, amelyek esetében az állam tulajdonosi jogait a magyar állam nevében az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter gyakorolja, feladatait a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő (MNV) Zrt. útján látja el. A vonatkozó előírásokból megállapítható, hogy fő szabály szerint a központi költségvetési szervnek nincs önálló tulajdonjoga, tulajdonjogot, vagyoni értékű jogot a magyar állam javára szerez meg, amely azt maga kezeli, illetve szerződés – így különösen vagyonkezelés, bérlet, hasznóbérlet stb. – alapján a vagyonkezelő szervezetnek átengedi. A gyakorlatban a költségvetési szervek/szolgálatok a vonatkozó jogszabályi előírások és a vagyonkezelői szerződés szabályai alapján az általuk kezelt „nyílt” ingó- és ingatlanvagyon-elemek *vagyonkezelői*, annak tulajdonosi joggyakorlója pedig az MNV Zrt.

A vagyonkezelt vagyon tekintetében a szolgálatok is vagyonkezelési szerződést kötnek az MNV Zrt.-vel, amely – a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat ez irányú szerződésének alapulvételével – számos korlátozó, illetve az általános költségvetési szervektől eltérő rendelkezést tartalmaz éppen a szolgálatok érdekeinek védelmében, amelyek közül a leglényegesebbek

- a kezelt vagyonról az MNV Zrt. részére történő (szűkített) korlátozott tartalmú adatszolgáltatás előírásai;
- a saját hatáskörben megvalósuló nyilvántartás vezetése;
- a speciális működési kiadásból finanszírozott ingatlan és ingók tekintetében a szakszolgálat elkülönített nyilvántartást vezet, arról adatot az MNV Zrt. részére nem szolgáltat;
- a speciális ingatlanokra vonatkozó további előírások (saját hatáskörben, miniszteri hozzájárulással történő átminősítés, saját hatáskörben történő

² Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény; a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (Nvt.); illetve az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4.) kormányrendelet.

- nyilvántartás, értékesítés, abból befolyó vételár saját hatáskörben történő felhasználása);
- titkos információgyűjtő, titkos adatszerző tevékenységhez szükséges különleges technikai eszközök, anyagok térítésmentes, saját hatáskörben megvalósuló átadása;
 - korlátozott külső ellenőrzés végrehajtásának szabályozása és egyben korlátozása.

Az előbbiekkal összefüggésben célszerű részletesen bemutatni a szolgálatok speciális vagyongazdálkodását.

Speciális vagyongazdálkodási jogszabályok

Az Nbtv. 63. § (5) bekezdése³ alapján – a törvény ez irányú módosításával – 2015. január 1-jével az MNV Zrt. tulajdonosi joggyakorlásából kikerült a *titkosszolgálati tevékenységéhez*, valamint a *titkos információgyűjtés eszközeinek és módszereinek alkalmazásához közvetlenül kötődő*, e célra beszerzett és használt *vagyon*, amelynek – a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat vagyongazdálkodási szerződésében is deklarált módon – *a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat a tulajdonosijog-gyakorlója*.

Tehát a szolgálatok mindazon vagyon tekintetében tulajdonosijog-gyakorlónak minősülnek, amelyet az alaptevékenységükkel összefüggően használnak fel és külön szabály szerint azzá minősítenek. Álláspontunk szerint az e körbe tartozó vagyon gyakorlatilag minden, a speciális működési kiadásból finanszírozott vagyont magában foglalja, de azon túl is mutat, figyelemmel arra, hogy az Nbtv. vonatkozó szabálya nem forrás/finanszírozottság szempontjából, hanem az alaptevékenységgel közvetlenül összefüggő felhasználás oldaláról sorolja ebbe a körbe a vagyont. Vagyis lehetséges, hogy egy vagyontárgyat a szolgálat „nyílt” költségvetési forrásból (köz)beszerzési eljárás nyomán nyíltan (a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat jelenik meg szerződő félként) szerez be, azonban a felhasználása már közvetlenül összefügg

³ (5) A nemzetbiztonsági szolgálatok titkosszolgálati tevékenységéhez, valamint a titkos információgyűjtés eszközeinek és módszereinek alkalmazásához közvetlenül kötődő, e célra *beszerzett és használt vagyon felett* az államot megillető *tulajdonosi jogok és kötelezettségek* összességét a *nemzetbiztonsági szolgálatok gyakorolják*.

(6) A nemzetbiztonsági szolgálatok titkosszolgálati tevékenységéhez, valamint a titkos információgyűjtés eszközeinek és módszereinek alkalmazásához közvetlenül kötődő *vagyonértékesítésből származó bevétel* a nemzetbiztonsági szolgálatok *speciális bevétele*, amelyet az e tevékenységhez szükséges *ingatlan és egyéb eszközök vételére, felújítására, felszerelésére, illetve bővítésére* használhatnak fel.

a titkosszolgálati tevékenységgel. Erre tipikus és egyben klasszikus példa a *Mások élete* című film egyik jelenete, amelyben a célszemély(ek) lakásában található villanykapcsolót cserélik ki/preparálják technikai eszközzel ellátott-ra. Vagyis – elvonatkoztatva a konkrét filmbeli jelenettől – egy közforgalomban kapható eszköz nyílt módon történő megvásárlása után (ami önmagában nem teremt dekonspirációt) annak titkos információgyűjtéshez történő közvetlen felhasználása okán az már a tulajdonosi körbe tartozó módon kezelendő. A helyzetet még jobban érzékeltető egyéb példa a szakszolgálat érdekeinek védelme miatt jelen tanulmányban nem jeleníthető meg.

További részletszabályokat tartalmaz a 130/2011. kormányrendelet, amelynek alapján a szolgálatok a használatukban, hasznosításukban, vagyonnevelésükben vagy tulajdonosi joggyakorlásuk alatt álló állami vagyonról *saját hatáskörben* vezetnek részletes *nyilvántartást*, azzal, hogy *a vagyonról* az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I. 11.) kormányrendelet 5. mellékletének adataiból az *Eszközök* alcím betűvel és római számmal jelölt sorainak megfelelő adattartalommal küldenek adatot az MNV Zrt.-nek, illetve a vonatkozó jogszabályok alapján adatkérésre felhatalmazott szervezeteknek. Vagyis e jogszabály nemcsak a tulajdonosijog-gyakorlás körébe tartozó, hanem jogcímtől függetlenül, valamennyi a szolgálatok által kezelt vagyonelemre kiterjedően lehetővé teszi a saját hatáskörben történő részletes nyilvántartás vezetését és a *korlátozott, szűkített adattartalmú adatszolgáltatást*.

Célszerű röviden bemutatni, hogy az adott ingó- vagy ingatlanvagyontárgy a jogszabályi feltételek – a titkos információgyűjtés eszközeinek és módszereinek alkalmazásához közvetlenül kötődő, e célra beszerzett és használt vagyon – teljesülésén túlmenően a *gyakorlatban hogyan kerül „a tulajdonosijog-gyakorlás”, illetve „a speciális működési kiadásból finanszírozási” körbe*. E tekintetben az ingó- és ingatlanvagyonelemek kezelése kettéválik. *Az ingatlanok esetében* a vonatkozó előírást a 130/2011. kormányrendelet 6. § (1) bekezdése tartalmazza, miszerint a „Szolgálatok főigazgatói az Nbtv. 63. § (2) bekezdése alapján a miniszter jóváhagyásával meghatározzák azon ingatlanok körét, amelyek speciális működési kiadásból finanszírozott ingatlanok minősülnek”. Vagyis a főigazgató kezdeményezése alapján – minden esetben a szolgálat érdekeinek védelmében, minősített tartalmú dokumentum alapján – miniszteri döntéssel történik meg a „speciálissá” minősítés. A finanszírozás fogalmát a jogszabályok nem definiálják, azonban a kifejezés hétköznapi értelemben is az ingatlan létesítésével, fenntartásával (üzemeltetésével) összefüggő költségeket foglalhatja magában. Az ingatlan-

nyilvántartásban (a szolgálatok érdekeinek védelmében) fő szabály szerint az adott ingatlan bejegyzésére a szolgálathoz nem köthető módon kerül sor.

Ingóságok esetében – mivel a jogszabály csak a már ismertetett szabályokat tartalmazza – a „speciális” körbe kerülés főigazgatói, illetve a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat belső normája alapján leadott hatáskörben az érintett szakterület vezetőjének döntési kompetenciájába tartozik. Ha az adott vagyontárgy beszerzése eleve speciális működési kiadásból történik, vagy annak felhasználása a titkosszolgálati tevékenységgel közvetlenül összefügg, e körbe tartozóan kezelendő.

Az értékesítés vonatkozásában a szolgálatoknak további sajátos jogosultságaik vannak az Nbtv. és a 130/2011. kormányrendelet szabályai alapján. Az „általános” költségvetési szervektől eltérően a szolgálatok jogosultak a titkosszolgálati tevékenységéhez, valamint a titkos információgyűjtés eszközeinek és módszereinek alkalmazásához közvetlenül kötődő vagyont (ingó és ingatlan is) saját hatáskörben értékesíteni, az értékesítésből származó bevétel a szolgálatok speciális bevétele, amelyet az e tevékenységhez szükséges ingatlan és egyéb eszközök vételére, felújítására, felszerelésére, illetve bővítésére használhatnak fel.

Célszerű bemutatni, hogy ezek az előírások hogyan érvényesülnek a gyakorlatban a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatnál. A részletes, saját hatáskörű nyilvántartás a „nyílt” és a „speciális” ingó- és ingatlanvagyonelemek külön-külön adatbázisban (a Mavtv. előírásaira is figyelemmel) feltüntetett, a számviteli törvény szerinti részletes, dokumentálását foglalja magában, sajátos és részletes belső előírások alapján. A „speciális” vagyonelemek nyilvántartása, az abba való betekintés és az adatok kezelése a Nemzetbiztonsági Szakszolgálaton belül is korlátozott, vagyis csak az arra kifejezett felhatalmazással bíró munkatársak férhetnek hozzá ezekhez az adatokhoz, garantálva ezzel a belső konspirációs előírások érvényre juttatását. A szűkített adatszolgáltatás pedig annyit takar, hogy a vagyonelemek összességéről (a gyakorlatban a speciális ingatlanok kivételével) kizárólag összevontan egysoros adatszolgáltatás történik nyílt formában (például Eszközök/Tárgyi eszközök/Ingatlanok és kapcsolódó vagyoni értékű jogok x forint). Így szavatolható a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat alaptevékenységéhez is használt eszközeinek védelme, hiszen egy összevont nyilvántartási értékből sem az eszközök darabszáma, értéke, sem pedig a felhasználás célja nem megállapítható illetéktelenek által.

A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat vagyonkezelési szerződése és az MNV Zrt.-vel kialakított ez irányú partneri együttműködés a gyakorlatban garantál-

ja az Nbtv. 63. § (5) bekezdése szerinti, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat tulajdonosi jog-gyakorlásába tartozó ingatlan- és ingóvagyon-elemek konspirált használatát és védelmét. A szerződés az iménti előírásokat erősíti meg, kiemelendő, hogy a gyakorlatban a speciális működési kiadásból finanszírozott és a közhiteles ingatlan-nyilvántartásban a szakszolgálathoz nem köthető, valamint külön, „speciális” módon használt/hasznosított ingatlanról – konspirációs-műveleti okok és a minősített adatok védelme okán – a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat nem szolgáltat adatot. Erre vonatkozóan a hatályos vagyonkezelői szerződés is analóg előírásokat tartalmaz, például a *Feladatellátás érdekében igénybe vett ingatlanok kimutatása (ingatlanhoz kapcsolódó jogosultságok kimutatása)* és az *Ingatlanokhoz kötődő vagyoni értékű jogok kimutatása* részek nem nyilvános/minősített adatok védelme okán kitételeket tartalmazza.

Az állami vagyon kezelésének ellenőrzése a szolgálatok tekintetében, az általános ellenőrzési előírásokhoz képest – a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységének sajátosságai és az ellenőrzési korlátok széles körére figyelemmel, a már hivatkozott Nbtv. 66. §-a alapján – eltérő. Az MNV Zrt. – a vagyonkezelési szerződés alapján – a jogszabály szerinti ellenőrzési jogosítványait *a szolgálatokat irányító miniszter által kijelölt szerven keresztül gyakorolja*, így a titokvédelmi és konspirációs szempontok garantálása érdekében az MNV Zrt. nem végezhet közvetlen ellenőrzést.

Az említett kérdéskörökben az állami vagyon kezelésére vonatkozó „általános érvényű” jogszabályok és a szolgálatok tekintetében irányadó, a tevékenység jellegéből adódóan speciális jogszabályok közti részbeni ellentmondás figyelhető meg. Ez alapvetően abból ered, hogy a vagyonkezelési általános előírások alapján alapvetően a „közvagyon” kezeléséhez kapcsolódó adatok nyilvánosak, bárki számára megismerhetők, az ezekről történő adatszolgáltatás nem korlátozható. Ezzel szemben, figyelemmel egyebek közt a már hivatkozott Nbtv. 51. § (1) bekezdésében foglaltakra is, amely szerint a minősített adatokon túlmenően csak az irányító miniszter vagy a főigazgató engedélyével hozhatók nyilvánosságra a többi között a szolgálatok objektumaival, eszközbeszerzéseivel és egyéb szerződéseivel összefüggő adatok. A gyakorlati végrehajtás során a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat a tulajdonosi jog-gyakorlása körébe tartozó vagyonelemek tekintetében a saját hatáskörben vezetett részletes nyilvántartása a Mavtv. alapján minősített adatnak minősül, így e nyilvántartás mind a Mavtv., mind az Nvt. 10. § (1) bekezdésében foglaltakra figyelemmel nyilvánosságra nem hozható. A vagyonkezelésre vonatkozó jogszabályok a kivételi köröket nem tartalmazzák

a gyakorlati végrehajtás tekintetében egzakt módon, így az ellentmondások az MNV Zrt.-vel kötött szerződésben tárgyalt és szükség szerint külön minősített tartalmú megállapodásban rendezhetők.

A sajátos beszerzési szabályok bemutatása

A szolgálatok (köz)beszerzései vonatkozásában is a gazdálkodással összefüggésben már megjelenített kettősség tapasztalható. Egyrészt a közbeszerzési szabályok alkalmazása mint közpénzből gazdálkodó szervezetek számára kötelező, másrészt a minősített adatok védelme és a titkosszolgálati tevékenységgel összefüggő tevékenység okán külön jogszabályok szerinti eljárás keretében lehetőség van speciális beszerzési eljárások lefolytatására, sőt egyes esetekben közvetlen szerződéskötésre is.

A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat ez irányú gyakorlata és tapasztalatai – természetesen a titokvédelmi szabályok miatt részletek ismertetése nélkül – a következőképpen összegezhetők.

A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat köteles *a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény* (Kbt.), illetve minősített adatot érintő beszerzések esetében a védelmi és biztonsági célú beszerzésekről szóló 2016. évi XXX. törvény (*védelmi törvény*) alkalmazására, azonban az alaptevékenységéből adódó sajátosságai okán – a Kbt., illetve a *védelmi törvény* szerinti kivételi körökbe tartozóan – sok esetben nem lehetséges a nyilvánosság bevonásával, illetve e jogszabályok alkalmazásával megvalósuló köz-/beszerzések lefolytatása, alapvetően a tevékenység ellátásához szükséges eszközök, szolgáltatások igénybevételenek „titokban” maradása érdekében. Egyes esetekben már az eszköz elnevezésének, jellegének, vagy az igénybevétellel érintett szolgáltatás jellegének nyilvánosságra kerülése is jelentős károkat okozhatna a szolgálatok számára.

Mindezen okok alapján a külön eljárási jogszabályok⁴ szerint a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat a Belügyminisztériumon keresztül kezdeményezi a Kbt., illetve a *védelmi törvény* alkalmazása alól *az adott feladat (projekt) mentesítését az Országgyűlés nemzetbiztonsági bizottságánál*. A bizottság a Kbt.,

⁴ Az alapvető biztonsági érdeket érintő beszerzések Országgyűlés általi mentesítésének kezdeményezésére vonatkozó feltételekről és eljárásról, valamint az ilyen beszerzések megvalósításakor az ajánlatkérő által érvényesítendő követelményekről szóló 225/2016. (VII. 29.) kormányrendelet, illetve a minősített beszerzések Országgyűlés általi mentesítésének kezdeményezésére vonatkozó feltételekről és eljárásról, valamint az ilyen beszerzések megvalósításakor az ajánlatkérő által érvényesítendő követelményekről szóló 492/2015. (XII. 30.) kormányrendelet.

illetve a *védelmi törvény* alkalmazásának kizárására vonatkozó döntése (határozata) alapján a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat a „nemzetbiztonsági” feladatokkal közvetlenül összefüggő beszerzések tekintetében a következők szerint folytatja le a beszerzéseket.

Belső eljárásrend szerinti beszerzési eljárás alkalmazására, kifejezetten a Kbt., illetve a védelmi törvény felhatalmazása alapján (törvényi kivételi körök), a nemzetbiztonsági bizottság mentesítése alapján azon beszerzések tekintetében van lehetőség különösen:

- amelyek esetében a törvény alkalmazása olyan információk átadására kötelezné Magyarországot, amelyek felfedése ellentétes az ország biztonságához fűződő alapvető érdekeivel (védelmi törvény);
- amelyek esetében a közbeszerzési szabályok alkalmazása olyan információ átadására kötelezné Magyarországot, amelyek felfedése ellentétes az állam biztonságához fűződő alapvető érdekeivel (Kbt.); illetve
- amelyek esetében Magyarország alapvető biztonsági, nemzetbiztonsági érdekei, a minősített adatok védelme vagy a szükséges különleges biztonsági intézkedések a közbeszerzési eljárásban előírható biztonsági intézkedésekkel nem garantálhatók (Kbt.).

Ezekben az esetekben részletesen a beszerzési eljárás a vonatkozó törvényi előírásokkal analóg módon, azok alapelveinek betartásával, részletes dokumentáltsággal valósul meg, egyetlen alapvető eltérés, hogy a beszerzési eljárás semmilyen módon nem nyilvános.

Speciális esetekben a *hírszerző és elhárító* tevékenység körébe tartozó, úgynevezett *védelmi irányelv*⁵ alapján lehetőség van speciális beszerzési eljárás lefolytatására, rendkívül indokolt, egyedi esetekben, amikor a beszerzés jellege egyáltalán nem teszi lehetővé eljárás lefolytatását. Ezen körben gyakorlatilag a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (nyíltan, vagy fedésben) köt közvetlenül szerződést a partnerrel. E beszerzések a védelmi irányelv alapján eleve nem tartoznak sem a Kbt., sem pedig a védelmi törvény hatálya alá, ezért ezek a beszerzések a nemzetbiztonsági bizottsági mentesítés nélkül hajthatók végre.

⁵ A közbeszerzésekről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, az Európai Parlament és a tanács 2014. február 26-i 2014/24/EU irányelve 15. cikk (1) bekezdése és a honvédelem és biztonság területén egyes építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló, ajánlatkérő szervek vagy ajánlatkérők által odaítélt szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról, valamint a 2004/17/EK és 2004/18/EK irányelv módosításáról szóló, az Európai Parlament és a tanács 2009. július 13-i 2009/81/EK irányelve.

Összegzés

A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok sajátos költségvetési és vagyongazdálkodása a jogszabályban meghatározott alapfeladataik, speciális tevékenységük konspiratív módon történő végrehajtását szolgálja, elősegítve a bűnmegelőzés és bünfelderítés hatékony végrehajtását.

Hangsúlyozandó, hogy a „titkosszolgálati gazdálkodás” csak és kizárólag a vonatkozó jogszabályokban meghatározott feltételekkel és módon folytatható, a végrehajtást pedig az arra kijelölt szervek ellenőrzik, ezáltal garantálva a törvényes végrehajtást.